

Bestemmingsplan



Chw bestemmingsplan Algemene regels Utrecht

Vastgesteld, 2 februari 2023



Chw bestemmingsplan Algemene regels Utrecht

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Aanleiding, doel en beleidskader	5
1.1	Aanleiding	5
1.2	Doel	5
1.3	Beleid	6
1.4	Juridische aspecten	6
Hoofdstuk 2	Toelichting per artikel	13
2.1	Inleiding	13
2.2	Begrippen en meten (hoofdstuk 1 van de regels)	13
2.3	Verhouding met andere regels (hoofdstuk 2 van de regels)	13
2.4	Bouwen en slopen (hoofdstuk 3 van de regels)	14
2.5	Gebouwen en locaties gebruiken (hoofdstuk 4 van de regels)	24
2.6	Grondwerk: activiteit in de bodem (hoofdstuk 5 van de regels)	35
2.7	Natuur, flora en fauna (hoofdstuk 6 van de regels)	36
2.8	Algemeen overgangsrecht (hoofdstuk 7 van de regels)	41
2.9	Bijlagen bij de regels	42
Hoofdstuk 3	Uitvoerbaarheid	45
3.1	Inleiding	45
3.2	Milieueffectrapportage	45
3.3	Gezondheid	45
3.4	Klimaat en duurzaamheid	45
3.5	Thematisch onderzoek	45
3.6	Kabels, leidingen en straalpaden	47
3.7	Economische uitvoerbaarheid	47
3.8	Maatschappelijke uitvoerbaarheid	47
3.9	Handhaving	47
3.10	Conclusie	48

Toelichting

Hoofdstuk 1 Aanleiding, doel en beleidskader

1.1 Aanleiding

In de aanloop naar de Omgevingswet verkent de gemeente de mogelijkheden van die wet met projecten waarin een bepaald facet van de Omgevingswet nader wordt bestudeerd. Op beleidsniveau is de eerste omgevingsvisie voor de gemeente Utrecht samengesteld uit het al geldende beleid en waar nodig aangevuld met nieuw beleid. Het bestemmingsplan Chw Bestemmingsplan Algemene regels Utrecht (Chw staat voor 'Crisis- en herstelwet, zie ook de paragrafen 1.4.1 en 1.4.2) is een project dat ervoor moet zorgen dat het werken met het nieuwe instrument omgevingsplan makkelijker wordt.

Voorafgaand aan dit plan heeft de gemeenteraad de bestemmingsplannen Veldhuizen en Voordorp-Voorveldsepolder vastgesteld. In die plannen is een nieuwe balans gezocht tussen regels die alleen op een bepaalde locatie werken en algemene regels. Dat heeft geleid tot vernieuwing en uitbreiding van de algemene regels en een vermindering van de locatiegebonden regels. Dat is in de geest van de Omgevingswet: minder regels, duidelijkere regels en de 'activiteiten' staan centraal.

Met dit plan wordt een vervolgstap gezet in het uniformeren van het Utrechtse bestemmingsplan. De algemene regels van de bestemmingsplannen Veldhuizen, Voordorp-Voorveldsepolder en Beurskwartier 1 zijn nu wat technische verbeteringen in dit bestemmingsplan opgenomen en gaan nu voor vrijwel de hele gemeente gelden.

Een kleine tien jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet moeten de regels over de leefomgeving die in gemeentelijke verordeningen staan, zoals de Algemene Plaatselijke Verordening, overgeheveld zijn naar het omgevingsplan. In dit plan zijn de regels van de kapverordening opgenomen, om ervaring op te doen met het omzetten van verordeningen. De regels over archeologie die al in bestemmingsplan Veldhuizen zijn opgenomen worden nu, na enige verbeteringen, over bijna de hele gemeente uitgerold, zodat de Verordening op de archeologische monumentenzorg grotendeels ingetrokken kan worden.

1.2 Doel

1.2.1 Doelstelling

In dit plan staan de algemene regels die nodig zijn voor het planologische beheer van de gemeente. Het plan zorgt daarmee voor de uniformering van de regels van de bestemmingsplannen.

Als voorbereidingsoefening worden de regels uit de kapverordening en de regels uit de Verordening op de archeologische monumentenzorg overgezet naar dit plan.

1.2.2 Plaats en grens van het plangebied

Het plangebied beslaat de hele gemeente, met uitzondering van gebieden waarvoor ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerp een beheersverordening geldt en gebieden waarvoor een bestemmingsplan in voorbereiding is.

1.2.3 Regelingen die worden vervangen

Dit plan vervangt in het plangebied de onderstaande plannen.

Bestemmingsplan	Vastgesteld door Raad	Onherroepelijk
Chw Bestemmingsplan Algemene regels over bouwen en gebruik	30 november 2017	ja

1.3 Beleid

1.3.1 Algemene uitgangspunten, omgevingsvisie

Dit plan geeft uitvoering aan het beleid van de Omgevingsvisie Utrecht. Dat beleid is al verwerkt in de bestemmingsplannen. In dit plan staan geen regels die de uitvoering van het beleid in die plannen veranderen, met uitzondering van de regels over de activiteit detailhandel: zie paragraaf 2.5.4.

1.3.2 Rijksbeleid, provinciaal beleid, waterschapsbeleid

Het rijksbeleid en het provinciale en het waterschapsbeleid is, voor zover van belang voor het plangebied, vertaald in wetgeving. De wettelijke regelingen zijn bij het opstellen van het plan toegepast.

1.3.3 Thematisch beleid

1.3.3.1 De doorwerking van het beleid in dit plan

Het gemeentelijke, sectorale beleid is opgenomen in de Omgevingsvisie van Utrecht. Dit beleid is zoveel mogelijk verwerkt in dit plan. Er is echter ook thematisch (sectoraal) beleid dat bij de verlening van vergunningen op basis van dit plan wordt betrokken. Dit geldt voor de volgende beleidsthema's: gebouwd erfgoed, detailhandel, horeca, beleid over woningvorming en –splitsing en parkeren. Op de website Omgevingsvisie Utrecht is het beleid over deze thema's te vinden. Als burgemeester en wethouders beleidsregels hebben vastgesteld, is op die website doorgaans de link naar die regels te vinden. Beleidsregels worden overigens ook op overheid.nl gepubliceerd.

Het plan past in de verschillende thematische beleidskaders. De ladder voor stedelijke ontwikkeling (Besluit ruimtelijke ordening, artikel 3.1.6, lid 2) is niet aan de orde, omdat het plan geen nieuwe ontwikkelingen mogelijk maakt.

1.3.3.2 Enkele thema's uitgelicht

Groen, natuur, flora en fauna

De regels over het vellen van een houtopstand, waaronder het kappen van een boom zijn nieuw in dit plan. De regels volgen het recente beleid: zie verder paragraaf 2.7. De andere regels van het plan hebben geen effect op de uitvoering van het groen- of natuurbeluid.

Archeologie

Ook nieuw is dat in het plangebied de regels over archeologie gelden, in plaats van de vergelijkbare regels in de Verordening op de archeologische monumentenzorg. Omdat bij het aanwijzen van gebieden waar de verwachting bestaat dat er archeologische resten in de grond zitten een recente archeologische verwachtingenkaart is gebruikt, voldoet de gemeente aan de eisen van de Omgevingswet. In paragraaf 2.6 wordt de nieuwe regeling en de achtergronden daarvan nader toegelicht.

1.4 Juridische aspecten

1.4.1 Wettelijke grondslag

1.4.1.1 Wet ruimtelijke ordening, besluit ruimtelijke ordening

Artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening geeft de gemeenteraad de bevoegdheid om bestemmingsplannen vast te stellen. Deze bevoegdheid is in hoofdstuk 3 van die wet en in het Besluit ruimtelijke ordening verder beschreven en ingekaderd. Er zijn ook nog andere wetten met bepalingen over de inhoud van bestemmingsplannen, zoals de Wet geluidhinder.

Artikel 3.1.2, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening maakt het mogelijk dat een bestemmingsplan ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening regels kan bevatten waarvan de uitleg bij de uitoefening van een daarbij aangegeven bevoegdheid afhankelijk wordt gesteld van beleidsregels. Bij het toetsen van een bouw aanvraag aan het bestemmingsplan zal onderzocht worden of de aanvraag voldoet aan deze voorwaarden.

Dit plan maakt gebruik van de mogelijkheid om beleidsregels te gebruiken bij de onderwerpen:

- parkeergelegenheid realiseren,
- splitsen en omzetten van woningen,
- transformeren naar woningen in de wijken Binnenstad, Wilhelminapark, Buiten

Wittevrouwen, en
- particuliere vakantieverhuur.

1.4.1.2 Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet

Het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet wordt met regelmaat gewijzigd. Sinds de wijziging van 28 oktober 2016 beschikt de gemeente Utrecht juridisch gezien over één bestemmingsplan voor het gehele grondgebied, verder 'het bestemmingsplan van Utrecht' genoemd. Dat bestemmingsplan kan in zijn geheel of gedeeltelijk gewijzigd worden.

Dit plan vervangt de algemene regels en de regels over de bescherming van de archeologie in de bodem, die in bestemmingsplannen staan. Als dit plan onherroepelijk wordt, gaat het op grond van artikel 7g van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet automatisch deel uitmaken van het bestemmingsplan van Utrecht.

Op grond van artikel 7c van het hierboven genoemde Besluit kunnen onder andere regels in het bestemmingsplan worden opgenomen over het behouden of maken van een veilige en gezonde leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. In de vakliteratuur spreekt men van 'een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte'. Met 'verbreed' wordt dan bedoeld: niet alleen 'een goede ruimtelijke ordening' (bestemmingsplan), maar ook andere aspecten van de fysieke leefomgeving. Met het opnemen van regels over het kappen van een boom is dit plan ook "breder" dan een gewoon bestemmingsplan.

1.4.2 Voortuitlopen op de Omgevingswet

1.4.2.1 Voorbereiding omgevingsplan, Crisis- en herstelwet

De gemeente Utrecht is opgenomen in artikel 7g van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet. Daardoor mag de gemeente de experimenteerbepalingen uit artikel 7c van dat besluit gebruiken. Dit plan maakt beperkt gebruik van die mogelijkheid.

Artikel 7c geeft de gemeenteraad de bevoegdheid om in een bestemmingsplan een verbod op te nemen om zonder vergunning een bepaalde activiteit te verrichten. Die bevoegdheid, vergelijkbaar met die van de toekomstige Omgevingswet, is een verruiming van artikel 3.6 van de Wet ruimtelijke ordening.

In dit plan wordt hiervan gebruik gemaakt in de gevallen die:

1. planologisch aanvaardbaar zijn, als de initiatiefnemer aan bepaalde voorwaarden voldoet, en
2. waarbij het van belang is dat de gemeente het initiatief vooraf toetst.

Een toets vooraf is bijvoorbeeld wenselijk, als de regel een open norm bevat, zoals "het straatbeeld mag niet worden aangetast". De vergunningprocedure geeft aan burgemeester en wethouders de mogelijkheid om de norm door deskundigen te laten toetsen, zoals een stedenbouwkundige of de commissie ruimtelijke kwaliteit, of om beleidsregels vast te stellen die de norm concreet maken.

1.4.2.2 Korte schets van de Omgevingswet

De Omgevingswet vraagt, onder meer, om een integrale benadering van de leefomgeving, gericht op een doelmatig beheer en ontwikkeling van de 'fysieke leefomgeving' (in dit plan kortweg 'de leefomgeving' genoemd). De gemeente krijgt meer ruimte om zelf te besluiten wat in een gebied het belangrijkst is. Verder wil de wet het aantal regels verminderen, ervoor zorgen dat de regels makkelijker te vinden en te begrijpen zijn en dat de procedures korter zijn. Om dat te bereiken bundelt de Omgevingswet zo'n 26 wetten in één wet en 100 Algemene maatregelen van bestuur (verder: AMvB; een AMvB is een besluit van de regering dat ook wettelijke regels bevat) in 4 AMvB's. Vervolgens zijn provincies en gemeenten aan zet. De gemeenten moeten al hun bestemmingsplannen overhevelen naar één omgevingsplan. In het omgevingsplan moeten ook de regels over de leefomgeving worden opgenomen die nu nog in verordeningen staan, zoals regels uit de Apv over het kappen van een boom.

De Omgevingswet gaat over de leefomgeving, dus niet alleen over de ruimtelijke ordening, maar ook over milieuthema's en archeologie en over andere onderwerpen waar activiteiten bij horen die gevolgen kunnen hebben voor de leefomgeving, zoals windenergie of het beheersen van de gevolgen van de klimaatverandering. Die verbreding, van ruimtelijke ordening naar leefomgeving, geldt ook voor het omgevingsplan.

1.4.2.3 Nieuw in dit plan

Het omgevingsplan krijgt het karakter van een verordening die regels stelt over activiteiten die effect kunnen hebben op de leefomgeving. Die verandering vraagt om nieuwe, andere regels. Dit plan is een eerste stap naar het omgevingsplan. De regeling van dit plan heeft namelijk een structuur die het overzetten van de regels naar het omgevingsplan dat bij de invoering van de Omgevingswet de bestemmingsplannen zal vervangen makkelijker maakt. De algemene regels in de hoofdstukken 3, 4, 5 en 6 kunnen bij de invoering van de Omgevingswet vrijwel ongewijzigd worden overgezet naar het omgevingsplan.

Dit plan maakt een scherper onderscheid tussen regels die direct verband houden met een bepaalde functie (bestemming) en regels die over een activiteit gaan die ook in andere functies (bestemmingen) denkbaar is. De regels over de activiteit 'bouwen' zijn bijvoorbeeld niet meer in het artikel over de functie geregeld. Het maakt voor het bouwen zelf niet uit of de functie Wonen of Industrie is. Uit het feit dat een locatie de functie Wonen heeft volgt bijvoorbeeld niet dat je maximaal 12 meter hoog mag bouwen. Een regel met een maximum bouwhoogte kan wel nodig zijn om aan te sluiten op de hoogte van de bebouwing in de omgeving of om te voorkomen dat woonruimtes ontstaan die niet goed zijn voor de gezondheid, bijvoorbeeld omdat er boven die hoogte te veel verkeerslawaai is.

Door de nieuwe opzet zijn er veel minder regels nodig. Het systeem van de Omgevingswet biedt die mogelijkheid. Als iemand een activiteit wil ondernemen die niet in strijd is met de wet, maar wel in strijd is met het omgevingsplan, dan kan hij of zij een vergunning aanvragen om toestemming voor die activiteit te vragen. Een verbod in het omgevingsplan, zoals 'het is verboden om hoofdgebouwen te bouwen', heeft dus geen absoluut karakter. Maar het zal duidelijk zijn dat de gemeente geen vergunning zal verlenen voor het bouwen van een huis midden op de openbare weg en wel voor de vervanging van een afgebrand huis.

In de bijlage 1 van de toelichting, Leeswijzer voor bestemmingsplan Algemene regels Utrecht, zijn de verschillen tussen de bestemmingsplannen die tot nu toe zijn gemaakt en dit plan beschreven.

1.4.2.4 Nieuwe termen, vrijwel geen verbrede reikwijdte

De Omgevingswet gebruikt nieuwe termen. Een 'bestemming' wordt in die wet 'functie' genoemd en 'gebruik' is straks een 'activiteit'. Om te oefenen met de nieuwe termen en om er alvast aan te wennen, zijn deze termen al gebruikt in de regels. De term 'functie' betekent in dit plan: bestemming, gebruiksdoel; de term 'locaties' betekent hetzelfde als 'gronden' in het bestemmingsplan. 'Activiteit' kan doen, maar ook laten doen of nalaten betekenen. De Omgevingswet hanteert ook de term 'fysieke leefomgeving'. In dit plan spreken we van 'leefomgeving'.

De term 'omgevingsvergunning' is in dit plan vervangen door 'vergunning', als het gaat om de omgevingsvergunning die de gemeente op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en straks op grond van de Omgevingswet kan vragen. De regels van het plan zouden de formele term moeten hanteren, bijvoorbeeld "omgevingsvergunning voor de activiteit zoals bedoeld in artikel 2.1, lid 1, onder b" of "omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit". Via artikel 1.46 heeft de eenvoudige term 'vergunning' wel die formele lading gekregen.

Dit plan bevat verder kapregels uit de Apv. Ook de regels voor de bescherming van de archeologische waarden zijn opgenomen, omdat de gemeente de bestemmingsplanregels en de regels uit de Verordening op de archeologische monumentenzorg voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet wil samenvoegen tot één regeling en de archeologische vergunning wil onderbrengen onder het systeem van de Wabo en de Omgevingswet.

1.4.3 Structuur van de regels

In hoofdstuk 1 van de regels staan de gebruikelijke artikelen: een artikel waarin de verklaring van de begrippen staat en een artikel waarin staat hoe gemeten moet worden.

De regels over de werking van dit plan staan in hoofdstuk 2.

De regels over activiteiten zijn verdeeld over drie algemene hoofdstukken van de regels:

- hoofdstuk 3 Bouwen en slopen;
- hoofdstuk 4 Gebouwen en locaties gebruiken;
- hoofdstuk 5 Grondwerk en
- hoofdstuk 6 Beheer van natuur, flora en fauna.

De regels die in een traditioneel bestemmingsplan in hoofdstuk 4 staan, zijn in dit plan in hoofdstuk 7 te vinden.

1.4.4 Afwijken van het bestemmingsplan

Op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) kan met een vergunning afgeweken worden van de regels van het bestemmingsplan. De Wabo geeft in artikel 2.12 drie methodes voor het verlenen van de vergunning om te mogen afwijken:

1. de reguliere procedure voor het afwijken op grond van regels die in het bestemmingsplan zelf staan (Wet ruimtelijke ordening) en voor de vergunning voor een activiteit die op grond van de regels vergunbaar is (Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet);
2. de reguliere procedure voor het afwijken voor een activiteit die valt onder een categorie van de lijst van artikel 4 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht;
3. als het bovenstaande niet van toepassing is: er moet een ruimtelijke onderbouwing gemaakt worden en de uniforme, openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht wordt gevolgd.

Het is dus altijd mogelijk om een vergunning aan te vragen om van regels van het bestemmingsplan af te mogen wijken. Onder de Omgevingswet blijft deze systematiek min of meer gehandhaafd, waarbij het volgen van de reguliere vergunningprocedure, het uitgangspunt is.

Er is een duidelijk verschil tussen methode 1 enerzijds en de methodes 2 en 3 anderzijds. Bij de vergunningverlening volgens methode 1 toetst het college van burgemeester en wethouders de aanvraag alleen aan de regels van het bestemmingsplan. Als de aanvraag past, wordt de vergunning verleend. Het college bekijkt dus niet of de aanvraag voldoet aan de Wet ruimtelijke ordening, omdat de gemeenteraad bij de vaststelling van het bestemmingsplan die toets al gedaan heeft. Bij de methodes 2 en 3 is dat anders en zal het college uitgebreider onderzoeken of het afwijken wel wenselijk is. Hieronder wordt dit met een voorbeeld verduidelijkt.

Bij het opstellen van de regels van dit plan is rekening gehouden met de afwijkingsmogelijkheid onder 1 en met de andere methodes van afwijking.

De regels verbieden veel activiteiten die tot verandering van de leefomgeving kunnen leiden, omdat dit plan in de eerste plaats wil zorgen voor een goed beheer van het plangebied. De regels verbieden bijvoorbeeld het zonder vergunning bouwen van hoofdgebouwen op locaties met de aanduiding 'overige zone - Omgevingskwaliteit'. Het idee hierachter is dat alle hoofdgebouwen die in die zone gebouwd mochten worden al gebouwd zijn en dat er geen plaats is voor nieuwe hoofdgebouwen. Maar het kan zijn dat een gebouw afbrandt of dat de eigenaar een gebouw wil vervangen. De regels van het plan bieden voor zo'n geval de mogelijkheid om een vergunning aan te vragen: de hierboven beschreven methode 1 wordt dan gevolgd. Dat is logisch, omdat bij vervanging van een hoofdgebouw niet hoeft te worden getoetst of het gebouw planologisch aanvaardbaar is.

Het kan ook zijn dat de eigenaar van een schoolgebouw een hotel wil vestigen in die school. Het plan staat dat niet toe, maar via methode 2 kan toch een vergunning verleend worden. Of er komt een plan om een bedrijf af te breken voor het bouwen van een flat, wat vergund kan worden met de derde methode. Bij dit soort initiatieven geeft het plan geen antwoord op de vraag of de ontwikkeling past in de omgeving. Dan moet de gemeente bijvoorbeeld onderzoeken of het initiatief in het gemeentelijke beleid past, in het eerste voorbeeld in ieder geval in het hotelbeleid en het verkeersbeleid. Het belang van het initiatief wordt uiteindelijk afgewogen tegen alle andere belangen die in het geding zijn, waaronder uiteraard de belangen van omwonenden. En de gemeente toetst natuurlijk ook of zo'n initiatief voldoet aan de wet en aan de verordening van de provincie.

1.4.5 Bouwen

1.4.5.1 Regels over bouwactiviteiten

In de traditionele bestemmingsplannen heeft elke bestemming regels over het bouwen. Soms is het onderscheid tussen twee vergelijkbare functies (bestemmingen), bijvoorbeeld Wonen - 1 en Wonen - 2, ingegeven door de mate waarin het bouwen is toegestaan. Erg logisch is dat niet, want de activiteit bouwen zelf staat vaak los van de functie (bestemming). De functie wordt pas van belang als de bouwer klaar is: het gebouw moet dan gebruikt worden op een manier die past bij de functie (bestemming).

In dit plan wordt het bouwen als een zelfstandige activiteit gezien. De regels over bouwen zijn in één hoofdstuk opgenomen, hoofdstuk 3, met uitzondering van regels die bedoeld zijn om een functie (bestemming) te vrijwaren van bebouwing, zoals regels die bij de functie gasleiding horen. Die beschermende regels zijn opgenomen in hoofdstuk 5.

1.4.5.2 Wat verandert er?

Dit plan neemt de gebruikelijke algemene regels in bestemmingsplannen vrijwel ongewijzigd over. Om voor de uniformering van regels te zorgen zijn ook algemene regels die "verstopt" zijn in de regels over functies (bestemmingen) opgenomen in dit plan. Dat zijn bijvoorbeeld de regels over het werken in de woning (en over bed-and-breakfast).

Het plan biedt in de wijken Veldhuizen (en De Balije) en Voordorp wel ruimere mogelijkheden voor het bouwen van een dakopbouw.

1.4.5.3 Welke bouwmogelijkheden biedt het plan?

In de wijken Veldhuizen en Voordorp - Voorveldsepolder is geen plek voor nieuwe hoofdgebouwen. Het plan verbiedt dan ook het bouwen van nieuwe hoofdgebouwen. De regels geven wel de mogelijkheid om een vergunning te verlenen voor het vervangen van een hoofdgebouw. Een huis dat door een calamiteit verloren gaat, mag dus, met een vergunning, weer worden opgebouwd.

Het bouwen van aanbouwen en bijgebouwen mag alleen als dat zonder omgevingsvergunning mag: zie de volgende paragraaf "Vergunningvrij bouwen". Dat geldt ook voor het verbouwen van een hoofdgebouw.

In Voordorp en Veldhuizen mogen woningen die uit twee bouwlagen bestaan en die een plat dak hebben een opbouw op dit platte dak bouwen. Deze bouwmogelijkheid bestond ook al in de beheersverordening Voordorp en in het daarvoor in Voordorp geldende bestemmingsplan. Het is bij zo'n dakopbouw nadrukkelijk de bedoeling dat dit geen extra bouwlaag, dat wil zeggen extra verdieping, is. Een extra verdieping wijzigt het straat- en bebouwingsbeeld en dat is stedenbouwkundig niet aanvaardbaar.

Zie verder hieronder en de paragrafen 2.4.2, 2.4.3 en 2.4.4.

1.4.5.4 Vergunningvrij bouwen

In sommige gevallen is voor het bouwen geen omgevingsvergunning nodig. Dat geldt bijvoorbeeld voor het bouwen van bijgebouwen (schuurtjes) of aanbouwen achter of naast een huis die voldoen aan de wettelijke regels (zie: bijlage 2; op internet kunt u de toelichting vinden in de publicatie van de regeling voor het vergunningvrij bouwen (Staatsblad 2014, nr. 333, pdf-versie, pagina 34 en verder).

Ook met de toelichting van de rijksoverheid is de regeling voor het vergunningvrij bouwen nogal ingewikkeld. Er zijn bouwwerken die volledig vergunningvrij zijn (de lijst van artikel 2 van Bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht (Bor)) en die vergunningvrij zijn, als het bouwwerk past in de regels van het bestemmingsplan (de lijst van artikel 3 van die bijlage).

In schema ziet het er als volgt uit:

	<i>bouwvergunning technische toets</i>	<i>toets aan planologie (bestemmingsplan)</i>
<i>Lijst artikel 2, Bijlage II, Bor</i>	nee	nee
<i>Lijst artikel 3, Bijlage II, Bor</i>	nee	ja
<i>Andere bouwactiviteit</i>	ja	ja

Voor de duidelijkheid:

- uit de tabel blijkt dat een volledig vergunningvrije bouwactiviteit ook mag, als het bestemmingsplan die activiteit verbiedt;
voorbeeld: iemand bouwt een aanbouw achter de oorspronkelijke achtergevel van zijn huis die minder dan 4 meter diep is en lager dan 3 meter - dat mag zonder vergunning op grond van artikel 2, onderdeel 3a, van Bijlage II bij het Bor, ook al is de bouwactiviteit in strijd met het bestemmingsplan;
- een bouwactiviteit die past in het bestemmingsplan en die past in artikel 3 van Bijlage II van het Bor is ook vergunningvrij;
voorbeeld: de gemeente bouwt een schommel in een groenstrook met een hoogte van 3 meter - dat mag zonder vergunning op grond van artikel 3, onderdeel 4 van Bijlage II van het Bor, omdat het past binnen de regels (artikel 6, lid 6.6, onder b) van dit plan;
- een bouwactiviteit die past in het bestemmingsplan moet in andere gevallen wel aan de wettelijke, technische eisen voldoen en ook aan de bouwverordening van de gemeente;
voorbeeld: iemand die een dakopbouw wil bouwen die voldoet aan de regels in artikel 6 lid 6.3 van dit plan heeft op grond van dit plan geen vergunning nodig, maar moet wel een bouwvergunning aanvragen die getoetst wordt aan de technische eisen in het Bouwbesluit.

1.4.6 Bedrijfsactiviteiten en functiemenging

Voor bedrijvigheid in een woonwijk wordt de planologische term 'functiemenging' gebruikt. Bij functiemenging gaat het vaak om bedrijfsactiviteiten die in of bij een woning plaatsvinden. Deze activiteiten mogen het woon- en leefklimaat dan niet of nauwelijks verstoren. Aan de hand van de Lijst van bedrijfsactiviteiten in de woonomgeving, die de gebruikelijke "Lijst van Bedrijven 'functiemenging'" vervangt, wordt bekeken welke bedrijven passend kunnen zijn in de woonomgeving. Achter de Lijst is, in hetzelfde document, een toelichting opgenomen.

Hoofdstuk 2 Toelichting per artikel

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de regels per artikel besproken.

Bij het lezen van de regels is het van belang om de onderstaande termen te kennen. Want om vast te wennen aan de Omgevingswet, gebruikt dit plan de nieuwe termen:

functie: de "bestemming"; de functie beschrijft waar de locatie met die functie voor bedoeld is;

locatie: de "gronden", dus de plaats of plek;

activiteit: het "gebruik"; wat je doet, soms ook wat je nalaat, en soms ook het resultaat van de activiteit.

Om het onderscheid tussen een functie en een activiteit te verduidelijken wordt de activiteit in dit plan meestal met een werkwoord, bijvoorbeeld bouwen, beschreven.

De keuze om zoveel mogelijk te werken met de huidige standaarden (zie paragraaf 1.4.2.1) heeft als gevolg dat er verwarring kan ontstaan over de functie Wonen en de activiteit wonen. De functie duidt locaties aan die bedoeld zijn voor woningen (huizen). De belangrijkste activiteit in een woning is (het werkwoord) wonen.

2.2 Begrippen en meten (hoofdstuk 1 van de regels)

Artikel 1 Begrippen

In dit artikel worden de begrippen die een verduidelijking nodig hebben verklaard. Deze lijst zal op termijn bij alle nieuwe bestemmingsplannen worden gevoegd. In de bijlage kunnen daarom ook begrippen staan die niet voorkomen in de regels van dit plan.

Artikel 2 Wijze van meten

De regels in dit artikel maken duidelijk hoe de gemeente gaat meten, als er in een regel een bepaalde maat, zoals een bouwhoogte, staat.

De verplichte "Anti-dubbeltelregel" uit het Besluit ruimtelijke ordening is in artikel 2, lid 2.5, opgenomen. Deze regel voorkomt dat steeds vanuit de feitelijke situatie van het heden wordt gemeten. Als een bewoner bijvoorbeeld 60% van zijn tuin mag volbouwen en dat ook heeft gedaan, ontstaat een nieuwe tuin. Deze regel verhindert dat de bewoner nu ook weer 60% van de nieuwe, kleinere tuin mag volbouwen.

2.3 Verhouding met andere regels (hoofdstuk 2 van de regels)

Artikel 3 Werking van het plan

Dit plan heeft de vorm van een "parapluplan". Zo wordt een bestemmingsplan genoemd dat als een paraplu over een of meer andere bestemmingsplannen wordt gelegd. Dat is bij een gewoon nieuw bestemmingsplan voor een bepaald gebied anders. Zo'n bestemmingsplan treedt in zijn geheel in de plaats van de regels die in dat bepaalde gebied gelden.

Omdat de regels van de bestemmingsplannen "onder de paraplu" niet vervallen bij de vaststelling van het parapluplan, staat in artikel 3 beschreven welke doorwerking het plan op de onderliggende plannen, de plannen "onder de paraplu", heeft.

In aanvulling op artikel 3 geldt het juridische principe dat een oude regel buiten toepassing blijft als een nieuwe regel over hetzelfde onderwerp gaat als de oude. Dat betekent in dit geval dat het Chw bestemmingsplan Algemene regels over bouwen en gebruik vervangen wordt door dit plan, maar ook de nog oudere facetbestemmingsplannen Woningplitsing I en II die op de websites van de gemeente en ook die van het Rijk (Ruimtelijkeplannen.nl) nog wel als geldend plan te vinden zijn.

Lid 3.1 Verhouding eerder vastgestelde bestemmingsplannen

De gemeente Utrecht heeft twee soorten bestemmingsplannen: de "gewone" bestemmingsplannen die een standaardopbouw hebben volgens de landelijke systematiek en de "Chw bestemmingsplannen", zoals Veldhuizen, De Meern; Voordorp - Voorveldsepolder; Beurskwartier 1 en Merwedekanaalzone deelgebied 5, Europalaan fase 1, die een nieuwe opbouw hebben. Het verschil is overigens beperkt: hoofdstuk 3 van een gewoon bestemmingsplan is opgesplitst in vier hoofdstukken, de hoofdstukken 3, 4, 5 en 6 in een Chw bestemmingsplan. Chw staat voor Crisis- en herstelwet. Zie paragraaf 1.4.2.

hoofdstuk	gewoon bestemmingsplan	Chw-bestemmingsplan
Begrippen, meten	in hoofdstuk 1	in hoofdstuk 1
Bestemmingen, functies	in hoofdstuk 2	in hoofdstuk 2

Algemene regels	in hoofdstuk 3	in hoofdstuk 3, 4 , 5 en 6
Overgangsrecht	in hoofdstuk 4	in hoofdstuk 7

In onderdeel 1 van lid 3.1 staat onder a dat de hoofdstukken 3, 4 en 5 van dit plan in de plaats komen van de hoofdstukken 3 van de gewone bestemmingsplannen. En onder b staat dat de anti-dubbeltelregel blijft gelden. In de gewone bestemmingsplannen staat die regel namelijk in hoofdstuk 3. In de Chw-bestemmingsplannen en in dit plan is dezelfde regel bij de meetregels in hoofdstuk 1 opgenomen.

Onderdeel 1 van lid 3.1 regelt ook dat in bepaalde situaties de algemene regel in een eerder vastgesteld bestemmingsplan toch van toepassing is, omdat er bijvoorbeeld in hoofdstuk 2 van de regels wordt verwezen naar een algemene regel in hoofdstuk 3.

Onderdeel 2 van lid 3.1 zorgt voor uniformering, in ieder geval van de redactie, van de meetregels. In sommige bestemmingsplannen zijn afwijkende meetregels opgenomen, omdat dat voor een goede uitvoering van dat plan nodig was. Die afwijkende meetregels blijven wel gelden.

Onderdeel 3 van lid 3.1 is opgenomen voor de duidelijkheid. Deze regel spreekt voor zich.

Lid 3.2 Bijlagen van eerder vastgestelde bestemmingsplannen

Bijlagen bij de regels van een bestemmingsplan zijn soms nodig voor de toepassing van die regels. Het is niet de bedoeling dat dit plan onbedoeld de werking van die regels verandert door een bijlage aan te passen. Daarom is in dit lid bepaald dat de oorspronkelijke bijlagen blijven gelden. Bedenk wel dat de hoofdstukken 3 van alle bestemmingsplannen vervangen worden door dit plan. Dat betekent ook dat alle bijlagen die bij die hoofdstukken horen vervangen worden door de bijlagen van dit plan.

Lid 3.3 Overige zone - Algemene regels Utrecht

Dit lid is opgenomen om de digitale raadpleegbaarheid van dit bestemmingsplan op www.ruimtelijkeplannen.nl te verbeteren.

2.4 Bouwen en slopen (hoofdstuk 3 van de regels)

2.4.1 Inleiding

In de bestemmingsplannen Veldhuizen, De Meern en Voordorp-Voorveldsepolder is een 'overige zone - bouwen' aan locaties toegekend. Zo'n zone omvat alle functies waar hoofdgebouwen gebouwd zijn of gebouwd kunnen worden. Grofweg zijn dat de functies die niet tot het openbare gebied behoren, later aangevuld met agrarische functies. Bestemmingsplannen die in 2022 de beheersverordeningen gaan vervangen zullen ook met zo'n zone werken. Zie ook paragraaf 2.4.5.

Als een regel geen verwijzing naar de 'overige zone - bouwen' heeft, dan geldt de regel in principe dus voor het hele grondgebied van de gemeente waarvoor een bestemmingsplan geldt, inclusief de gebieden met een Chw-plan. Alleen gebieden met een beheersverordening houden hun eigen regeling.

De artikelen in hoofdstuk 3 van de regels zijn als volgt ingedeeld:

- inleidende en algemene bepalingen (artikel 4 en 5);
- bouwen is toegestaan op grond van het plan (artikel 6);
- vergunning nodig voor het bouwen (artikel 7);
- bouwverbod buiten de 'overige zone - bouwen' (artikel 8)
- overgangsrecht (artikel 9);
- vergunning nodig voor het slopen (artikel 10).

2.4.2 Inleidende bepalingen over het bouwen en het slopen (artikel 4)

De regel in lid 4.1 zorgt ervoor dat dit hoofdstuk in de hele gemeente kan gelden. In de inleiding hierboven is al uitgelegd dat het hoofdstuk dan ook geldt in gebieden waar een ander bestemmingsplan geldt. Dat kan zelfs een oud bestemmingsplan zijn dat in de vorm van een boek met papieren plankaarten is vastgesteld, zoals het bestemmingsplan Binnenstad. In de bestemmingsplannen die tot nu toe werden gemaakt, staan de regels over het bouwen in twee hoofdstukken. Wat je waar mag bouwen staat vrijwel zonder uitzondering in hoofdstuk 2. Per bestemming worden aparte regels gegeven. In de bestemming staat ook wanneer burgemeester en wethouders bevoegd zijn om je in afwijking van die regels een vergunning geven. In hoofdstuk 3 van de bestemmingsplannen staan algemene regels over het bouwen. Die regels zijn overigens grotendeels vervangen door het Chw bestemmingsplan Algemene regels over bouwen en gebruik, dat de gemeenteraad op 30 november 2017 heeft vastgesteld. Om de regels verder te uniformeren vervangen de hoofdstukken 3 tot en met 5 van dit plan het Chw bestemmingsplan Algemene regels over bouwen en gebruik.

Met de regel in lid 4.1 blijven de regels die in bestemmingsplannen in hoofdstuk 2 staan van toepassing, naast de regels die in hoofdstuk 3 van dit plan staan. Dat is logisch, want het is een juridisch principe (het 'lex specialis'-beginsel) dat een bijzondere regel voorgaat op een algemene regel.

De regel in lid 4.2 verbindt het bouwen met de functie van het gebouw. Als de functie van het gebouw niet past bij de functie van de locatie, mag het bouwen ook niet. Een bedrijfspand past bijvoorbeeld wel op een locatie met de functie Bedrijf, maar niet op een locatie met de functie Groen. Een vergunningaanvraag voor een bedrijf op zo'n locatie zal op grond van lid 4.2 moeten worden geweigerd.

Lid 4.3 dient twee doelen. Allereerst wordt onder 1 zeker gesteld dat een bestaand, legaal bouwwerk (een gebouw is ook een bouwwerk) in dit plan als een legaal bouwwerk wordt gezien, ook al bepaalt een regel in dit artikel dat zo'n bouwwerk niet gebouwd mag worden. Het legale bouwwerk wordt geacht in overeenstemming te zijn met de regels die dit bestemmingsplan over de activiteit bouwen stelt.

Met legaal wordt bedoeld:

- toen het bouwwerk gebouwd werd, beschikte de eigenaar over de vergunningen die toen verplicht waren en was het bouwen op grond van de wet toegestaan of
- het gebouw is later gelegaliseerd of mocht op grond van latere regelgeving gebouwd of in stand gelaten worden.

De regel onder 2 is bedoeld voor bouwwerken die gebouwd zijn om te voldoen aan een voorwaardelijke verplichting. Dergelijke gebouwen mogen niet afgebroken worden.

In lid 4.4 staat een regel die uit de bouwverordening komt en die in het omgevingsplan thuishoort. Het is een praktische regel die ervoor moet zorgen dat de bouw op een zorgvuldige manier start, namelijk op de juiste hoogte en op de juiste plek. De woorden "in ieder geval" maken duidelijk dat er andere redenen kunnen zijn om nog niet met de bouw te beginnen. De voorschriften in de omgevingsvergunning kunnen de start bijvoorbeeld verbieden zolang nog niet aan een bepaalde voorwaarde is voldaan en is ook mogelijk dat er voor de bouw nog meer vergunningen nodig zijn. Het aangeven van het peil of het uitzetten van rooilijnen is niet altijd nodig. De gemeente kan in zo'n geval aangeven dat de bouwer kan starten met de bouw.

2.4.3 Bijzondere regels (artikel 5)

Lid 5.1 Voorwaardelijke verplichting over parkeren

Dit lid zorgt voor de uitvoering van het parkeerbeleid. De regel onder 1 en 3 zorgen ervoor dat een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen moet voldoen aan het gemeentelijk parkeerbeleid. Dat betekent dat de aanvrager moet zorgen voor voldoende parkeergelegenheid voor auto's en fietsen. Wat voldoende is, hangt natuurlijk af van wat er gebouwd wordt. Het college gebruikt beleidsregels om te toetsen of een bouwplan voorziet in voldoende parkeergelegenheid. Bij de vaststelling van dit plan staan die beleidsregels in de Beleidsregel parkeernormen fiets 2021 gemeente Utrecht en de Beleidsregel parkeernormen auto 2021 gemeente Utrecht. In die beleidsregels staan de normen waarmee de parkeerbehoefte berekend wordt, de mogelijkheden voor maatwerk en hoe het aantal te realiseren parkeerplaatsen bij het gebruik van die mogelijkheden wordt berekend.

De constructie in dit lid vloeit voort uit artikel 3.1.2, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening en uit de vergelijkbare bepaling in het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet, artikel 7c, zesde lid. Die wettelijke regelingen staan toe dat een bestemmingsplan ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening "vage regels" bevat die concreet worden gemaakt met beleidsregels. Uit de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 8 maart 2017 (201605713/1/R3) over het bestemmingsplan "Facetherziening parkeren" van de gemeente Groningen volgt dat de gemeente een dynamische verwijzing naar parkeernormen in de regels mag opnemen. In deze uitspraak overweegt de Afdeling: "Wel moet duidelijk zijn naar welke beleidsregels wordt verwezen. Hoewel in artikel 4, lid 4.4, van de planregels niet wordt verwezen naar specifieke beleidsregels, kan er naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid geen onduidelijkheid over bestaan dat ten tijde van de vaststelling van het plan hiermee de "Beleidsregels Parkeernormen 2012" van de gemeente Groningen worden bedoeld. Er zijn in de gemeente Groningen immers geen andere beleidsregels met betrekking tot parkeren."

Lid 5.2 Woningvorming en omzetting

Deze regel heeft vooral een signaalfunctie. De regel is strikt genomen niet nodig, omdat artikel 12 sowieso van toepassing is. De beleidsmatige toelichting staat bij dat artikel.

2.4.4 Bouwen is toegestaan (artikel 6)

Voor de duidelijkheid: het "bouwen is toegestaan" in de kop van artikel 6 wil zeggen dat op grond van hoofdstuk 3 van de regels geen vergunning nodig is. Vaak is op grond van de wet wel een omgevingsvergunning nodig of brengt de bouwactiviteit ook een vergunningplichtige activiteit met zich mee, bijvoorbeeld het bouwen bij een gasleiding.

Het eerste lid, lid 6.1 beschrijft de gevallen waarin geen vergunning nodig is. Onder 1 worden de bouwwerken bedoeld die op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zonder vergunning, zelfs zonder bouwvergunning, gebouwd mogen worden (zie paragraaf 1.4.5.4). De regel onder 2a spreekt voor zich. Onderdeel 2b verwijst naar bouwregels die bij de regels bij een functie (bestemming) staan, bij traditionele bestemmingsplannen zijn dat de bouwregels in hoofdstuk 2. Als de regels die een functie horen een bouwwerk toestaan, dan is het bouwen op grond van dit onderdeel toegestaan. Als een aanvrager bijvoorbeeld een gebouw van 8 meter hoog wil bouwen en bij de functie (bestemming) of op de plankaart (verbeelding) staat dat daar bebouwing tot 9 meter is toegestaan, dan is het bouwen toegestaan. De bouwer moet op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht wel een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen aanvragen en de bouwer moet ook voldoen aan artikel 11.

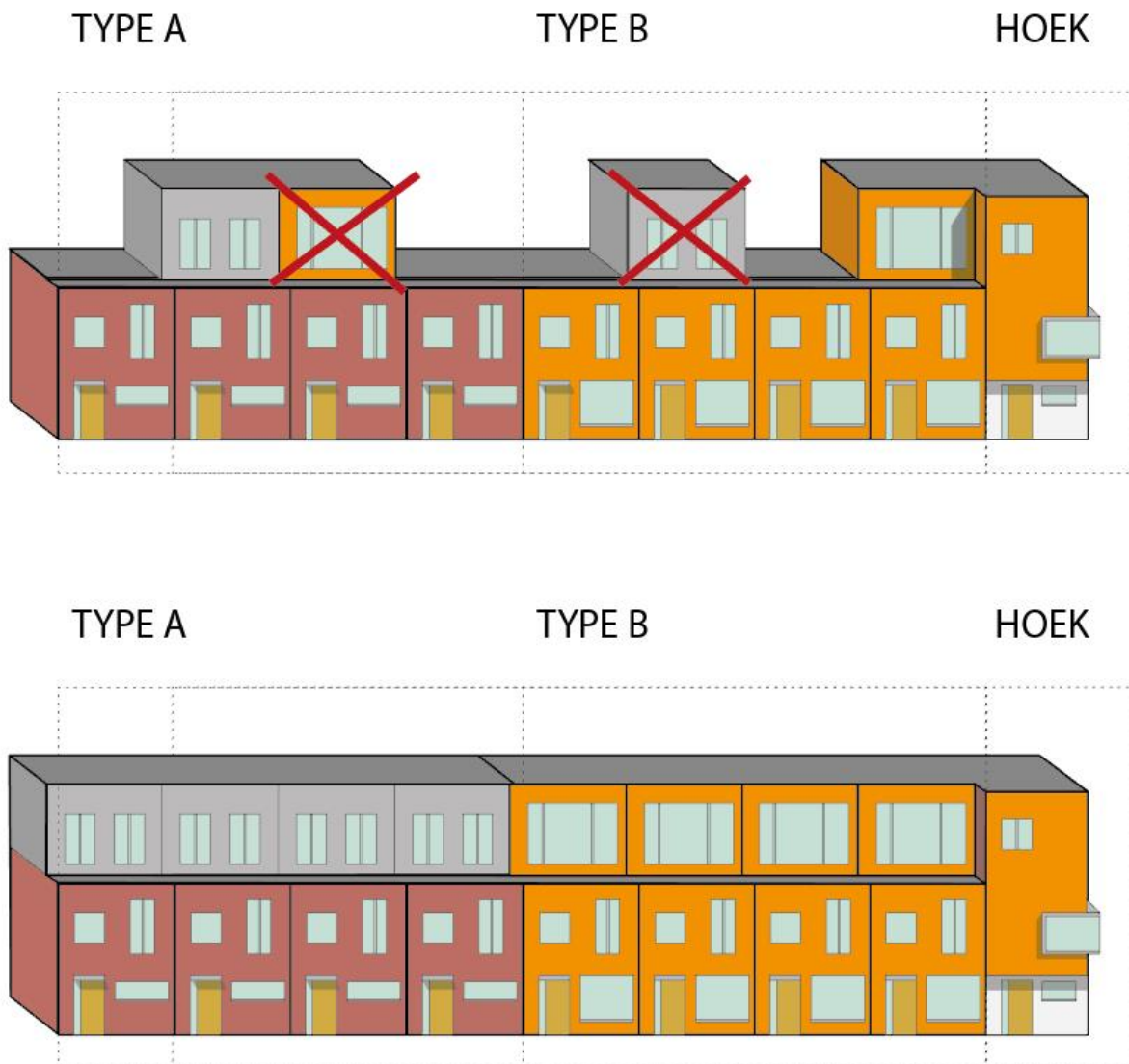
In lid 6.2 staan de kleine afwijkingen van regels over het bouwen, afwijkingen die normaal gesproken geen effect hebben op de planologische of stedenbouwkundige invulling van een gebied en de leefbaarheid niet aantasten. Deze regels staan ook al in het Chw bestemmingsplan Algemene regels voor bouwen en gebruik. Meestal is voor de genoemde bouwwerken wel een omgevingsvergunning nodig. Dit lid bepaalt slechts dat voor de *afwijking* (namelijk de overschrijding van de bouwgrens) geen vergunning nodig is.

Lid 6.3 regelt dat dakopbouwen op een hoofdgebouw die voldoen aan de voorwaarden van dat lid, op dit moment alleen enige woningen in de buurten Veldhuizen-Balije, geen nadere toets aan het plan nodig hebben. Er is wel een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen nodig op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Een dakopbouw die aan de voorwaarden voldoet, voldoet ook aan de welstandsaspecten. Die zijn namelijk vertaald in de voorwaarden over het uiterlijk en het materiaalgebruik. De voorwaarden komen er eigenlijk op neer dat een dakopbouw moet aansluiten bij de eerder gerealiseerde dakopbouwen in een bouwblok of in een straat. Die eerdere dakopbouwen zijn al op welstand getoetst en fungeren als "trendsetter". Als er geen trendsetter is of de gewenste dakopbouw past niet in de voorwaarden, dan kan een dakopbouw vergund worden op grond van lid 6.3 onder 2 of

artikel 7 of met een omgevingsvergunning waarmee van het plan mag worden afgeweken.

Met een rij woningen van hetzelfde type worden aan elkaar gebouwde woningen in dezelfde stijl en met dezelfde architectonische opbouw en uitvoering bedoeld. Dit kan een zelfstandig rij woningen zijn of een rij woningen binnen een langere rij woningen.



Afbeelding: voorbeeld van hoe de regeling werkt bij een rij met twee woningtypen

Dakopbouwen op beeldbepalende panden (zie de Lijst locaties met omgevingskwaliteiten, bijlage 3 bij de regels) tasten de belevingswaarde en de cultuurhistorische waarde van de omgeving aan en zijn daarom op grond van artikel 6, lid 6.3, onder 1, niet toegestaan.

De regel onder 7 maakt, wellicht ten overvloede, duidelijk dat een dakopbouw niet hetzelfde is als een extra verdieping (bouwlaag). Uit de vorm en grootte van de dakopbouw moet blijken dat de dakopbouw aan deze regel voldoet.

Lid 6.4 biedt een beperkte mogelijkheid voor het maken van een dakterras, zonder dat er een planologische toets hoeft plaats te vinden. Die mogelijkheid is beperkt, omdat een dakterras nogal wat impact heeft op de omringende percelen. In onderdeel 3 dat staat het maken van dakterrassen op een aan- of uitbouw toe in de daar genoemde zone onder voorwaarden is toegestaan, wat betekent dat de regeling op dit moment alleen in de buurten Veldhuizen, De Balije en Voordorp gelden. Dakterrassen kunnen een belangrijke meerwaarde hebben voor bewoners die geen tuin of plaatsje hebben. De nadelen van een dakterras zijn de vermindering van de privacy en de geluidsoverlast voor de burens. Die nadelen wegen in een wijk als Voordorp - Voorveldsepolder met veel tuinen en veel groen, zwaarder dan de voordelen. Daarom zijn dakterrassen op woningen niet toegestaan (dat volgt uit artikel 7, lid 7.4, waarin geen ruimte aan dakterrassen wordt geboden). De

zinsnede "op het deel van het hoofdgebouw dat alleen één bouwlaag op de begane grond heeft" moet voorkomen dat er discussie ontstaat over de vraag of de aanbouw of uitbouw een deel is van het hoofdgebouw. Een oorspronkelijk aangebouwde keuken kan bijvoorbeeld als deel van het hoofdgebouw gezien worden. Als dat zo is, dan mag ook op dat deel van het hoofdgebouw een dakterras gemaakt worden, zolang dat dakterras maar niet op een tweede bouwlaag wordt gemaakt.

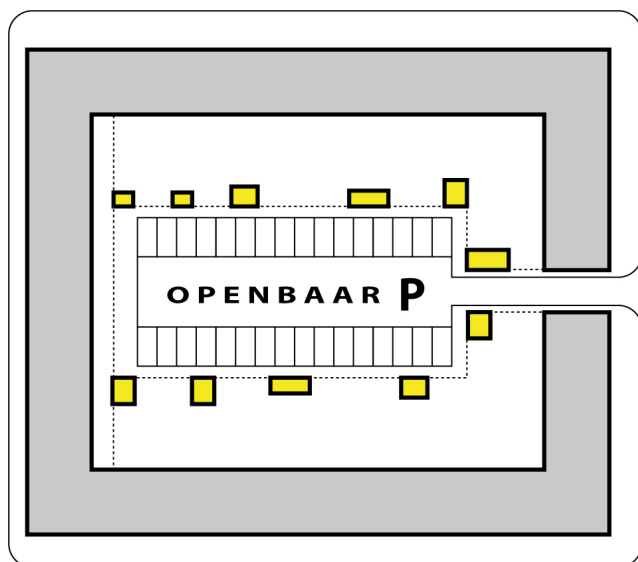
Onderdeel 4 van lid 6.4 gaat alleen over dakterrassen die op grond van het bestemmingsplan Wilhelminapark, Buiten-Wittevrouwen mogen worden aangelegd. Op panden die op de kaart Dakterrassen Wilhelminapark, Buiten-Wittevrouwen, bijlage 8 bij de regels, een gele kleur hebben is een dakterras dat voldoet aan de voorwaarden van onderdeel 4 toegestaan. De dikke rode lijn op de kaart geeft aan waar geen dakterras is toegestaan.

Dakterrassen kunnen een gezondheidsrisico met zich meebrengen. Een uitmonding of dakdoorvoer van een ontspanningsleiding kan stank veroorzaken en daardoor een gezondheidsrisico vormen bij (langdurig) verblijf op een dak. In NEN 3215-2018, hoofdstuk 4 en 10 is een afstandseis gesteld voor een uitmonding van een ontspanningsleiding van de gebouwriolering ten opzichte van een voorgeschreven buitenruimte, dan wel een uitwendige verblijfsruimte. Deze afstand moet minimaal 6 meter bedragen. Een dakterras en het gebruik daarvan (verblijf) vormt mogelijk ook een gezondheidsrisico door stank afkomstig van uitmondingen van ontspanningsleidingen van naastgelegen bouwwerken.

Het bouwen van een bijbehorend bouwwerk is onder voorwaarden geheel vergunningvrij (zie hierboven bij lid 6.1 en paragraaf 1.4.5.4). De voorwaarde waar lid 6.5 naar verwijst luidt: "c. op een afstand van meer dan 1 m vanaf openbaar toegankelijk gebied, tenzij geen redelijke eisen van welstand van toepassing zijn". Met deze voorwaarde wil de wetgever voorkomen dat bijbehorende bouwwerken die invloed hebben op de beleving van de openbare ruimte zonder welstandstoets gebouwd mogen worden. Er zijn echter gevallen waarin het bijbehorende bouwwerk zonder bezwaar of zelfs bij voorkeur op de grens van het openbare gebied gebouwd kan worden. De regels in lid 6.5 beschrijven die gevallen en zorgen dat voor die gevallen snel een vergunning voor de activiteit bouwen verleend kan worden. Het begrip "openbaar toegankelijk gebied" is uit de regeling in Bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht overgenomen.

De regel onder 1 gaat over wat men een gesloten bouwblok noemt. Een bijbehorend bouwwerk op de grens van het perceel is daar geen bezwaar. "Aan alle zijden omgeven [...] door hoofdgebouwen", betekent niet dat er geen openingen in de bebouwing mag zitten, bijvoorbeeld openingen om verkeer naar een binnenterrein toe te laten. Het gaat erom dat aan alle zijden min of meer gesloten bebouwing staat die een duidelijk binnenterrein vormt voor de bewoners van die gebouwen.

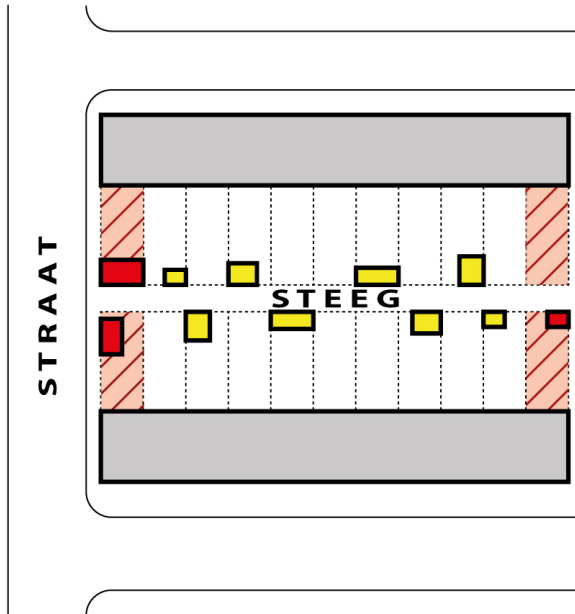
Afbeelding: openbaar gebied dat "omgeven is door hoofdgebouwen"



Op grond van de regeling in Bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht is het bouwen van bijbehorende bouwwerken aan een achterom toegestaan, behalve bij percelen die op de hoek liggen. De achterom valt namelijk niet onder het begrip "openbaar toegankelijk gebied". Op de tekening hieronder zijn de bijbehorende bouwwerken die vergunningvrij zijn geel gekleurd. Op de hoeken,

rood ingetekend, is het van belang dat zorgvuldig gekeken wordt naar het effect op de openbare ruimte. Als een bouwplan stedenbouwkundig past en voldoet aan de eisen van welstand, is het bouwen met een vergunningverlening mogelijk.

Afbeelding: percelen aan een steeg of achterom



In lid 6.6 staan de regels over het bouwen in de openbare ruimte. De meeste bouwwerken die daar normaal gesproken te vinden zijn, mogen op grond het Besluit omgevingsrecht zonder vergunning gebouwd worden. De gemeente is, afgezien van nutsvoorzieningen, over het algemeen de enige partij die in de openbare ruimte iets bouwt. Meestal zijn het voorzieningen die bij de inrichting van het openbare gebied horen, zoals banken in het park. Het uitgangspunt bij de regeling voor het bouwen in de openbare ruimte is dat de gemeente zichzelf geen vergunningen hoeft te geven. In de praktijk overlegt de gemeente veranderingen van de inrichting van de openbare ruimte met omwonenden. Als omwonenden bezwaar hebben, kunnen zij dat ook zonder vergunningprocedure aan de gemeente laten weten.

Met de regels in lid 6.6 is voor het bouwen van voorzieningen die het algemeen belang dienen in principe geen vergunning nodig. Er zijn een paar voorwaarden:

- het gebouwde, dus het resultaat van de bouw, mag de verkeersveiligheid of de waterveiligheid niet aantasten; het spreekt voor zich dat ook tijdens de bouw gezorgd moet worden voor de veiligheid van het verkeer, maar dat kan bijvoorbeeld met verkeersregelaars geregeld worden;
- het bouwen mag niet in strijd zijn met de beschermende regels voor bijvoorbeeld leidingen;
- het bouwen komt niet in strijd met de toegewezen functie, wat bijvoorbeeld bij de functies Groen en Verkeer en Verblijf betekent dat het bouwen geen aantasting van bomen tot gevolg mag hebben.

In het geval van speelvoorzieningen geldt een maximum hoogte. Geluidwerende voorzieningen worden in de praktijk alleen aangebracht als dat nodig is en dan niet hoger dan nodig is. Daarom is geen maximale hoogte in de regel opgenomen. Dat geldt ook voor kunstwerken. Het plaatsen van een kunstwerk in de openbare ruimte gebeurt altijd in overleg met de omwonenden. Een regel over de omvang is dus niet nodig.

2.4.5 Bouwen met een vergunning (artikel 7)

In artikel 7 staan de mogelijkheden voor het bouwen met een vergunning. Dat kan een vergunning zijn om in afwijking van regels te mogen bouwen of een vergunning voor het bouwen als dat zonder vergunning niet is toegestaan. De grondslagen voor deze vergunningen staan respectievelijk in artikel 3.6 van de Wet ruimtelijke ordening en in artikel 7c, lid 14, van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet. De werking is overigens vergelijkbaar: de bouwmogelijkheid die vergund kan worden, is in overeenstemming met de geest van het plan, als aan de voorwaarden die bij de vergunningplicht horen wordt voldaan.

Dit artikel biedt de mogelijkheid om bouwwerken te bouwen die de burens als hinderlijk kunnen ervaren. Daarom doet degene die wil bouwen er goed aan om even met de burens te gaan praten, voordat de vergunningaanvraag gedaan wordt.

Zie ook paragraaf 1.4.4, waarin onder meer wordt uitgelegd hoe de afwijkmethode, methode 1, zich verhoudt tot de andere methodes om af te wijken van regels van het bestemmingsplan. De vergunning die met toepassing van de Crisis- en herstelwet vereist is, volgt ook deze methode 1.

Lid 7.1 Bouwen op locatie in de 'overige zone - omgevingskwaliteit'

De locatie-aanduiding Waarde - Omgevingskwaliteit gebruiken we voor gebouwen of locaties met een kwaliteit die bescherming nodig heeft. Die kwaliteit kan bestaan uit elementen die de belevingswaarde van een straat of plek verhogen, uit natuurwaarden, cultuurhistorische waarden of uit andere waarden waarmee rekening moet worden gehouden voordat er veranderingen plaats mogen vinden.

De kwaliteiten waarmee rekening gehouden moet worden, kunnen per plek verschillen. Om duidelijkheid te geven is op de Lijst locaties met omgevingskwaliteiten per locatie of adres aangegeven om welke kwaliteiten het gaat.

Voorbeelden van waarden: te beschermen delen van de Nieuwe Hollandse Waterlinie die niet vallen onder de functie Waarde - Werelderfgoed Nieuwe Hollandse Waterlinie of een vergelijkbare functie (bestemming), beeldbepalende panden, een ecologische verbindingszone.

Als de functie van een locatie de nodige bescherming biedt, dan is de locatie-aanduiding niet nodig en dus ook niet wenselijk. De functie Groen of Water zorgt al voor de bescherming van de ecologische verbindingszone, dus die zone is dan geen reden voor het aanduiden van de zone.

Per geval moet bekeken worden of er advisering door deskundigen nodig is. Bij het aantasten van een landschappelijke kwaliteit die in algemene termen is beschreven zal advisering al gauw nodig zijn.

Lid 7.2 Bouwen buiten de bouw- en bestemmingsgrens

De werking van lid 7.2 heeft net als artikel 6, lid 6.2, tot doel om kleine afwijkingen toe te kunnen staan. In tegenstelling tot de regel in artikel 6, lid 6.2, mag op grond van lid 7.2 ook de bestemmingsgrens overschreden worden. De afwijking kan daardoor ingrijpender zijn. Daarom is voor deze afwijking een vergunning van burgemeester en wethouders nodig. Het is niet de bedoeling dat de afwijking de aard van de aangrenzende functie (bestemming) aantast. Dan zou sprake zijn van een wijziging van die functie. Het college is daartoe niet bevoegd. Zo is in de gevallen die onder c genoemd zijn een vrije hoogte als voorwaarde opgenomen, om te voorkomen dat de grond waarboven gebouwd wordt niet meer veilig gebruikt kan worden en daarmee feitelijk ongeschikt wordt voor de functie.

Dit lid is een voortzetting van de regeling in het Chw bestemmingsplan Algemene regels voor bouwen en gebruik.

Lid 7.3 Bouwen met een kleine afwijking van regels

In lid 7.3 staan de kleine afwijkingen die doorgaans in een apart artikel met als titel 'Algemene afwijkingsregels' in bestemmingsplannen worden opgenomen. Deze regel is een uitbreiding ten opzichte van het Chw bestemmingsplan Algemene regels over bouwen en gebruik. Deze afwijking betreft een collegebevoegdheid. Deze bevoegdheid hoeft dus niet in alle gevallen toegepast te worden. Zo is voor het bedrijventerrein Lage Weide onderzocht of de 10% afwijking kan worden toegepast. Dit zal in de belangenafweging moeten worden betrokken.

Lid 7.4 Hoofdgebouwen bouwen of verbouwen in de 'overige zone - bouwen'

Lid 7.4 behandelt het bouwen en verbouwen van hoofdgebouwen. Dit lid wekt wellicht de indruk dat hoofdgebouwen buiten de 'overige zone - bouwen' zonder vergunning mogen worden gebouwd. Dat is niet het geval. De genoemde zone komt alleen voor in bestemmingsplannen die beheersverordeningen vervangen en met toepassing van de Crisis- en herstelwet toewerken naar de Omgevingswet. Het bouwen van hoofdgebouwen is in die plannen alleen toegestaan met een vergunning die op grond van de regels in dit plan kan worden verleend. In andere plannen mag een hoofdgebouw ook alleen met een vergunning gebouwd worden. Die vergunningplicht volgt uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Een aanvraag wordt vervolgens getoetst aan het bestemmingsplan, dus aan de bij de functie horende bouwregels en aan de algemene regels. Zie ook paragraaf 2.4.4.

De 'overige zone - bouwen' zorgt ervoor dat de website waarop het plan geraadpleegd wordt een link naar de bouwregels laat zien, als je met de muis binnen die zone klikt.

Lid 7.4 onder 2a, 2b, 2c en 2d, sloop-nieuwbouw van hoofdgebouwen

Bij de regels in onderdeel 2, onder a, b, c en d, gaat het om het vervangen van een hoofdgebouw, bijvoorbeeld een woning of een school, door een nieuw hoofdgebouw, sloop-nieuwbouw dus.

De regel onder a is vooral bedoeld voor hoofdgebouwen die door een calamiteit, zoals een brand, verloren zijn gegaan. Maar wie dat wil, mag zijn hoofdgebouw ook afbreken en een nieuw hoofdgebouw terugbouwen. Het uitgangspunt van de regel onder a is dat het hoofdgebouw op dezelfde plek, met eenzelfde grondvlak wordt teruggebouwd met ongeveer dezelfde hoogte. De regel wil wel enige flexibiliteit bieden en eist daarom een "vergelijkbare omvang".

Wat de bestaande hoogte is, zal in veel gevallen, vooral bij rijtjeshuizen, een school of een appartementencomplex, duidelijk zijn. Om twijfel bij de beoordeling van de bestaande hoogte zoveel mogelijk te beperken wordt in bijlagen bij de toelichting van plannen die een beheersverordening vervangen zoveel mogelijk een overzicht opgenomen van de bestaande hoogtematen op het moment van vaststelling van het bestemmingsplan. De bijlage van Chw bestemmingsplan Voordorp - Voorveldsepoolder is ook te vinden als bijlage 3, Hoogte-inventarisatie Voordorp, bij dit plan.

De regel onder b staat toe dat er een groter hoofdgebouw wordt teruggebouwd. Die vergroting moet dan wel bijdragen aan een verbetering van het straatbeeld, bijvoorbeeld omdat de bouwhoogte beter past in de omgeving. De burens mogen weinig of geen last hebben van de vergroting. Dat betekent bijvoorbeeld ook dat de vergroting geen parkeeroverlast en vrijwel geen extra verkeer mag veroorzaken. Een vergunningaanvraag voor een groter hoofdgebouw wordt in ieder geval beoordeeld door een deskundige in het vakgebied van stedenbouw.

De regels onder c en d gaan over vervangen en verplaatsen van het hoofdgebouw.

De regel onder c heeft als voorwaarde dat het om een gebouw met een maatschappelijke functie gaat. Deze regel sluit aan bij de tot nu toe veel voorkomende manier van bestemmen: een perceel wordt aangewezen voor een maatschappelijke functie en in de regels wordt in procenten aangegeven hoeveel van het perceel bebouwd mag worden. Zo is een flexibele invulling mogelijk. Die flexibiliteit is nodig, om snel te kunnen reageren op veranderingen in de vraag naar nieuwe schoollokalen. De regels stellen nogal wat eisen aan een nieuw hoofdgebouw. De nieuwbouw moet passen in zijn omgeving, geen onevenredige hinder voor de burens geven en de effecten op de gezondheid van de gebruikers van het gebouw mogen niet slechter worden dan in de oude situatie. Daarbij is niet alleen het gebouw zelf van belang, maar ook de plek van bijvoorbeeld een schoolplein.

Als het te vervangen hoofdgebouw een deel is van lintbebouwing, wat in bijvoorbeeld Leidsche Rijn voorkomt, dan mag het nieuwe hoofdgebouw ook op een andere plek worden teruggebouwd. Dat staat in de regel onder d. Deze regel geldt alleen voor woningen en niet voor andere functies, dus ook niet voor bedrijfswoningen. Het hoofdgebouw moet dus de functie wonen hebben of een vergunning voor de activiteit wonen. Ook hier gelden voor het bouwen op een andere plek extra regels, bijvoorbeeld om te voorkomen dat het buurperceel onevenredig gehinderd wordt, of dat door de gekozen nieuwe plek de geluidsbelasting op de gevels zoveel toeneemt dat niet meer aan de normen van de Wet geluidhinder wordt voldaan. Burgemeester en wethouders kunnen beleidsregels vaststellen die zij gebruiken om te beoordelen of een aanvraag aan de voorwaarden voldoet.

Lid 7.4 onder 2e en 2f, dakopbouwen

Binnen de 'overige zone - bouwen' werken de regels voor dakopbouwen zo: het bouwen van de dakopbouwen op woningen mag, als de dakopbouw voldoet aan alle voorwaarden van artikel 6, lid 6.3. Als de dakopbouw niet aan een van die voorwaarden voldoet, dan kan de dakopbouw vaak toch vergund worden. De eenvoudigste vergunning is mogelijk voor een dakopbouw die op een woning komt van een huizenblok dat in bijlage 7 bij de regels binnen een groen kader valt. Dan kan een vergunning verleend kan worden, als de dakopbouw voldoet aan de voorwaarden die in de bijlagen 4 Dakopbouwen in Veldhuizen en De Balije, en 6 Dakopbouwen in Voordorp, bij de regels staan. In andere gevallen zijn dakopbouwen alleen toegestaan met een omgevingsvergunning voor het afwijken van het plan. De laatste paragrafen van bijlage 6 bij de regels geven nadere informatie hierover. Dakopbouwen op appartementengebouwen komen doorgaans niet voor een vergunning in aanmerking.

Dakopbouwen op beeldbepalende panden (zie de Lijst locaties met omgevingskwaliteiten, bijlage 3 bij de regels) tasten de belevingswaarde en de cultuurhistorische waarde van de omgeving aan en zijn daarom alleen toegestaan, als de bouw zo wordt uitgevoerd dat de te beschermen waarde niet wordt aangetast. Zie de toelichting bij lid 7.1.

Lid 7.4 onder 2g, bedrijfsbebouwing

De regel in onderdeel 2, onder g, biedt bedrijven de mogelijkheid om de bedrijfsbebouwing uit te breiden. Deze regel volgt de jurisprudentie, met de nuancering dat de uitbreiding niet mag leiden tot een verslechtering van het woon- en leefklimaat. Deze nuancering is nodig, omdat de bedrijven die

binnen deze zone vallen vaak niet op een bedrijventerrein maar in een woonwijk staan.

Lid 7.4 onder 2h, bouwmogelijkheden appartementengebouw Vladinushof, Veldhuizen

Het bouwen van een extra verdieping op het appartementengebouw aan de Vladinushof is geregeld in onderdeel 2, onder h. Het bouwen van een extra verdieping op het lagere deel van het appartementencomplex ligt niet voor de hand. Deze bouwmogelijkheid stamt nog uit het bestemmingsplan dat de nieuwbouw mogelijk maakte. Dat plan gaf aan de bouwers en hun architecten enige ruimte. De beheersverordening heeft deze bouwruimte overgenomen. De regels van het bestemmingsplan Veldhuizen, De Meern geven de eigenaar van het pand de gelegenheid om binnen 5 jaar na de vaststelling van dat plan (12 maart 2020) alsnog het gebouw naar één totale bouwhoogte van vier bouwlagen te brengen. Dat staat in artikel 23, lid 23.3, onderdeel 2, onder f, van dat plan. De regel in dit plan neemt die mogelijkheid onverkort over. De uitzonderingssituatie vervalt daarmee op termijn. Mocht de eigenaar na die tijd alsnog een extra verdieping willen bouwen, dan kan hij of zij vragen om een vergunning om te mogen afwijken. Burgemeester en wethouders kunnen daarover dan, alle belangen meewegend, een besluit nemen.

Lid 7.5 Bijzondere bouwlagen in Wilhelminapark, Buiten-Wittevrouwen

Op een locatie met een gele kleur op de kaart Bijzondere bouwlagen Wilhelminapark, Buiten-Wittevrouwen, bijlage 9 bij de regels, mogen met vergunning aanpassingen aan de dakvorm worden gedaan, als ze voldoen aan de voorwaarden van onderdeel 2 van dit lid. Bij het maken van die kaart is rekening gehouden met het beschermde stadsgezicht. Daarom is de gele kleur, en dus de mogelijkheid voor aanpassingen aan het dak, beperkt tot een tweetal kleinere gebieden.

Lid 7.6 Bouwen van woonboten

De Raad van State heeft vastgesteld dat een woonboot, woonschip, woonark of een andere vorm van drijvende woning met een permanente ligplaats (verder: woonboot) een bouwwerk is, waarvoor een vergunning nodig is. Het gevolg van de uitspraak is dat bij elke verandering van een woonboot een uitgebreide vergunningprocedure nodig is, want bestemmingsplannen staan het bouwen op het water niet toe.

Dit plan vereenvoudigt de vergunningprocedure zonder de bestaande wijze van toetsing te veranderen. Dat betekent dat de gemeente in ieder geval toetst of een woonboot op grond van het ter plaatse geldende bestemmingsplan is toegestaan en toetst of maten voldoen aan de maten die in de Havenatlas zijn opgenomen. In de havenatlas zijn de maten te vinden voor de hoogte, breedte en lengte van een woonboot en van de afstand tussen twee boten. Deze maten zijn in de digitale havenatlas te vinden door op een boot-icoontje te klikken en vervolgens op de link 'informatie'. De ruimte die de het woonbotenbeleid geeft om een hogere boot te plaatsen is in onderdeel 2 opgenomen. De voorwaarden in dat onderdeel zijn direct uit het beleid overgenomen. Onderdeel 3 geeft het college de mogelijkheid om een vergunning die niet verleend wordt met onderdeel 1 te weigeren als een nieuwe woonboot in vergelijking met de oude situatie veel nadeliger is voor de omgeving. Woonboten kunnen een grote invloed hebben op de beleving van de openbare ruimte. Als de woonboten bijvoorbeeld dicht aaneenliggen, is het water vaak niet meer zichtbaar. Met dit onderdeel kan het college het belang van de omgeving meewegen en de vergunning weigeren als evident is dat dat belang te veel in de knel komt.

Lid 7.7 Bouwen of verbouwen van ondergeschikte bouwwerken voor mantelzorg

De regel in lid 7.7, onder 1, verwijst naar het vergunningvrije bouwen. Dat is al toegelicht in paragraaf 1.4.5.4.

De regel in lid 7.7, onder 2, is bedoeld om zo min mogelijk belemmeringen op te werpen voor het maken van een mantelzorgwoning in een bestaand of nieuw bijgebouw.

De regel 'voor zover de vergroting voor het doel noodzakelijk is' is bedoeld om een onnodig gebruik van deze afwijkmogelijkheid tegen te gaan. Zo is deze afwijkmogelijkheid, uitzonderingen daargelaten, niet bedoeld in situaties waarbij de mantelzorg ook met een vergunningvrije aanpassing geregeld kan worden en ook niet voor een grotere omvang dan redelijkerwijs nodig is voor de mantelzorgwoning.

Onder 'aantasting van het woon- en leefklimaat' wordt bijvoorbeeld verstaan: extra schaduw op het buurperceel of vermindering van privacy. Of die aantasting onevenredig is, moet per geval bezien worden. Van burens mag in dit geval enige tolerantie verwacht worden.

Een vergunning geldt voor de tijd dat de bewoner mantelzorg verleent. Daarna gelden de gewone regels weer. Dat betekent dat het deel dat te groot was, waar de vergunning voor verleend was, weer moet worden afgebroken. Ook moeten voorzieningen die van de aanbouw of het bijgebouw een woning maakten weer weggehaald worden.

Lid 7.8 Bouwen op locaties waar het bouwen in verband met de functie verboden is

Bouwen op locaties die beschermd worden in de regels - meestal zit er iets bijzonders in de bodem - is doorgaans niet toegestaan. De vergunning die hier gevraagd wordt, zorgt ervoor dat onderzocht wordt wat de gevolgen van het bouwen zijn voor de beschermde functies en of het bouwen gezien die gevolgen mogelijk is. Het zal duidelijk zijn dat het bouwen op een gasleiding vrijwel nooit vergund kan worden, terwijl een klein gebouwtje op een waterkering bespreekbaar kan zijn.

Op locaties met een beschermde functie geldt vaak ook nog een andere functie. Een bouwwerk zal ook aan de eisen van die andere functie moeten voldoen. Dat blijkt uit de regel onder 1. De regel onder 2 ziet op de noodzakelijke bescherming van de beschermde functie. "Bij wet" betekent: dat in de wet (tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet: de Wet milieubeheer) of op grond van de wet is bepaald wat een kwetsbaar object is. De regel onder 2 volgt uit artikel 14 van het Besluit externe veiligheid buisleidingen en na inwerkingtreding van de Omgevingswet uit een vergelijkbaar artikel 5.18 en 5.19 (nummering van de versie Staatsblad 2018, nr. 292) van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Om te beoordelen of het bouwen past bij de beschermde functie zal het college van burgemeester en wethouders meestal advies vragen aan "de beheerder". Dat kan de eigenaar zijn, bijvoorbeeld de eigenaar van een gasleiding, maar ook een deskundige van de gemeente of de provincie die als taak heeft om te waken voor verstoring van de functie, bijvoorbeeld het verstoren van het werelderfgoed.

Als voor het bouwen de bodem verstoord wordt of verstoord kan worden, is ook een vergunning op grond van artikel 18 nodig. Lid 7.8 sluit bij dat artikel aan, maar is nog wat strenger, omdat een bouwwerk blijft en ook na het bouwen geen gevaar mag opleveren.

2.4.6 Bouwen is niet toegestaan (artikel 8)

Dit artikel hoort bij artikel 7, waarin wordt geregeld welke bouwwerken met een vergunning gebouwd mogen worden binnen de 'overige zone - bouwen'. Je zou uit dat artikel de conclusie kunnen trekken dat je voor het bouwen buiten de 'overige zone - bouwen' geen vergunning nodig hebt.

De 'overige zone - bouwen' is ten tijde van het opstellen van dit plan alleen opgenomen in de bestemmingsplannen Veldhuizen en Voordorp-Voorveldsepolder. In de andere bestemmingsplannen staan de regels over wat er gebouwd mag worden bij de regels over de functie (bestemming). Het is niet de bedoeling dat de toets aan die regels voortaan achterwege blijft. Daarom is in artikel 8 een algemeen verbod opgenomen. Als een initiatief past binnen de bouwregels van de functie, dan blijft het verbod op grond van artikel 4, lid 4.1, buiten toepassing.

2.4.7 Overgangsrecht dakopbouwen en dakterrassen (artikel 9)

De regels van artikel 9 zijn bedoeld voor bestaande dakopbouwen en dakterrassen die niet voldoen aan de regels in dit plan, maar die wel legaal gebouwd zijn. Het kan bijvoorbeeld zijn dat een dakopbouw met een vergunning gebouwd is, maar naar huidige inzichten niet bijdraagt aan het straatbeeld. Zo'n dakopbouw hoeft natuurlijk niet te worden afgebroken. Dit artikel maakt dat duidelijk. Maar het is ook niet de bedoeling dat de dakopbouw zo veranderd wordt, dat de afwijking van de regels nog groter is. Voor dakterrassen geldt hetzelfde.

2.4.8 Slopen (artikel 10)

De regels in dit artikel gaan over het slopen van bouwwerken op locaties die beschermd worden tegen ongewenste ontwikkelingen. Op dergelijke locaties eist het plan een sloopvergunning. Het kan zijn dat op grond van de wet ook nog een sloopvergunning nodig is, bijvoorbeeld als de veiligheid van personen in gevaar komt of als het te slopen bouwwerk een monument is. De sloopvergunning die op grond van de regels van dit plan verleend kan worden vervangt die wettelijke sloopvergunning niet.

Lid 10.1 gaat over de locaties die op de Lijst locaties met omgevingskwaliteiten staan. De inhoud van dit lid is vergelijkbaar met artikel 7, lid 7.1.

Lid 10.2 geeft de mogelijkheid om af te wijken van het sloopverbod dat in de regels bij een functie (bestemming) is opgenomen.

Het college van burgemeester en wethouders beoordeelt een vergunningaanvraag aan de hand van het project waarvoor de sloop nodig is. Het is namelijk van belang om te weten of er iets in de plaats komt van wat gesloopt wordt en hoe dat er dan uit gaat zien. De regels voor het slopen op een locatie die valt binnen het gebied van de functie Waarde - Werelderfgoed Nieuwe Hollandse Waterlinie (lid 10.2) zijn strenger dan de regels in lid 10.1, omdat de functie om een hoge mate van bescherming vraagt.

2.5 Gebouwen en locaties gebruiken (hoofdstuk 4 van de regels)

2.5.1 Inleiding

In de Wet ruimtelijke ordening staat dat de gemeente waar nodig regels moet stellen over "het gebruik van de grond en van de zich daar bevindende bouwwerken". Daarmee bedoelt de wetgever dat de gemeente duidelijk moet maken wat je op een plek mag doen of bouwen en als er iets gebouwd is, waarvoor je het gebouw mag gebruiken. De Omgevingswet heeft de term 'gebruik' vervangen door 'activiteit'. Dit plan gebruikt de nieuwe term. Het bouwen is al in hoofdstuk 3 van de regels geregeld. Andere activiteiten staan in de hoofdstukken 4, 5 en 6. De regels in hoofdstuk 5 gaan alleen over het gebruiken van de bodem en de ondergrond. In hoofdstuk 6 staan de regels uit de kapverordening. De andere regels over activiteiten staan in hoofdstuk 4.

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht bevat een algemeen verbod om de gronden en bebouwing in strijd met het bestemmingsplan te gebruiken. Een dergelijk gebruiksverbod hoeft daarom niet in de regels te worden opgenomen.

2.5.2 Activiteiten die niet zijn toegestaan (artikel 11)

Artikel 11 verbiedt een aantal activiteiten.

Lid 11.1 Een activiteit moet passen bij het doel van functies

In dit lid staat dat activiteiten die niet passen bij een functie (bestemming) die is toegewezen aan een locatie niet zijn toegestaan op die locatie. Als er op één locatie twee of meer functies gelden, dan moet een activiteit bij al die functies passen. Op een locatie met de functie Groen en de functie Leiding - Gas, mag géén eik geplant worden. Die activiteit past prima bij de functie Groen, maar levert gevaar op voor de gasleiding en is dus verboden.

Lid 11.2 Activiteiten die in het algemeen niet mogen

In bestemmingsplannen zijn altijd regels opgenomen, meestal onder het kopje "strijdig gebruik", die voor alle functies (bestemmingen) gelden. Deze regels maken duidelijk welke activiteiten in ieder geval niet mogen, ook al lijkt de activiteit binnen het doel van een functie te passen. De activiteiten die lid 11.2 noemt, zijn niet toegestaan, behalve als een regel uit hoofdstuk 2 expliciet aangeeft dat dat gebruik wel mag.

Spullen opslaan in de voortuin leidt bijvoorbeeld tot een rommelig straatbeeld. Daarom is dat onwenselijk en verboden. En seksinrichtingen mogen bijvoorbeeld alleen gevestigd worden met een vergunning op basis van de Apv in een gebouw dat de functie (bestemming) 'seksinrichting' heeft. De gemeenteraad heeft prostitutiebeleid vastgesteld waarin aan het aantal seksinrichtingen een maximum is gesteld. Dat maximum aantal prostitutiebedrijven is opgenomen in de Algemene Plaatselijke Verordening. Het Utrechtse prostitutiebeleid voorziet niet in uitbreiding van de mogelijkheden voor prostitutie. Raamprostitutie wordt geconcentreerd op de daarvoor aangewezen locatie aan het Zandpad. Gezien het in Utrecht gehanteerde maximumstelsel en het beleid om prostitutie zoveel mogelijk te concentreren op één plek, zijn nieuwe seksinrichtingen niet toegestaan. Gelet op het binnen de gemeente gehanteerde maximumstelsel betekent de regeling in dit plan geen algemeen verbod, maar wel een verbod op nieuwe vestigingen van seksinrichtingen. Prostitutie is ook niet toegestaan als bedrijf-aan-huis.

Bij toepassing van de regel onder j staat de activiteit 'opslaan' centraal. Een auto die bij een garagebedrijf staat geparkeerd om te worden gerepareerd valt niet onder deze regel, omdat er geen sprake is van opslag.

De regel onder k maakt een uitzondering voor het gewone tuinafval. Met 'tijdelijk' wordt de periode bedoeld die een bewoner redelijkerwijs nodig heeft om het tuinafval af te voeren of op te laten halen.

2.5.3 Algemene regels over de activiteiten in de woning, nieuwe woonruimtes (artikel 12)

2.5.3.1 Inleiding

De functie (bestemming) wonen komt in veel bestemmingsplannen voor. Wonen kan het hoofddoel zijn, zoals bij de *functie* Wonen, maar ook een doel dat onder een bredere functie valt, bijvoorbeeld onder Gemengd of Woongebied. De regels in de verschillende bestemmingsplannen over wonen komen vaak op hetzelfde neer, maar er zijn ook verschillen, bijvoorbeeld in de definitie van wonen. Dat is beleidsmatig niet handig en voor de handhaving lastig uitvoerbaar. Dit plan zorgt voor één uniforme regeling voor het wonen die, ongeacht de regeling in een bestemmingsplan, op eenzelfde wijze het gemeentelijke woonbeleid uitvoert.

De Omgevingswet maakt onderscheid tussen functies en activiteiten. Het omgevingsplan, dat straks

in de plaats komt van dit plan, moet functies toewijzen aan locaties. De functie geeft het doel van een locatie aan. Het omgevingsplan regelt vervolgens welke activiteiten zijn toegestaan. Als hoofdregel van het omgevingsplan geldt dat een activiteit moet passen bij het doel van een functie.

Dit plan anticipeert op de opzet en werking van het omgevingsplan. Dat blijkt uit de inhoud van dit artikel dat regelt welke activiteiten in een woning zijn toegestaan, in plaats van het "gebruik" te regelen, wat tot nu toe de gewoonte was.

Let op: de regels van artikel 12 gaan niet over het bouwen!

Voor de duidelijkheid: de regels in dit artikel gaan niet over het *bouwen of verbouwen* van woningen. In oudere bestemmingsplan staan de meeste bouwregels in hoofdstuk 2 van de regels van het bestemmingsplan, onder de diverse functies (bestemmingen). Daarnaast gelden de algemene bouwregels. In nieuwe bestemmingsplannen die een aanduiding "overige zone - bouwen" hebben, staan de bouwregels zoveel mogelijk in hoofdstuk 3 van de regels en alleen in bijzondere gevallen deels in hoofdstuk 2.

2.5.3.2 Relatie met de huisvestingsverordening

In artikel 12 wordt onderscheid gemaakt tussen twee manieren van wonen: het wonen in een woning en het wonen in een woonruimte die niet alle voorzieningen van een woning heeft, zoals een toilet, een doucheruimte of een keuken. De voorzieningen worden in het laatste geval gedeeld met andere bewoners. Deze woonvorm wordt in dit plan 'het bewonen van onzelfstandige woonruimte' genoemd. Daarmee sluit het plan aan op de termen van het woonbeleid.

De reden om onderscheid te maken tussen de twee manieren van wonen is dat woningen een ander effect op de leefomgeving hebben dan onzelfstandige woonruimtes. In de "Beleidsregels wijziging samenstelling van de woningvoorraad (woningsplitsen en omzetten) gemeente Utrecht", een onderdeel van de omgevingsvisie, wordt dit nader uitgelegd.

Vooralsnog bieden twee wetten bescherming tegen ongewenste effecten van woningsplitsing en van het omzetten van woningen: de Wet ruimtelijke ordening die opgaat in de Omgevingswet en de Huisvestingswet. De Wet ruimtelijke ordening en de Omgevingswet zien vooral op de leefbaarheid en de kwaliteit van de leefomgeving, terwijl de Huisvestingswet een goede woningvoorraad voorop stelt. Vanuit deze verschillende gezichtspunten heeft de gemeente regels gesteld in zowel de huisvestingsverordening als het plan. Helaas leidt dat in een aantal gevallen tot een dubbele vergunningplicht.

De regeling in dit plan sluit aan bij de standaardregeling in andere bestemmingsplannen (bed-and-breakfast, bedrijf-aan-huis) en bij de regeling in het Chw bestemmingsplan Algemene regels over bouwen en gebruik (woningvorming en omzetting).

2.5.3.3 Uniformering van de regels over het wonen

Lid 12.1 Uniforme toepassing van regels over wonen

Op grond van artikel 7g van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet, heeft de gemeente Utrecht juridisch gezien één bestemmingsplan (zie: paragraaf 1.4.1.2). Dat bestemmingsplan bestaat, net zoals het "tijdelijke" omgevingsplan bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet, uit alle bestemmingsplannen die de gemeenteraad heeft vastgesteld. Die bestemmingsplannen zijn opgesteld op basis van standaardregels. Toch zitten er verschillen tussen bestemmingsplannen, bijvoorbeeld omdat de standaard regelmatig verbeterd is en omdat het doel van het plan soms om een speciale benadering vroeg. In sommige bestemmingsplannen is uit de bestemmingsomschrijving niet eenduidig op te maken of het doel wonen alleen woningen toestaat of ook onzelfstandige woonruimte of bijzondere woonvormen. Daardoor kan de indruk ontstaan dat de functie (bestemming) ook onzelfstandige woonruimte toelaat of zelfs een omzetting van zelfstandige naar onzelfstandige woonruimte. De regels van lid 12.1 zorgen voor een uniforme uitvoering van de bestemmingsplannen.

De regel onder 1 komt hierop neer: hoe een bestemmingsplan de functie (bestemming) wonen ook omschrijft, het doel van de woonfunctie is het bouwen, in stand laten of gebruiken van een woning. Dat blijkt uit de regel die alleen de activiteit "wonen in een woning" toestaat. De regel onder 1 vervangt dus als het ware de doeleindenomschrijving of bestemmingsomschrijving van het bestemmingsplan. De zinsnede "op grond van de toegewezen functie" is toegevoegd om te voorkomen dat ook vergunningen die de activiteit wonen toestaan onder deze regel vallen. De zinsnede "voor zover het die activiteit [namelijk het wonen] betreft" is nodig voor gemengde bestemmingen. Als een bestemming bijvoorbeeld wonen en maatschappelijk toestaat, dan zou zonder die zinsnede de maatschappelijke functie onbedoeld weggepoetst worden.

Een doeleindenbeschrijving of bestemmingsomschrijving die de functie wonen aan een locatie toekent, kan daarbij nuanceren aanbrengen. Uit de beschrijving kan bijvoorbeeld blijken dat een functie (bestemming) bedoeld is voor het bouwen van zorgwoningen. Een strikte toepassing van de regel in lid 12.1, onder 1, zou een dergelijke nuancering ongedaan maken en dat is natuurlijk niet de bedoeling. De regel onder 2 maakt daarom een uitzondering op de regel onder 1 voor gevallen waarin de bestemming expliciet verwijst naar een bijzondere vorm van wonen of, anders gezegd, naar de aard van een woning, zoals een studentenwoning. Daarbij maakt die regel onder 2 onderscheid tussen a. de situatie dat de functie (bestemming) uitsluitend die bijzondere vorm van wonen wil toestaan en b. de situatie dat de functie (bestemming) wonen toestaat en daarnaast ook nog de bijzondere vorm.

Het doel van de functie (bestemming) kan ook informatie over het type of over het aantal woningen bevatten, zoals het doel: "wonen, 48 gestapelde woningen". De regel onder 3 regelt daarom dat de regels over het type (gestapeld, vrijstaand, eengezinswoning) en de aantallen blijven gelden, ongeacht de uitkomst van de toepassing van regel 1.

Voorbeeld om bovenstaande te verduidelijken

In het bestemmingsplan Kruisvaartkwartier staan in artikel 7 Wonen onder meer de volgende doeleinden genoemd:

"a. wonen, eventueel met een aan-huis-verbonden bedrijf of een bed & breakfast, waarbij het aantal zelfstandige woningen ten hoogste 431 bedraagt;

b. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van wonen - 1', 'specifieke vorm van wonen - 2', en 'specifieke vorm van wonen - 3', zijn de volgende functies uitsluitend toegestaan met een omgevingsvergunning [etc.]"

Op grond van de regel van lid 12.1, onder 1, moet de regel die hierboven onder a staat gelezen worden als: "[wonen in] woningen". De doeleinden onder b vallen onder onderdeel 2, onder b, van lid 12.1. Die regel bepaalt dat de bijzondere vormen ook zijn toegestaan als de functie die bijzondere vorm toestaat. Dat is hier het geval.

Op grond van lid 12.1, onder 3, blijft de regel van bestemmingsplan Kruisvaartkwartier dat er maximaal 431 zelfstandige woningen mogen worden gebouwd ook van kracht. In feite wordt het hierboven genoemde doel onder a dus als volgt "vertaald" door lid 12.1: a. maximaal 431 woningen. En de doeleinden onder b blijven ongewijzigd gelden.

De vertaalde regel komt in de plaats van de oorspronkelijke regel.

De algemene regels van dit plan staan bed-and-breakfast en bedrijf-aan-huis toe in alle woningen: zie hieronder in de paragrafen 2.5.3.6 en 2.5.3.7.

2.5.3.4 Algemene regels over wonen

De kern van artikel 12 staat in lid 12.2. De regel is een logisch vervolg op de regel onder 12.1: als wonen in de functie (bestemming) past, bedoelen we dat er een woning mag zijn. Onder een woning verstaan we: een complex van ruimten voor het wonen en wel door één huishouden per woning (lid 12.2). Die regel volgt ook uit de definitie van een woning, zie artikel 1.

Een woning heeft woonruimtes en ook voorzieningen, zoals een keuken, toilet en een doucheruimte, die een normaal huishouden nodig heeft. De voorzieningen zijn alleen voor het huishouden van de woning bedoeld en dus niet voor andere huishoudens. Als de voorzieningen worden gedeeld, zoals in een studentencomplex, dan heet dat in dit plan 'wonen in onzelfstandige woonruimte'. Als iemand op zolder een keuken en een toilet bouwt, is er al gauw sprake van woningsplitsing. De zolder is dan door het toevoegen van de noodzakelijke voorzieningen een zelfstandige woning geworden.

Woningsplitsing is niet altijd mogelijk en alleen toegestaan, als de eigenaar van de te splitsen woning een vergunning heeft gekregen om te mogen splitsen (zie "woningvorming" in lid 12.3 van de regels en de toelichting daarop hieronder in paragraaf 2.5.3.5).

De regel van lid 12.2, onder 3, verruimt het normale begrip huishouden met twee bijzondere situaties die voor de toepassing van de regels als één huishouden worden gezien. De eerste is de situatie dat de hoofdbewoner twee kamers aan studenten verhuurt, de zogenoemde 'hospitaregeling'. Zonder de regel onder 3 zou in die situatie op grond van lid 12.3 een vergunning nodig zijn voor het bewonen van onzelfstandige woonruimtes (de studentenkamers). Met de regel onder 2 worden de studentenkamers aangemerkt als een deel van het huishouden en daarmee blijft lid 12.3 buiten toepassing. Ook mantelzorg valt onder deze regeling, waardoor het maken van een mantelzorgwoning in een bijgebouw niet als het maken van een extra woning wordt gezien.

Hospitaregeling nader toegelicht

De regel in lid 12.2, onder 3a, volgt uit de "Beleidsregels wijziging samenstelling van de woningvoorraad (woningsplitsen en omzetten) gemeente Utrecht". Daarin wordt de regel als volgt toegelicht: "Van de hospitaregeling zoals die voorheen gold, wordt vaak misbruik gemaakt. Dit kan niet veranderd worden door het intensiveren van toezicht en handhaving. Ook heeft de regeling een aantal ongewenste neveneffecten. Zo kunnen met de regeling gemakkelijk arbeidsmigranten en prostituees in de anonimiteit worden gehuisvest. De regeling is daarom aangescherpt, zodat alleen nog de echte (ouderwetse) hospitasituatie uitgezonderd wordt van de vergunningplicht. De nieuwe regeling houdt in dat de eigenaar in de woning woont en kamers verhuurt aan maximaal 2 personen. In zo'n situatie is er strikt genomen geen sprake van omzetting van zelfstandige naar onzelfstandige woonruimte. Er is eerder sprake van inwoning: huurders bewonen woonruimte die door de eigenaar van de woning in gebruik is voor zijn of haar huishouden. Er bestaan één of meerdere huurcontracten van de eigenaar met de huurders. Daardoor is het niet langer mogelijk dat er huurcontracten tussen een hoofdhuurder en onderhuurders gelden. De eigenaar-bewoner moet voor minimaal 10% eigenaar van de woning zijn." Met de vergunningplicht wordt de omzettingsvergunning van de huisvestingsverordening bedoeld. Iemand die kamers verhuurt op een manier die in strijd is met de regel onder 3a en die daarvoor geen vergunning heeft, kan handhaving verwachten op grond van die verordening, maar ook op grond van dit plan.

De activiteit wonen

De regels in lid 12.2, onder 1 en 4, maken, wellicht ten overvloede, duidelijk dat de *activiteit* wonen alleen toegestaan is op locaties waaraan de *functie* wonen of de functie bedrijfswoning (zie de volgende alinea) is toegekend.

Bedrijfswoningen

De regels van artikel 12 zijn alleen van toepassing op bedrijfswoningen, waar het geldende bestemmingsplan expliciet aangeeft dat een bedrijfswoning is toegestaan. In de bedrijfswoning mag één huishouden wonen en mogen ook de activiteiten bedrijf-aan-huis en bed-and-breakfast plaatsvinden, maar de andere activiteiten die in dit artikel worden geregeld zijn niet toegestaan in bedrijfswoningen. Dus: geen splitsing en geen onzelfstandige bewoning.

Wonen in bestaande onzelfstandige woonruimtes

Uit de regels in lid 12.1 en in lid 12.2, onder 2 en 3, volgt dat wonen in onzelfstandige woonruimtes niet is toegestaan op locaties met de functie wonen. Dat is niet terecht in de gevallen waarin die onzelfstandige woonruimtes legaal bewoond worden. Lid 12.2 regelt daarom onder 5 dat die gevallen toegestaan zijn.

De regel onder 5a regelt dat onzelfstandige bewoning is toegestaan, wanneer de eigenaar zelf niet in de woning woont en deze verhuurt aan maximaal twee personen (met afzonderlijke huishoudens). Deze verhuursituatie is vergunningsvrij op grond van het door de gemeenteraad vastgestelde beleid voor omzetten en splitsen en de door het college vastgestelde 'Beleidsregels voor wijziging van de woonruimtevoorraad'.

De regel onder 5b laat open hoe de gemeente toestemming heeft verleend. Het kan een vergunning op grond van de huisvestingsverordening zijn, een vergunning op grond van een wet die inmiddels is ingetrokken of een omgevingsvergunning. Het gaat erom dat uit de vergunning blijkt dat de

gemeente in de onzelfstandige bewoning toegestemd heeft. Een brief van de belastingdienst is bijvoorbeeld niet toereikend, ook niet als de eigenaar daarin wordt opgeroepen zijn huurinkomsten aan te geven. Uit zo'n brief blijkt immers niet dat de gemeente akkoord is met de onzelfstandige woonruimte op dat adres, nog afgezien van het feit dat de belastingdienst niet bevoegd is daar een besluit over te nemen.

De regel onder 5c ligt in het verlengde van de regel onder 1. In de jaren '90 van de vorige eeuw hebben burgemeester en wethouders gedoogverklaringen afgegeven. Die zijn, als de onzelfstandige bewoning sindsdien onafgebroken heeft plaatsgevonden, nog geldig. Dat geldt natuurlijk niet voor een gedoogverklaring waarin een einddatum is opgenomen.

Omdat omzetting woningen aan de markt onttrekt heeft de minister al op 1 mei 1975 een aanwijzing gegeven op grond van het toen geldende artikel 56 van de Woningwet. Gevolg van die aanwijzing was dat er een vergunning nodig was voor de omzetting. Dat artikel 56 was overigens in de Woningwet opgenomen om splitsingen door speculanten tegen te gaan. Voor 1 mei 1975 was het omzetten van woningen nog niet verboden. De regel onder 5d erkent dat een omzetting van voor die tijd legaal is, ook zonder vergunning, tenzij de woonruimten tussentijds weer als woning gebruikt zijn.

De regels onder 5c en 5d gelden alleen als voldaan wordt aan de voorwaarde dat de omvang van het gebruik van de woning voor onzelfstandige woonruimte niet is vergroot.

2.5.3.5 Woningvorming (splitsing) en omzetting

Lid 12.3 Woningvorming en omzetting

Dit lid gaat over het realiseren van een nieuwe woning in een bestaande woning (woningvorming, splitsing) en over het omzetten van zelfstandige naar onzelfstandige woonruimte. Het gaat dus niet over het bouwen van een woning of van onzelfstandige woonruimte.

De regels in lid 12.3 zijn een ongewijzigde voortzetting van de geldende regeling in het Chw bestemmingsplan Algemene regels voor bouwen en gebruik. Die regeling volgt uit de "Beleidsregels wijziging samenstelling van de woningvoorraad (woningsplitsen en omzetten) gemeente Utrecht". Voor een inhoudelijke toelichting: zie de omgevingsvisie van Utrecht.

Het voorbeeld in paragraaf 2.5.3.4 laat zien dat ook lichte veranderingen van een woning, bijvoorbeeld het plaatsen van een keuken of een extra toilet, gezien moeten worden als het splitsen van een woning. Dat is het geval als die verandering de zelfstandige bewoning van een deel van een huis mogelijk maakt, terwijl het andere deel nog steeds zelfstandig bewoond kan worden. Of het nieuwe deel ook daadwerkelijk als zelfstandige woning functioneert is niet van belang bij de beoordeling of er sprake is van het splitsen van de woning.

Voor het splitsen van een woning is een vergunning nodig, zodat de gemeente kan toetsen of de leefkwaliteit gewaarborgd blijft. Een extra woning kan namelijk effect hebben op bijvoorbeeld het aantal verkeersbewegingen of het gebruik van parkeerplaatsen.

In een studentenstad als Utrecht is er een grote behoefte aan onzelfstandige woonruimte. De gemeente spant zich in om daarin te voorzien, maar wel voor zover de leefbaarheid niet te veel in het gedrang komt. Een woning die omgezet wordt naar een gebouw met onzelfstandige woonruimtes verandert de leefomgeving, omdat er meer volwassen bewoners komen die daar doorgaans voor hooguit enkele jaren blijven wonen. Tijdelijke bewoners leveren een andere bijdrage aan de sociale cohesie van een buurt dan een huishouden dat langdurig in een woning woont. Om te kunnen toetsen of de leefbaarheid van een straat of buurt niet te veel wordt aangetast mag het omzetten alleen met een omgevingsvergunning, waarbij de "Beleidsregels wijziging samenstelling van de woningvoorraad (woningsplitsen en omzetten) gemeente Utrecht" worden toegepast.

In onderdeel 2 staat een verbod op het creëren of in stand houden van een woning in een aan-, uit of bijgebouw. Uit de regels over het wonen kan afgeleid worden dat dat niet mag. Met deze regel kan daar geen twijfel meer over bestaan. Dat vergroot de kans op de succesvolle handhaving. De regel houdt uiteraard geen verbod in om een uitbouw te gebruiken als woonruimte van een woning.

2.5.3.6 Bedrijf-aan-huis

Lid 12.4 Bedrijf-aan-huis

Een belangrijk onderdeel van de functie (bestemming) Wonen is de regeling van het aan-huis-verbonden beroep of bedrijf, in dit plan bedrijf-aan-huis genoemd, als ondergeschikte activiteit bij het wonen.

In een woonomgeving staat het wonen voorop en moet het bedrijf-aan-huis qua hinder daarbij passen. Daarom zijn in lid 12.4, onder 1, acht voorwaarden opgenomen. Een bedrijf-aan-huis is een bedrijf dat als onderneming is ingeschreven in het register van de Kamer van Koophandel. Bij een bedrijf-aan-huis moet in eerste instantie gedacht worden aan de zogenoemde vrije beroepen, zoals advocaat, belastingconsulent, bouwkundig architect, tolk-vertaler of een beroep in de geneeskunde, verzorging of gezondheid. Maar ook een beroep of bedrijf dat bedrijfsmatig diensten verleent of ambachtelijke bedrijvigheid verricht waarbij de werkzaamheden uit handwerk bestaan, zoals

bloemschikken, decorateur, fietsenreparateur, fotograaf, glazenwasser, hoedenmaker, hondentrimmer, instrumentenmaker, kaarsenmaker, kapper of schoonheidsspecialist is mogelijk. En daarnaast zijn lichte bedrijven in categorie A of B1 van de Lijst van bedrijfsactiviteiten in de woonomgeving toegestaan. Het voorgaande is in de regels beschreven onder 1, onderdeel g. In alle gevallen geldt dat het bedrijf moet voldoen aan alle regels, ook die van andere wetten. Op de Lijst van bedrijfsactiviteiten in de woonomgeving staat bijvoorbeeld een timmerfabriek van maximaal 200m². Op grond van de regels mag zo'n fabriek maximaal 60m² groot zijn en het is maar de vraag of timmerwerk in elk huis mogelijk is gezien de kans op overlast bij de burens.

Bij de beoordeling of een bedrijf-aan-huis past in de woonomgeving, de voorwaarde die onder 1a genoemd wordt, bekijkt de gemeente in ieder geval of het bedrijf niet meer verkeer of parkeerdruk veroorzaakt dan een woning. Daarnaast zal de gemeente het beleid over de leefomgeving dat in de omgevingsvisie staat toepassen, zoals het geluidsbeleid.

De hoofdregel is dat een bedrijf-aan-huis in totaal niet groter mag zijn dan een derde van het vloeroppervlak van de woning, tot een maximum van 60m².

De ruimte voor het bedrijf mag zich helemaal in de woning bevinden of, als een bijgebouw groter is dan 100m², helemaal in het bijgebouw. En de ruimte voor het bedrijf-aan-huis mag zich ook deels in de woning en deels in het bijgebouw bevinden. Dat blijkt uit de regels in lid 12.4, onder 1b tot en met 1e. In tabelvorm zien die regels er zo uit:

<i>in de woning (regel onder c)</i>	<i>in het bijgebouw bij de woning</i>		<i>totaal (regel onder b)</i>
	<i>bijgebouw < of = 100m² (regel onder d)</i>	<i>bijgebouw > 100m² (regel onder e)</i>	
maximaal 1/3 van de woning	maximaal 40m ²	maximaal 60m ²	maximaal 60m ²

De andere voorwaarden voor een bedrijf-aan-huis zijn:

- een bedrijf waarvoor een milieuvergunning nodig is, is niet toegestaan (voorwaarde h), omdat dergelijke bedrijven niet in de woonomgeving passen;
- een horecagelegenheid, met inbegrip van een hotel, of een seksinrichting zijn in ieder geval niet als bedrijf-aan-huis toegestaan.

Zoals de naam al aangeeft, gaat het bij een bedrijf-aan-huis om een beroeps- of bedrijfsuitoefening in combinatie met het wonen en dus door één van de bewoners van de woning. Afgezien van die voorwaarden moet degene die een bedrijf-aan-huis heeft zich als een goede buur gedragen. De regels daarvoor staan in artikel 37 van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek: "De eigenaar van een erf mag niet [...] onrechtmatig [...] aan eigenaars van andere erven hinder toebrengen zoals door het verspreiden van rumoer, trillingen, stank, rook of gassen, door het onthouden van licht of lucht of door het ontnemen van steun." En ook regels van het Bouwbesluit, bijvoorbeeld over opslag van gevaarlijke stoffen, moeten nageleefd worden.

Op grond van de regel in lid 12.4, onder 2, kunnen burgemeester en wethouders met een vergunning ook een bedrijf-aan-huis toegestaan dat qua hinder vergelijkbaar is met een bedrijf dat voldoet aan de regel onder 1g.

Parkeren bij een woning met een bedrijf-aan-huis is verwerkt in de parkeernorm voor woningen die is opgenomen in de Beleidsregel parkeernormen fiets 2021 gemeente Utrecht en de Beleidsregel parkeernormen auto 2021 gemeente Utrecht. Dat parkeren valt onder bezoekersparkeren.

2.5.3.7 Logies, bed-and-breakfast, vakantieverhuur

Lid 12.5 Logies: bed-and-breakfast en particuliere vakantieverhuur

Het aanbieden van logies in de woning heeft effect op de woningvoorraad en op de leefomgeving. Het eerste aspect, het beheren van de woningvoorraad, valt onder de Huisvestingswet. De gemeente heeft op basis van die wet de huisvestingsverordening vastgesteld. Daarin is sinds 1 juli 2021 de plicht opgenomen om een bed-and-breakfast of een woning waar particuliere vakantieverhuur wordt aangeboden te registreren. De gemeente heeft een wijziging van de verordening in voorbereiding die een meldplicht per overnachting invoert voor de particuliere vakantieverhuur.

De regels over logies die als doel hebben de kwaliteit van de leefomgeving te bewaken, staan in dit plan.

De regeling voor bed-and-breakfast die in Utrecht wordt gehanteerd, staat een bed-and-breakfast toe in woningen als deze wordt gedreven door de hoofdbewoner of een volwassene uit het huishouden van de hoofdbewoner, de woning voor minimaal 50% in gebruik blijft als woning en de hoofdbewoner of een volwassen bewoner die hoort tot het huishouden van de hoofdbewoner in de woning aanwezig is als er gasten zijn. Die laatste regel benadrukt het karakter van een

bed-and-breakfast. Anders dan bijvoorbeeld bij particuliere vakantieverhuur is er in een bed-and-breakfast altijd een gastheer of -vrouw aanwezig. Het is natuurlijk niet zo dat de aanwezigheid inhoudt dat de gastheer of -vrouw geen boodschappen mag doen. De regel wordt overtreden als een afwezigheid niet past bij een bed-and-breakfast. Parkeren bij een woning met een bed-and-breakfast is verwerkt in de parkeernorm voor woningen die is opgenomen in de beleidsregels over parkeernormering. Dit parkeren valt onder bezoekersparkeren.

De gemeente heeft in het verleden toegestaan dat een bed-and-breakfast in een bijgebouw werd aangeboden. In de praktijk blijkt dat de regeling lastig handhaafbaar is. Een belangrijk kenmerk van een bed-and-breakfast is dat de bewoner gastheer of gastvrouw is. Dat kenmerk komt niet tot zijn recht als de bed-and-breakfast in een bijgebouw is ondergebracht. Daarnaast kan de mogelijkheid van een bed-and-breakfast leiden tot de onbedoelde mogelijkheid om twee bed-and-breakfasts te exploiteren: één in en één buiten de woning. De mogelijkheid is daarom geschrapt. Een bestaande, legale bed-and-breakfast in een bijgebouw valt daarmee onder het algemene overgangsrecht. Een bewoner die toch een bed-and-breakfast in een bijgebouw wil kan een vergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan aanvragen ten behoeve van een bed-and-breakfast in een bijgebouw (zie voor het afwijken: paragraaf 1.4.4).

Particuliere vakantieverhuur, bijvoorbeeld via Airbnb, is toegestaan zolang de woonfunctie in hoofdzaak behouden blijft. Om daarop toe te zien hebben burgemeester en wethouders beleidsregels vastgesteld. Deze zijn voor zover ruimtelijke relevant in de regels opgenomen. De verhuurder moet overigens ook voldoen aan de Huisvestingswet. Sinds 1 januari 2021 is particuliere vakantieverhuur wettelijk geregeld in de gewijzigde Huisvestingswet en valt nu -net als Bed and Breakfast- onder de regeling voor toeristische verhuur. Sinds 1 juli 2021 geldt op grond van de Huisvestingsverordening voor zowel particuliere vakantieverhuur als voor Bed & Breakfast een registratieplicht.

Andere vormen van logies, zoals tijdelijk verblijf (short stay), zijn in de woning niet toegestaan. Dergelijke vormen van logies mogen alleen op een locatie die een logiesfunctie heeft of als de eigenaar een vergunning voor logies.

2.5.3.8 Transformaties in de binnenstad, Buiten Wittevrouwen en Wilhelminapark

Transformatie is het veranderen van het gebruik van een pand (onder de Omgevingswet: de activiteit in een pand). Een transformatie is bijvoorbeeld het veranderen van een school in woningen of het veranderen van een woning in een winkel.

Wijkraad Oost attendeerde de gemeente erop dat transformaties die nieuwe woningen als gevolg hebben ook de leefbaarheid van een buurt kunnen aantasten, net als bij omzetting en splitsing. De wijkraad adviseerde het college daarom om de leefbaarheidstoets ook toe te passen bij transformaties die op grond van het bestemmingsplan of de beheersverordening zijn toegestaan. Bij transformaties waarvoor een omgevingsvergunning voor het afwijken van de geldende bestemmingsregeling nodig is past de gemeente de leefbaarheidstoets al toe.

De leefbaarheidstoets die gedaan wordt bij de toets van vergunningaanvragen voor het splitsen of omzetten van woningen, bestaat uit twee onderdelen: de fysieke leefbaarheidstoets en de algemene leefbaarheidstoets. De fysieke leefbaarheidstoets gaat over het gebouw: de gemeente toetst of de woning groot genoeg is en of de geluidsisolatie tussen de woningen aan de normen voldoet. De algemene leefbaarheidstoets wordt gebruikt om te toetsen in hoeverre de leefbaarheid van de woningen in de omgeving wordt aangetast. Daarbij kijkt de gemeente naar het aantal omzettingen en splitsingen van de laatste jaren, maar ook naar het karakter van de straat en naar bijzondere functies in de buurt, zoals cafés.

De meeste Utrechtse bestemmingsplannen zijn de afgelopen 15 jaar vernieuwd. In die bestemmingsplannen is de bestaande planologische situatie vastgelegd. Die situatie is een optelsom van wat er mocht op grond van het toen geldende bestemmingsplan, wat er vergund was en welke activiteiten er daadwerkelijk plaatsvonden. De gemeente heeft toen onderzocht of gebouwen met een andere bestemming dan wonen, zoals kantoren of onderwijsinstellingen, een flexibele bestemming konden krijgen. Een flexibele bestemming zorgt ervoor dat een gebouw voor meer functies of activiteiten gebruikt mag worden, zonder dat een vergunning nodig is. Het voordeel van zo'n bestemming blijkt bijvoorbeeld bij langdurige leegstand, zoals de leegstaande kantoren tijdens de economische crisis van enige jaren terug. De gemeenteraad heeft bij de vaststelling van zo'n flexibel bestemmingsplan geoordeeld dat de alle activiteiten die zo'n flexibele bestemming toestaat, planologisch aanvaardbaar zijn.

Ter illustratie een voorbeeld. Een school geeft een bepaalde levendigheid in een wijk en een bepaalde mate van overlast. Als de school wordt getransformeerd naar woningen, dan ontstaat er weer een bepaalde mate van levendigheid en overlast. De transformatie zorgt voor verandering, maar niet per se voor een verslechtering van het woon- en leefklimaat en daarom kan de

gemeenteraad besluiten om een functie (bestemming) die de transformatie van onderwijs naar wonen toestaat aan een gebouw toe te kennen.

De behoefte aan flexibele functies is er nog steeds. De Omgevingswet, die over enige jaren de huidige Wet ruimtelijke ordening vervangt, wil stimuleren dat gemeenten flexibiliteit in hun regels inbouwen. Om het advies van de wijkraad op te volgen, zou de gemeente de flexibele bestemmingen moeten aanpassen, zodat voor transformaties een vergunning nodig is. Zonder een vergunning kan de algemene leefbaarheidstoets (zie de volgende alinea) immers niet gedaan worden. Een nieuwe vergunningplicht moet de gemeente kunnen onderbouwen. De grote vraag naar nieuwe woningen en naar nieuwe studentenhuisvesting en de vraag uit de samenleving om minder regels moet de gemeente daarbij betrekken.

Het advies van de wijkraad en ook de klachten uit de buurt laten zien dat de toename van het aantal bewoners in een wijk een negatief effect op de leefbaarheid kan hebben. Dat effect is groter als de samenstelling van de wijk daardoor verandert, bijvoorbeeld door een grote toename van bewoners die slechts enige jaren in een wijk wonen, zoals studenten. Dergelijke effecten doen zich natuurlijk niet alleen in de wijk Oost voor, maar kunnen ook optreden in andere wijken. De bestemmingsplannen voor de buurten Binnenstad, Wilhelminapark en Buiten Wittevrouwen bieden veel veranderingsmogelijkheden voor het gebruik van een gebouw, vooral de mogelijkheid om het gebruik van een gebouw als kantoor naar wonen te veranderen. Het bestemmingsplan Oudwijk-Krommerijn biedt die ruimte alleen in de gemengde functies die wonen boven winkels of, op enkele plaatsen, wonen boven een andere functie toestaan.

De gemeente vindt een goede leefbaarheid van de buurt heel belangrijk en wil verslechtering daarvan kunnen voorkomen. Daarom volgt de gemeente het advies van het buurtcomité en de wijkraad voor een deel op. De wijkraad is hierover met een brief geïnformeerd in april 2019. Er komt geen algemene vergunningplicht voor transformaties, maar alleen in de buurten waar dat nodig is en alleen voor de transformatie naar "onzelfstandige woonruimte" (kamerverhuur). De regels stellen ook een eis aan de minimale omvang van een woning. Deze eis stelt de gemeente ook in andere wijken bij transformaties die niet in het bestemmingsplan passen.

Bovenstaande is terug te vinden in lid 12.6.

Onderdeel 1 wijst de locaties aan waar de regels gelden. De zone die op de plankaart staat valt samen met de plangrenzen van het bestemmingsplan Binnenstad en het bestemmingsplan Wilhelminapark, Buiten Wittevrouwen. Binnen die zone gelden de regels alleen voor functies (bestemmingen) die behalve wonen ook nog andere activiteiten toestaan, zoals kantoren of maatschappelijke activiteiten.

Bestemmingsplan Oudwijk-Krommerijn biedt weinig ruimte aan transformaties. Transformaties zullen dus in die buurt geen groot effect op de leefbaarheid hebben. Het invoeren van een vergunningstelsel voor transformaties is daar dan ook niet wenselijk gezien de het belang van flexibele mogelijkheden voor het vergroten van de woningvoorraad. De gemeente voorziet ook in andere wijken geen problemen rond transformaties die planologische mogelijk zijn, enerzijds omdat de bevolkingssamenstelling of de woningvoorraad anders is dan in bovengenoemde wijken (bijvoorbeeld Oog in Al, Overvecht) en anderzijds omdat daar beheersverordeningen gelden die binnen afzienbare tijd worden omgezet naar bestemmingsplannen (bijvoorbeeld Wittevrouwen, Vogelenbuurt). Bij de omzetting kan de gemeenteraad dan besluiten of er een vergunningstelsel nodig is voor de transformaties die nu nog zonder vergunning mogelijk zijn.

Onderdeel 2 stelt de eis dat nieuwe woningen een gebruiksoppervlak hebben van tenminste 50m². In de binnenstad hanteert de gemeente al jaren een kleiner oppervlak, namelijk 40m². Door een minimale omvang te eisen zal het aantal nieuwe woningen in een gebouw dat getransformeerd wordt zodanig beperkt worden, dat het aannemelijk is dat er geen afbreuk wordt gedaan aan de leefbaarheid ter plaatse. Daarmee sluit de regel aan bij de afweging die de gemeenteraad heeft gemaakt bij de vaststelling van een flexibele bestemming die wonen toestaat. De fysieke leefbaarheidseis over geluidsisolatie is ook in dit onderdeel opgenomen.

Onderdeel 3 eist een vergunning voor de transformaties naar onzelfstandige woonruimtes, zoals studentenkamers.

Op grond van onderdeel 4 zal het college voor zo'n vergunning altijd een volledige leefbaarheidstoets, dus de fysieke en de algemene leefbaarheidstoets, doen, waarbij de vraag beantwoord wordt of er sprake is van een onevenredige aantasting van het woon- en leefklimaat.

2.5.4 Detailhandel en bezorging van consumentengoederen (artikel 13)

2.5.4.1 Inleiding

In bestemmingsplannen zijn panden met de functie (bestemming) detailhandel bedoeld voor het doen van boodschappen in een winkel. Bij het toekennen van de functie is gekeken naar de planologische uitstraling van een winkel op de omgeving. Die uitstraling wordt in grote lijn gevormd door het komen en gaan van klanten, door een inrichting van de gevel van de winkel die uitnodigt om te winkelen en door de bevoorrading.

De mogelijkheid om via internet boodschappen te bestellen roept de vraag op of die vorm van boodschappen doen een vorm van de planologische activiteit detailhandel is of dat het gezien moet worden als een bedrijfsactiviteit. Duidelijk is dat een bedrijf dat zich richt op internetbestellingen geen klanten trekt en geen aantrekkelijke gevel nodig heeft.

Een internetwinkel met bezorgdienst kan ook gezien worden als de bedrijfsactiviteit distributie. In dat geval past zo'n bedrijf in beginsel alleen in een pand met een bedrijfsbestemming.

In 2021 zijn diverse bedrijven gestart met het aanbieden van snelle bezorgdiensten met een zogenoemde tienminutenservice. Dergelijke diensten kunnen een aanvulling zijn op de dienstverlening aan de klant en zorgen voor economische activiteit. De diensten kunnen ook klachten veroorzaken, omdat de aanbieders van die diensten zich ook op plekken vestigen waar de verkeersbewegingen door bevoorrading en door bezorgers het leef- en winkelklimaat aantasten. De handhaving van zo'n bedrijf dat op een verkeerde plek zit is lastig, omdat bestemmingsplannen geen rekening hebben gehouden met deze vorm van bedrijvigheid.

De vestiging van bezorgdiensten heeft bij een aantal gemeenten tot handhavingszaken geleid die aan de rechter zijn voorgelegd. Uit de uitspraken is de lijn te trekken dat de rechter afhaalzaken en webwinkels in beginsel aanmerkt als detailhandel, omdat de activiteiten vallen onder de begripsomschrijvingen van detailhandel die in bestemmingsplannen staan. De oorzaak van de uitleg van de rechter is dat die definitie nog stamt uit de tijd voor het internet. De uitleg heeft als gevolg dat de gemeente het detailhandels beleid niet adequaat kan uitvoeren, maar ook niet kan sturen op het aanbieden van passende locaties voor bezorgdiensten en het weren van bezorgdiensten op locaties waar dat gezien de leefbaarheid of de winkelomgeving ongewenst is.

Er kunnen zich drie situaties voordoen:

1. de bezorgdienst vestigt zich in een pand met een bestemming die bedrijven binnen de woonomgeving toelaat;
2. de bezorgdienst vestigt zich op een bedrijventerrein;
3. de bezorgdienst vestigt zich in een pand met een detailhandelsbestemming.

2.5.4.2 Vestiging in een bedrijfspand in de woonomgeving

De bedrijvenlijsten die in de woonomgeving van toepassing zijn kennen de activiteit bezorgdienst of distributiebedrijf niet. Als een bezorgdienst een vergunningaanvraag voor de vestiging indient, dan moet de gemeente (burgemeester en wethouders) bepalen of de planologische uitstraling van zo'n bezorgdienst vergelijkbaar is met een andere activiteit die wel op de lijst staat en die in de woonomgeving is toegestaan, de post- en koerierdienst. Dat is een bedrijf in de categorie C van de Lijst van bedrijfsactiviteiten in de woonomgeving, wat wil zeggen dat zo'n bedrijf in beginsel niet past in de woonomgeving. Op de bedrijvenlijst die voor bedrijfsterreinen wordt gehanteerd komt een bezorgdienst wel voor, namelijk onder de benaming distributiebedrijf. De bijbehorende bedrijfscategorie is 3, een bedrijfscategorie die ook niet past in de woonomgeving. De uitkomst van zo'n onderzoek zal dan ook zijn dat de bezorgdienst niet toegelaten kan worden, behalve als de locatie voldoende afstand van woningen heeft of de bezorgdienst met maatregelen kan zorgen voor een belasting op de omgeving die gelijk te stellen is met de belasting van een bedrijf dat wel in de woonomgeving kan worden toegestaan.

In de Lijst van bedrijfsactiviteiten in de woonomgeving bij de regels van dit plan is de activiteit bezorgdienst toegevoegd aan de activiteit Post- en koeriersdiensten.

2.5.4.3 Vestiging op een bedrijventerrein

De vestiging van een bezorgdienst op een bedrijventerrein is in overeenstemming met de bestemming op locaties waar de categorie 3 of hoger is toegestaan.

2.5.4.4 Vestiging in een pand met een detailhandelbestemming

In Utrecht zijn panden die de bestemming detailhandel hebben bedoeld voor winkels. Een winkel heeft onder meer de volgende kenmerken: de klant kan op bezoek komen, de klant kan ter plaatse kiezen welk artikel hij wil kopen, de klant kan ter plaatse betalen, de winkel biedt een bepaald soort assortiment aan. Een bezorgdienst is in eerste instantie een distributiebedrijf dat een aantal van de kenmerken van een winkel mist. Een bezorgdienst heeft ook een andere planologische uitstraling en een ander effect op de leefomgeving.

Een van de kernpunten van het Utrechtse detailhandelsbeleid is het clusteren van winkels in grotere en kleinere winkelcentra, omdat aangetoond is dat clusters van winkels meer klanten trekken en een levendiger straatbeeld opleveren. Een bezorgdienst die zich in een winkelpand vestigt onderbreekt en verstoort het winkelcluster, maakt het straatbeeld minder aantrekkelijk (verkeersbewegingen van bezorgers, wachtende bezorgers met voertuigen op de stoep, geen etalages, geen klanten) en is daarnaast een bedrijfsactiviteit die vaak niet past in de omgeving. Boven winkels wordt vaak gewoond en extra verkeersbewegingen kunnen de leefomgeving aantasten.

Supermarkten zullen ook snelle bezorgdiensten gaan aanbieden. Of dat past binnen de bestemming of vergund kan worden met een vergunning om af te wijken van het bestemmingsplan is afhankelijk van de manier waarop een supermarkt dat organiseert en van de grootte en ligging van de supermarkt. Hetzelfde geldt voor grote winkels, zoals tuincentra.

2.5.4.5 Conclusie: duidelijkere afbakening van functies, uitvoering via vergunning

Planologische gezien zijn bezorgdiensten distributiebedrijven die in een bedrijfscategorie zitten die niet zonder meer past in de woonomgeving. De vestiging van een bezorgdienst in een winkel komt al gauw in strijd met het detailhandelsbeleid en kan een onwenselijke invloed op de omgeving hebben. Daarom regelt dit plan wanneer een activiteit past binnen de functie detailhandel en geeft het plan duidelijkheid over de bedrijfsactiviteit bezorgdienst. Daarmee wordt duidelijk dat de activiteit bezorgdienst niet in een winkelpand gevestigd mag worden en ook niet op een locatie binnen de woonomgeving. De wet biedt de mogelijkheid om bezorgdiensten toch toe te staan na het verlenen van een vergunning. De vergunningprocedure biedt de mogelijkheid om op locaties waar dat passend is ruimte te bieden aan bezorgdiensten. Daarbij kunnen aspecten als verkeersbewegingen, parkeren van voertuigen, een gezonde leefomgeving en de uitstraling naar de omgeving goed bekeken worden.

2.5.4.6 Uitleg van artikel 13 en de bijbehorende begrippen

Lid 13.1 heeft als doel om de functie (bestemming) detailhandel zodanig af te bakenen dat duidelijk is dat het elektronisch bestellen en vervolgens de bezorging van consumentengoederen (boodschappen, koopwaren) niet valt onder deze functie. Alleen een activiteit die voldoet aan de kenmerken van de onderdelen 1 tot en met 4 past binnen de functie. De onderdelen spreken voor zich. De omschrijving van het begrip detailhandel sluit aan bij dit lid. Het zal duidelijk zijn dat een bezorgdienst die zich met vergunning in een voormalig winkelpand vestigt niet voldoet aan de kenmerken van detailhandel als er alleen een afhaaloket is geplaatst al dan niet met een kassa.

Lid 13.2 heeft als doel om een starre toepassing van het eerste lid te voorkomen. Er zijn veel winkels die ook de mogelijkheid bieden om elektronische bestellingen te plaatsen, waarna de bestelling door de klant wordt opgehaald of bij de klant thuisbezorgd wordt. Deze service moet een winkel kunnen bieden om te kunnen concurreren met internetdiensten. En er zijn ook winkels, zoals meubelzaken, die vanwege de aard van aangeboden producten bezorging aanbieden. Onderdeel 1 van lid 13.2 regelt dat deze bestel- en bezorgservice niet als gevolg heeft dat de winkel niet meer onder de functie detailhandel zou vallen.

Onderdeel 2 van lid 13.2 is een vangnetregel voor het geval dat winkels als gevolg van een coronamaatregel gesloten zijn.

2.5.5 Bedrijfsactiviteiten (artikel 14)

In artikel 14.2 is het gemeentelijk beleid uit de Bedrijventerreinenstrategie 2012 verwoord. Het gaat hier in het bijzonder om de regels over kantoren op bedrijventerreinen. Bij nieuwe bedrijventerreinen en bij nieuwe bestemmingsplannen van bestaande terreinen wordt het uitgangspunt dat niet meer dan 30% van bedrijfsgebouwen gebouwd en gebruik mag worden als kantoorruimte. In de meeste bestemmingsplannen is ook een maximum gegeven aan het kantoorvloeroppervlakte van maximaal 2.000 m² per bedrijf. Deze voorwaarde is ook in dit plan opgenomen. Voor zover in bestemmingsplannen afwijkende regels zijn opgenomen gaan de afwijkende regels voor op de algemene regels van dit bestemmingsplan.

2.5.6 Horeca als onderdeel van een andere activiteit (artikel 15 en 16)

In artikel 15 en 16 is het gemeentelijke horecabeleid uit de nota Ontwikkelingskader Horeca Utrecht 2018 (5Mb) verwoord dat gaat over ondergeschikte horeca-activiteiten. Dat zijn horeca-activiteiten die passen bij een functie die in de eerste plaats voor een andere activiteit bedoeld is. Er is dus geen zelfstandige horeca-vestiging. Additionele horeca is een logisch onderdeel van de belangrijkste activiteit van een functie, zoals een bedrijfskantine in een kantoor of koffiecorner in een museum. Ondersteunende horeca in een winkel is een activiteit die plaatsvindt om de hoofdactiviteit, verkoop, te versterken.

Artikel 15 Additionele horeca

Additionele horeca is alleen toegestaan, als die activiteit voldoet aan een aantal voorwaarden. De eerste voorwaarde in artikel 15 bevat een limitatieve lijst van activiteiten die zich bij uitstek lenen voor de additionele horeca-activiteit. Daarmee wordt de regeling duidelijker en beter toepasbaar. Voor additionele horeca bij de genoemde activiteiten is geen vergunning nodig, omdat additionele horeca wordt gezien als een ondergeschikt onderdeel van die activiteit. Ondergeschikt betekent dat de additionele horeca-activiteit ook in zijn uitstraling een deel is van de hoofdactiviteit, wat bijvoorbeeld blijkt uit de ruimte die ervoor beschikbaar is, de omvang van het personeel voor de additionele horeca en de kosten daarvan in de begroting. Een percentage van 30% van de bebouwde vloeroppervlakte moet gezien worden als maximum.

Het Ontwikkelingskader laat de mogelijkheid open dat er andere dan de in de regels genoemde activiteiten zijn die gecombineerd mogen worden met additionele horeca. Zo'n andere activiteit zal als gevolg van deze regeling een vergunning moeten aanvragen voor additionele horeca, zodat de gemeente kan toetsen of de andere activiteit zich leent voor additionele horeca en belanghebbenden de gelegenheid krijgen om bezwaar te maken.

Onder de hoofdactiviteit "bedrijfsactiviteiten in bedrijven", genoemd onder 1, vallen alle bedrijfsmatig verrichte activiteiten, dus ook het werk van een verkoper in een warenhuis. In een warenhuis is additionele horeca dus toegestaan, als het een kantine voor het personeel is. Als de kantine ook het winkellende publiek bedient, dan gelden de regels voor ondersteunende horeca.

Onderdeel 2 verduidelijkt dat de additionele horeca alleen in relatie met de hoofdfunctie gebruikt mag worden. In de praktijk komt het nog wel eens voor dat bijvoorbeeld een sportkantine verhuurd voor het houden van een feest. Dat mag dus niet.

Het percentage van 30% dat onder 3 genoemd wordt is overgenomen uit het Ontwikkelingskader. De regel is volgens het Ontwikkelingskader alleen van toepassing op 'kleinschalige' functies. In de regel onder 3 is 'kleinschalig' vertaald in maximaal 1200m². Boven de grens van 1200m² geldt een percentage van 25%, zonder maximum oppervlak. De jarenlange praktijk heeft uitgewezen dat zich geen problemen voordoen bij functies die niet kleinschalig zijn. De algemene regel dat additionele horeca ondergeschikt moet zijn aan de hoofdfunctie geeft voor functies met een grotere omvang voldoende sturing.

Uit de regels volgt dat de ruimte voor de horeca-activiteit niet los van de hoofdfunctie gebruikt kan worden. De ruimte waar de horeca-activiteit plaats vindt, mag dus niet verhuurd worden of anderszins in gebruik worden gegeven aan derden, bijvoorbeeld ten behoeve van feesten en partijen.

Artikel 16 Ondersteunende horeca in een winkel of verkoop in horeca

In dit artikel zijn regels opgenomen voor de mengvormen 'winkel met ondergeschikte horeca' en 'horeca met ondergeschikte verkoop' en ook voor de gevelbankjes die bij een onderneming met zo'n mengvorm geplaatst mogen worden. De Drank- en horecawet is uiteraard ook van toepassing op zo'n mengvorm. Een horecagelegenheid met een verkoopruimte of een winkel met een horecadeel mag op grond van die wet geen alcohol schenken.

Ondersteunende horeca is horeca die hoort bij de functie van een gebouw en ondergeschikt is aan die functie. Dat moet blijken uit de aard van de functie en uit de omvang van de ondersteunende horeca. In de winkelbranche is een groeiende behoefte aan ondersteunende horeca.

De regeling in lid 16.1 van dit artikel volgt het horecabeleid (zie de inleiding van deze paragraaf). Anders dan bij de regels over additionele horeca is hier het kader uit het horecabeleid vrijwel ongewijzigd overgenomen. Alleen de omvang van het horecadeel, beschreven onder 4, 5 en 6, is zo genoteerd dat de maximaal toegestane omvang van het horecadeel niet verspringt, als het percentage waarmee gerekend moet worden verandert.

De regel over de zichtbaarheid van het horecadeel combineert twee elementen uit het horecabeleid: het horecadeel van de winkel zelf is niet zichtbaar, maar er is ook geen bord op de gevel, waaruit blijkt dat er een horecadeel is. Uit de regel dat de ondersteunende horeca alleen via de ingang van de winkel bereikbaar is volgt dat ook het horecagedeelte van de winkel zich moet houden aan de algemeen gehanteerde winkeltijden.

Ondersteunende verkoop is verkoop in een deel van een horecagelegenheid. De regels hiervoor zijn opgenomen in lid 16.2. De regels zijn vergelijkbaar met de regels voor ondersteunende horeca. Ze volgen ook uit het Ontwikkelingskader Horeca Utrecht 2018. Het Ontwikkelingskader wil beide mengvormen van horeca en winkel een gelijk speelveld geven. Dat blijkt ook uit de regeling voor gevelbankjes.

Gevelbankjes

Het Ontwikkelingskader geeft aan onder welke voorwaarden gevelbankjes zijn toegestaan. Een van die voorwaarden is dat het gaat om mengvormen die hiervoor zijn besproken, dus een winkel met ondergeschikte horeca of andersom. Gevelbankjes zijn bedoeld voor klanten die het drankje of hapje dat ze binnen gekocht hebben buiten willen opeten. Uit de regel in lid 16.3 onder 2 volgt dat het niet de bedoeling is dat een gevelbankje gebruikt wordt als een terras waar bediend wordt. Als er wel bediend wordt, valt een gevelbank onder de werking van het terrassenreglement en moet de ondernemer beschikken over een vergunning op grond van de horecaverordening.

De regel onder 4 biedt aan de ondernemer de mogelijkheid om meer dan één gevelbank te plaatsen, zo lang de totale breedte maar aan de regel voldoet.

De regel onder 6 sluit uit bij de Winkeltijdenwet. Het gebruiken van gevelbankjes is dus toegestaan zo lang het winkeldeel open is.

2.5.7 Functietoedeling bij kruisende functies (artikel 17)

De regels in *artikel 17* voorkomen dat bij kruisingen, tunnels, bruggen en viaducten een dubbele functie wordt aangewezen of in de regels bij de functies waarin kruisingen en dergelijke voorkomen steeds wordt vermeld dat activiteiten van een gekruiste functie op een kruising ook passend zijn. De werking van de regel spreekt voor zich: onder een spoorviaduct met de functie Verkeer – railverkeer mag je fietsen of rijden als het spoor de functie Verkeer kruist.

De regel geldt alleen bij kruisingen en alleen in gevallen dat de functie die gekruist wordt aan weerszijden van de kruising hetzelfde is.

2.6 Grondwerk: activiteit in de bodem (hoofdstuk 5 van de regels)

In hoofdstuk 5 worden regels gesteld aan activiteiten die de bodem en de ondergrond kunnen verstoren. Het artikel wordt in de aanloop van de Omgevingswet stap voor stap opgebouwd. De eerste stap is het onderbrengen van de bescherming voor leidingen en voor archeologische resten in het bestemmingsplan. Later kunnen bijvoorbeeld regels worden toegevoegd die nodig zijn voor de bescherming van het grondwater of regels die nodig zijn om koude-warmteopslag in de bodem ordelijk te laten verlopen.

In de regels van het plan staat voor welk grondwerk een vergunning nodig is. Die vergunning werd vroeger 'aanlegvergunning' genoemd. Op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder b, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht kan zo'n vergunning verleend worden. De wettelijke grondslag voor de vergunning is te vinden in artikel 3.3, onder a, van de Wet ruimtelijke ordening.

Artikel 18 Vergunning in verband met de bescherming van een functie

De bescherming van leidingen en waterkeringen wordt in bestemmingsplannen meestal geregeld in de zogenoemde 'dubbelbestemmingen'. In de regels bij zo'n functie (bestemming) staat dan welke vergunningen nodig om te mogen graven of bouwen op de locaties waar de functie geldt.

Om het aantal regels te beperken en om te voorkomen dat voor de ene leiding andere regels gelden dan voor de andere, zijn in dit plan de regels die voor meer dan een functie gelden in dit hoofdstuk met algemene regels opgenomen.

Burgemeester en wethouders beoordelen aan de hand van een vergunningaanvraag of de te beschermen functie schade kan oplopen en of er gevaar kan ontstaan. Voordat dat ze een besluit nemen, vragen burgemeester en wethouders advies aan de beheerder.

Het bouwen op een leiding of waterkering is alleen toegestaan, als de bouwer een vergunning op grond van het tweede lid heeft die in werking is getreden. Dit volgt uit artikel 7, lid 7.8.

Artikel 19 Bescherming van archeologische waarden

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet maakt de Verordening op de archeologische monumentenzorg deel uit van het tijdelijke omgevingsplan dat op grond van de wet ontstaat. Voor de zichtbaarheid van de regels over de archeologie in dat tijdelijke omgevingsplan is het beter om ze alvast in het plan op te nemen.

De regels die de archeologische resten beschermen vloeien voort uit de verplichtingen op grond van het Verdrag van Valletta. In dat verdrag is bepaald dat de landen die meedoen zorgen voor behoud van de archeologische waarden, het liefst door archeologische resten in de bodem te laten zitten.

De gemeente heeft ter uitvoering van het Verdrag van Valletta jarenlang gewerkt met de archeologische waardenkaart waarop de kans op het vinden van archeologische resten is

aangegeven. Sinds het vaststellen van die kaart is er veel archeologisch onderzoek gedaan. De resultaten van de onderzoeken zijn verwerkt in een nieuwe waardenkaart. De kaart is als bijlage 4 bij de toelichting gevoegd.

De afstanden en graafdiepten die op de archeologische waardenkaart zijn aangegeven zijn met behulp van onderstaande tabel verwerkt in de regels en op de verbeelding.

verwachtingswaarde, van hoog naar laag	maximale graafdiepte	maximaal te verstoren oppervlakte
WA1 (monument)	0	0 m ²
WA2 = overige zone - archeologische verwachting - 2	30 cm	0 m ²
WA3 = overige zone - archeologische verwachting - 3	30 cm	30 m ²
WA4 = overige zone - archeologische verwachting - 4	30 cm	100 m ²
WA5 = overige zone - archeologische verwachting - 5	30 cm	500 m ²
WA6 = overige zone - archeologische verwachting - 6	50 cm	5000 m ²
WA7	onbeperkt	onbeperkt

De zones met de laagste nummers worden het zwaarst beschermd in de regels. Die zones zijn bijvoorbeeld toegekend aan locaties in de binnenstad of aan locaties waar de Romeinse weg in de bodem zit. Op plekken waar geen zone is aangewezen, is voor grondwerk geen vergunning nodig ter bescherming van de archeologie.

Binnen de gebieden die op de archeologische beleidskaart is aangeduid als WA6 ontstaat alleen een vergunningplicht bij een initiatief met een zeer grote verstoring. De meeste bouwpercelen zijn veel kleiner dan 5000m². Bij het bepalen van de grens van de 'overige zone - archeologische verwachting - 6' is daarmee rekening gehouden door die kleinere percelen buiten de grens van de aanduiding te houden, als het evident is dat zo'n grote verstoring daar niet kan plaatsvinden. Zo wordt voorkomen dat een initiatiefnemer onnodig tegen de signalering van mogelijke archeologische resten aanloopt.

De zones worden aangepast, als uit nader onderzoek blijkt dat er geen of juist meer archeologie op een locatie is.

De hierboven weergegeven tabel is verwerkt in de leden 19.2 en 19.4, waarbij aan de hand van de omvang van het grondwerk wordt bepaald of de activiteit een vergunning nodig heeft of niet.

In lid 19.1 staat wanneer voor grondwerk geen vergunning nodig is op grond van het plan.

In artikel 19 worden in het eerste en tweede lid enkele categorieën van gevallen van grondwerk aangegeven waarvoor geen vergunning in verband met archeologische waarden nodig is. Grondwerk dat onderdeel uitmaakt van normaal onderhoud en beheer van een begraafplaats is op basis van de omschrijving in artikel 19.1 onder 2.a. niet vergunningplichtig.

2.7 Natuur, flora en fauna (hoofdstuk 6 van de regels)

Dit hoofdstuk komt in de geldende bestemmingsplannen niet voor. Het hoofdstuk wordt gevuld met regels die over het beheer van flora, fauna of natuur gaan. Dat is een onderwerp dat onder de zogenoemde "verbrede reikwijdte" van het plan valt.

2.7.1 Kappen, inleiding artikel 20

Om te oefenen met het overzetten van verordeningen naar het omgevingsplan zijn de regels uit de kapverordening, dat zijn regels over het kappen van bomen, in dit hoofdstuk geplaatst. Andere onderwerpen volgen na inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Artikel 20 Aantasten van bomen of andere houtopstanden

Dit artikel gaat over het vellen van een of meer houtopstanden, waarmee ook het kappen van een of meer bomen bedoeld wordt.

Een houtopstand is in de Omgevingswet gedefinieerd als "een zelfstandige eenheid van bomen, boomvormers, struiken, hakhout of griend". Dat kunnen ook een of meer bomen zijn. Vellen staat in de Omgevingswet gedefinieerd als "het rooien of verrichten van andere handelingen die de dood of ernstige beschadiging van een houtopstand tot gevolg kunnen hebben". Ook het kappen van bomen valt dus onder deze definitie. Deze definities zijn verplicht en daarvan kan niet worden afgeweken.

Het doel van de regels over het kappen is het beschermen van houtopstanden, omdat die belangrijke waarde hebben voor van ecologie, cultuurhistorie en voor de leefbaarheid van een straat

of buurt. Deze waarden, maar ook de boomwaarde, bepalen of een vergunning verleend kan worden. De boomwaarde wordt bepaald aan de hand van de omvang van de boom, de economische waarde, de invloed op de locatie, de conditie van de boom en de manier waarop de boom geplant is.

De regels in dit artikel verbieden het kappen van bomen zonder een vergunning van burgemeester en wethouders. De vergunning kan worden geweigerd als het kappen de bovengenoemde belangen doorkruist. Het behoud van waardevolle bomen moet worden afgewogen tegen andere belangen, zoals het belang van degene die tot velling wil overgaan. Als bomen gekapt worden of door andere oorzaken verloren gaan, dan geldt in beginsel een herplantplicht.

Afstandseis erfgrans in het Burgerlijk Wetboek en noodkap

Niet alle regels uit de Algemene Plaatselijke Verordening zijn opgenomen.

In artikel 5:42 Burgerlijk Wetboek staat dat er geen bomen, heesters of heggen binnen de afstand 2 meter van de erfgrans mogen staan, behalve als de planten lager zijn dan de erfafscheiding, als de eigenaar van het erf van de bureu toestemming heeft gegeven of als het erf grenst aan een openbare weg of een openbaar water. Op grond van lid 2 van dat artikel kan de gemeente in een verordening een kleinere afstand opnemen. Dat heeft de gemeente Utrecht gedaan. Een bestemmingsplan (en ook het omgevingsplan) is geen verordening. Daarom kan de regel over de kleinere afstand niet worden verplaatst en moet dus in de Algemene Plaatselijke Verordening blijven staan.

De regels over noodkap kunnen niet worden opgenomen in het plan, omdat deze onderwerpen over de openbare orde en veiligheid gaan. Deze regels blijven in de Algemene Plaatselijke Verordening. In artikel 20.1 lid 2 onder 2e van de regels is aangegeven dat de vergunningplicht vanwege een aanschrijving in geval van noodkap is uitgezonderd.

2.7.2 Vergunningplicht, lid 20.1

Lid 20.1: vergunningplicht voor kappen

Op de vergunningplicht geldt een aantal uitzonderingen. Deze uitzonderingen hebben betrekking op het periodiek vellen van hakhout voor het uitvoeren van regulier onderhoud, het periodiek knotten of kandelaberben als cultuurmaatregel bij daarvoor geschikte boomsoorten, het kappen van bomen die moeten worden gekapt op grond van de Plantgezondheidswet of het kappen van bomen waarvoor een maatwerkvoorschrift is gesteld. Ten slotte geldt een tweetal uitzonderingen die hierna nader wordt besproken.

Lid 20.1, onderdeel 2, onder b

Na 50 jaar zijn de meeste bomen uitgegroeid, volwassen. Voor het kappen van deze bomen die ouder zijn dan 50 jaar geldt altijd een vergunningplicht.

Voor bomen die jonger zijn dan 50 jaar geldt de vergunningplicht alleen als de boom op een kadastraal perceel staat dat groter is dan 300m² (inclusief de woning). Die regel is opgenomen, omdat in het verleden bleek dat vergunningen voor het kappen van een boom niet of nauwelijks werden geweigerd als de boom in een kleine tuin stond. Nu de regel alleen voor grotere percelen geldt, hoeft in 80% van de gevallen die voorheen vergunningplichtig waren geen vergunning meer te worden aangevraagd.

Bij het berekenen van de oppervlakte van een perceel is een aparte regel voor huurwoningen opgenomen, zodat het bij de uitvoering geen verschil maakt of de woning gehuurd of gekocht is. Kadastrale percelen met huurwoningen kunnen namelijk heel groot zijn. Zonder deze nuancering zouden huurders veel vaker een vergunning moeten aanvragen.

Artikel 20, lid 20.1, onderdeel 3

Voor specifieke situaties, namelijk tijdelijke natuur, botanische tuinen en bosplantsoenen geldt een tijdelijke vergunning die het karakter heeft van een jaarvergunning. Deze vergunning is gekoppeld aan een beheerplan. In dit beheerplan moet door de organisatie worden aangegeven welke bomen het behouden waard zijn of welke zij willen vellen en of (want er geldt geen herplantplicht) zij daarbij in herplant of vervanging gaan voorzien. Het beheerplan moet van tevoren door het college worden goedgekeurd. Aan de hand van het beheerplan kan het college bovendien bepalen of de vergunning voor een periode van één, twee of drie jaar wordt verleend. Er kan door het college dus een integrale afweging worden gemaakt waarbij ook de looptijd van de vergunning kan worden betrokken. Bovendien kunnen voorschriften aan de vergunning worden verbonden. Dit terwijl het voor de organisaties het voordeel biedt dat zij vergunningsaanvragen kunnen bundelen.

2.7.3 Beoordeling van de aanvraag, lid 20.2

Onderdeel 1: hoofdbomenstructuur als weigeringsgrond

De nota Bomenbeleid Utrecht (pdf; 3,7 MB) maakt deel uit van de Omgevingsvisie Utrecht. Een van de belangrijkste doelen uit het bomenbeleid is een samenhangende bomenstructuur in de stad behouden en waar mogelijk versterken. Bomen in structuren zijn van waarde voor cultuurhistorie, ecologie en landschap. Een boom heeft een hogere waarde wanneer deze deel uitmaakt van een structuur. Bomen in lanen kenmerken zich door forse maten en onderlinge samenhang. Hun belang is daarmee wijkoverstijgend. In Utrecht hebben we de hoofdbomenstructuur aangewezen. Deze is uit de volgende onderdelen opgebouwd:

- De bomen op lijnen en plekken die kenmerkend zijn voor de geschiedenis van de stad vormen de cultuurhistorische structuur.
- Bomen die een belangrijke samenhang vertonen met de omgeving (landschap, infrastructuur en bebouwing) vormen de ruimtelijke structuur.
- De ecologische structuur bestaat uit bomenlijnen die belangrijke verplaatsingsmogelijkheden bieden voor flora en fauna.

In dit bomenbeleid ligt de nadruk op de rol van de bomen, maar de structuur kan uiteraard worden ondersteund door begeleidende beplanting. We willen de bomen uit de hoofdbomenstructuur beschermen, zodat de verbindingen van de structuur in stand blijven. Bomen uit de hoofdbomenstructuur mogen alleen gekapt worden als dat noodzakelijk is. Daarvoor is een goede belangenafweging noodzakelijk. Het verlies aan waarde van de structuur moet gecompenseerd worden.

De principeprofielen in bijlage 2 van De nota Bomenbeleid Utrecht zijn richtinggevend voor ontwerp, onderhoud en beheer. In de principeprofielen staan kenmerken van de verschillende lijnen en structuren aangegeven.

Onderdeel 2: diverse waarden

a. ecologische waarde

Hoe ouder de boom, hoe belangrijker de rol in de ecologische betekenis. Een oude boom heeft meer biomassa en geeft meer leefruimte aan organismen. Bomen zijn ecologisch zeer waardevol als zij in een echte verouderingsfase komen en ook allerlei afbraakprocessen starten. Dat laatste gebeurt in een stedelijke omgeving slechts sporadisch. De ecologische waarde neemt ook toe naarmate het milieu waarin de bomen verkeren meer lijkt op het oorspronkelijke milieu waar de soort zijn oorsprong vindt: de samenhang met een gezond bodemsysteem en met de struik-, kruid- en diersoorten die erbij horen.

Voor de ecologische waarde is het belangrijk dat de bomenstructuur geen grote leemten gaat vertonen als gevolg van het vellen van bomen. Bij bomenlanen gaan we uit van een maximaal te overbruggen afstand van 30 meter tussen twee bomen.

Voorbeelden van ecologische waarden:

- de boom biedt een schuil-/broedplaats aan fauna;
- er groeien bijzondere/zeldzame planten op de boom (maretak, korstmossen of andere epifyten);
- er is sprake van een ecologische verbinding voor bijvoorbeeld vogels en insecten, of
- er zijn andere redenen waarom de boom ecologische waarde heeft, bijvoorbeeld omdat de boom op een open stuk grond staat, de boom is een rustplaats voor vogels en insecten of omdat de boom op buurniveau een verbinding tussen de bomen in de straat en het achterliggende grasveld vormt.

b. cultuurhistorische waarde

Bomen kunnen verweven zijn met de geschiedenis van Utrecht. Ze helpen de ontstaansgeschiedenis van de stad over de eeuwen zichtbaar te maken.

Voorbeelden van cultuurhistorische waarde:

- de boom is herkenbaar als herdenkings-, of markeringsboom;
- de boom levert een buitengewoon aandeel in de beleving van architectonisch belangrijke gebouwen, of
- de boom heeft om andere redenen cultuurhistorische waarde wat bijvoorbeeld blijkt uit archieven of navraag bij bewoners.

c. ruimtelijke waarde

Bomen hebben ruimtelijke waarde, omdat ze bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteit van de stad en de

leefomgeving. Bomen brengen samenhang in de stad. Samenhang ontstaat wanneer bomen deel uitmaken van het gehele ruimtelijke samenspel van het onderliggende landschap, het netwerk van wegen en water en de bebouwing. Een samenhangende boombeplanting verduidelijkt de (historische) ruimtelijke opbouw van de stad door de relatie met bijvoorbeeld het landschap of stadsgezicht weer te geven, of met de functie of gebruik.

Voorbeelden van ruimtelijke waarden:

- de boom heeft een duidelijke ruimtelijke invloed op wijkniveau;
- de boom is opvallend en indrukwekkend vanwege formaat;
- de boom is beeldbepalend door de mate waarin het beeld van de plek wijzigt door het verwijderen van de boom;
- het verwijderen van een boom veroorzaakt de ervaring van een kale vlakte;
- er zijn andere redenen waarom de boom ruimtelijke waarde heeft bijvoorbeeld in een situatie waarin de boom bijdraagt aan de herkenbaarheid in de wijk: elk kind kent de boom en het speelveld.

d. milieuwaarde

Bomen zorgen voor een eigen microklimaat. Zij dragen op vele manieren bij aan een gezond en veilig woon- werk- en leefmilieu in de stad en zo aan het welzijn van de mens.

Voorbeelden van milieuwaarde:

- de boom speelt een belangrijke rol bij de tijdelijke berging van water;
- de boom is van belang in verband met hoge bebouwingsdichtheid en/of weinig groen in de omgeving van de boom);
- de boom heeft een buitengewone dempende werking op hinderlijke (monotone) geluiden van verkeer of industrie, of
- de boom heeft om andere redenen milieuwaarde bijvoorbeeld omdat het een van de weinige bomen in een straat is en er met het verdwijnen alleen nog het grasveld met omliggende heesters overblijft.

e. boomwaarde

De boomwaarde aan de hand van onderstaande aspecten bepaald:

- de oppervlakte in vierkante centimeters van de dwarsdoorsnede op 1,3 meter boven het maaiveld;
- de economische waarde;
- de standplaatswaarde;
- de conditiewaarde;
- de waarde van de plantwijze.

2.7.4 Herplantplicht, lid 20.4

Herplantplicht

Sinds 21 november 2018 moet iedere houtopstand die geveld wordt gecompenseerd worden door het planten van bomen die vergelijkbaar zijn met de gevelde bomen. Voor elke boom die wordt gekapt, moet een nieuwe boom worden geplant. Dit noemen we de 'herplantplicht'. De belangrijkste redenen voor deze herplantplicht zijn: het bomenaantal in Utrecht minimaal op peil houden en de mogelijkheid om te kunnen handhaven als er geen herplant plaatsvindt.

Binnen 14 maanden na het krijgen van de vergunning voor het vellen moet de beplanting zijn vervangen indien het een boom betreft die op de gemeentelijke vellijst staat. Het college kan van deze termijn afwijken als een project heel lang loopt of als er andere redenen zijn die een vervanging binnen 14 maanden complex maken. Ook voor bomen die niet op de gemeentelijke vellijst staan kan het college afwijken van deze 14 maanden. De nieuwe bomen moeten op de plek waar gekapt wordt, geplant worden. Als dat niet kan, in de buurt van de plek waar gekapt wordt en als dat ook niet kan, dan mag het ook ergens anders in de stad. Als vervanging helemaal niet mogelijk is, kan in plaats daarvan een financiële compensatie worden opgelegd voor het verlies van groen. Dit geld wordt gebruikt voor het planten van bomen of groen in Utrecht. De herplant is geslaagd als de gekapte houtopstand duurzaam is vervangen door een andere boom.

Gereedmeldingsplicht

In de vergunningvoorschriften wordt de eis opgenomen dat binnen twee weken, nadat de herplant voltooid is, dat wordt gemeld bij burgemeester en wethouders. De gemeente controleert of de herplantplicht wordt nageleefd binnen de gestelde termijn. De gereedmeldingsplicht is een belangrijk hulpmiddel voor toezicht en handhaving.

Uitzondering herplantplicht: bosplantsoen, tijdelijke natuur, botanische tuin

Bosplantsoenen zijn houtachtige beplantingen die overwegend bestaan uit inheems materiaal met,

in wisselende verhoudingen en samenstelling, een kruid-, struik-, en bomenlaag. In plaats van herplant is voor bosplantsoenen 'natuurlijke verjonging' beter. Bij de kap van een boom wordt daarom geen nieuwe boom geplant, maar krijgen zaailingen in de ondergroei kans om uit te groeien tot een grote boom. Dit verhoogt de ecologische waarde van het bosplantsoen.

Tijdelijke natuur is een term vanuit de Wet natuurbescherming. De grondeigenaar heeft vooraf juridische toestemming geregeld op grond van de Wet natuurbescherming om tijdelijk natuur aan te leggen en te onderhouden die de eigenaar later mag verwijderen. Dit wordt bijvoorbeeld toegepast bij bouwprojecten wanneer de grond pas over een aantal jaar ontwikkeld wordt. In de tussentijd heeft het gebied een hoge ecologische waarde. De grote hoeveelheid bomen die zich in de tussentijd spontaan ontwikkelt, is uitgezonderd van de herplantplicht. Hierdoor zorgen we ervoor dat bomen en natuur zich ongehinderd kunnen ontwikkelen zonder de uiteindelijke ontwikkeling van het bouwproject onmogelijk te maken.

De Botanische Tuinen beheren en ontwikkelen hun bomencollectie op basis van cultuurhistorie, onderwijs, onderzoek en natuurbescherming. De kap van oude bomen en het planten van nieuwe bomen wordt al jaren van tevoren bepaald. Vaak wordt de herplantplicht op een andere wijze ingevuld, door van tevoren de nieuwe boom al op te kweken.

Om een uitzondering op de herplantplicht te krijgen, moet de aanvrager een meerjarig beheerplan maken en ter beoordeling voorleggen aan het college. Het doel van het beheerplan is om te beschrijven hoe de waarde van de bomen op peil wordt gehouden. In dit beheerplan moet de aanvrager aangeven welke bomen het behouden waard zijn of welke zij voornemers zijn te vellen en of zij daarbij in herplant gaan voorzien. Aan de hand van het beheerplan kan het college bepalen voor welke periode de vergunning wordt verleend. Bovendien kunnen voorschriften aan de vergunning worden verbonden. Aan het eind van de looptijd van de vergunning wordt het beheerplan geëvalueerd.

2.7.5 Indieningseisen voor een vergunning

De indieningseisen van lid 20.5 zijn overgenomen van artikel 7.5 van de Regeling omgevingsrecht. Na invoering van de Omgevingswet zal deze regeling komen te vervallen. De indieningsvereisten moeten dan zijn geregeld in het omgevingsplan.

2.7.6 Bebouwingscontour Houtkap

In lid 20.6 is de aanwijzing van de Bebouwingscontour Houtkap opgenomen die onder de Omgevingswet moet worden aangewezen op grond van artikel 5.165b van het Besluit kwaliteit leefomgeving. De Bebouwingscontour Houtkap is dezelfde als de contour op grond van de Verordening tot vaststelling van de bebouwde kom Houtopstanden 2018. Binnen deze contour is de gemeente volledig bevoegd. In de zone buiten de bebouwingscontour houtkap is de gemeente ook bevoegd, tenzij in de Rijksregels (paragraaf 11.3.2 Besluit activiteiten leefomgeving) over houtopstanden, de Provincie als bevoegd gezag is aangewezen.

Gemeenten mogen buiten de bebouwingscontour houtkap regels stellen over bijvoorbeeld fruit- en notenbomen, houtopstanden langs wegen en waterwegen en beplantingen in één rij langs landbouwgronden, productiebossen voor houtige biomassa en houtopstanden die een kleinere oppervlakte grond beslaan dan 10 are of bestaan uit een rijbeplanting die 20 of minder bomen omvat (art. 11.111, tweede lid van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)). Dit is in lijn met de huidige Wet natuurbescherming.

Als het gaat om houtopstanden die wél onder de bescherming van het Bal vallen, kunnen de gemeenten nog steeds regels stellen met andere oogmerken dan die genoemd worden in het Bal. De oogmerken in het Bal zien op natuurbescherming, instandhouding van het bosareaal in Nederland en het beschermen van landschappelijke waarden. Buiten de bebouwingscontour houtkap kunnen gemeenten dus regels stellen bijvoorbeeld ter bescherming van de cultuurhistorische of recreatieve waarde van een gebied of het voorkomen van visuele hinder of onveilige situaties. Het Bal biedt niet de mogelijkheid voor gemeenten om regels te stellen over houtopstanden buiten de bebouwingscontour houtkap met dezelfde oogmerken als de rijksregels (met de oogmerken natuurbescherming, de instandhouding van het bosareaal in Nederland of het beschermen van landschappelijke waarden). In dat geval kan de gemeente wel het stellen van extra regels aandragen bij de provincie.

2.7.7 Herplantplicht zonder vergunning

De in dit artikel bedoelde herplantplicht geldt niet zonder meer, maar pas wanneer burgemeester en wethouders daartoe besluiten.

Het derde lid betreft een boom of andere houtopstand die nog wel in leven is, maar waarvan

redelijkerwijs kan worden aangenomen dat hij binnen afzienbare tijd zal teniet gaan. Krachtens het derde lid kan de zakelijk gerechtigde worden verplicht tot het in stand houden van dergelijke bomen. Deze verplichting kan inhouden het ongedaan maken of voorkomen, voor zover mogelijk van (dreigende) ernstige beschadiging of aantasting ten gevolge van weersomstandigheden, ziekten, verwaarlozing, vraat door dieren, het weghalen van bosstrooisel, bouw- en sloopwerkzaamheden, het aanleggen van terreinverhardingen, het storten van afval, enz.

2.7.8 Overgangsrecht

In artikel 20.8 is geregeld dat de regels uit dit plan voor gaan op de regels uit de Apv. Daar waar het Chw bestemmingsplan geldt, gelden de regels uit artikel 20 van het Chw-bestemmingsplan en de artikelen 4:10 en 4:12 van de Apv. De artikelen 4:10 en 4:12 van de Apv blijven gelden naast de regels uit artikel 20 van het Chw bestemmingsplan, omdat deze artikelen niet in het Chw bestemmingsplan kunnen worden opgenomen. Zolang een beheersverordening in een gebied geldt, zijn de regels uit de Apv (afdeling 4.3 inclusief de artikelen 4:10 en 4:12) van toepassing.

2.8 Algemeen overgangsrecht (hoofdstuk 7 van de regels)

Artikel 21 Overgangsrecht

In het Besluit ruimtelijke ordening zijn standaardregels opgenomen die in elk bestemmingsplan moeten worden overgenomen.

Als de in het plan opgenomen regels, voor wat betreft gebruik of bebouwing, afwijken van een bestaande legale situatie, dan zijn daarop de overgangsregels van toepassing. De overgangsregel heeft tot doel bestaande belangen te respecteren totdat realisering van de nieuwe regels plaatsvindt.

Voor bouwwerken die onder het overgangsrecht vallen, is bepaald dat deze gedeeltelijk mogen worden vernieuwd of veranderd, als de bestaande afwijking niet wordt vergroot. Gehele vernieuwing is in principe uitgesloten, waaronder ook gefaseerde vernieuwing van een bouwwerk wordt verstaan. Het doel van het overgangsrecht is dat het bestaande bouwwerk in de bestaande staat in stand mag worden gehouden. Uitsluitend na het tenietgaan van het bouwwerk door een calamiteit, waarmee onder andere brand of extreme weersomstandigheden wordt bedoeld, is onder voorwaarden gehele vernieuwing toegestaan.

Vergunningplichtige bouwwerken die zonder vergunning zijn gebouwd, kunnen door overgangsrecht niet gelegaliseerd worden. Bouwen zonder vergunning is immers een overtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht die niet door een regeling in een bestemmingsplan ongedaan kan worden gemaakt.

Met een beroep op het overgangsrecht kan wel een aanvraag worden ingediend voor de verbouw van een illegaal bouwwerk. Om te voorkomen dat een dergelijke aanvraag moet worden gehonoreerd, is in de overgangsbepaling van dit plan opgenomen dat deze slechts van toepassing is op legale bouwwerken.

Voor het gebruik dat onder het overgangsrecht valt, is bepaald dat dat gebruik mag worden voortgezet. Het gebruik mag ook worden gewijzigd, voor zover de afwijking ten opzichte van het toegestane gebruik niet vergroot wordt.

Hiervoor is al aangegeven dat illegale bouwwerken niet gelegaliseerd kunnen worden door overgangsrecht. Voor gebruik is dat in principe wel mogelijk maar vanuit het oogpunt van handhaving ongewenst. Daarom is in de overgangsregeling bepaald dat het gebruik, dat al in strijd was met het voorheen geldende plan, van het overgangsrecht is uitgesloten.

Ook na het van kracht worden van dit plan kan dus nog met succes handhavend worden opgetreden tegen gebruik dat reeds in strijd was met het voorgaande bestemmingsplan. Dit laatste is natuurlijk ook afhankelijk van andere aspecten, waaronder de vraag of het strijdige gebruik al zolang plaatsvindt dat de gemeente haar rechten heeft verwerkt.

Artikel 22 Slotregel

In dit artikel is de naam van het plan, de citeertitel, omschreven. De naam is een vereenvoudiging van de naam die in de officiële publicatie wordt gebruikt: "Chw bestemmingsplan Algemene regels Utrecht". Die naam in de publicatie is nodig voor de website ruimtelijkeplannen.nl.

2.9 Bijlagen bij de regels

2.9.1 Lijst van bedrijfsactiviteiten in de woonomgeving

2.9.1.1 Inleiding

Algemeen

In de VNG-publicatie *Bedrijven en milieuzonering* (2009) zijn twee voorbeeldstaten voor milieuzonering opgenomen, namelijk de 'Staat Bedrijfsactiviteiten bedrijventerreinen' en de 'Staat Bedrijfsactiviteiten functiemenging'.

De aanpak van milieuzonering en de in dit plan gebruikte Lijst van bedrijfsactiviteiten in de woonomgeving is gebaseerd op de Staat Bedrijfsactiviteiten functiemenging in de VNG-publicatie *Bedrijven en milieuzonering* (2009). De Lijst van bedrijfsactiviteiten in de woonomgeving wordt gehanteerd in gebieden waar bedrijven of andere milieubelastende functies verspreid zijn gesitueerd tussen woningen of andere gevoelige functies. Onderstaand wordt hier meer in detail op ingegaan. Het gaat in dergelijke gebieden in het algemeen om relatief kleinschalige bedrijvigheid die op korte afstand van woningen kan worden toegestaan. De toelaatbaarheid van activiteiten wordt voor dergelijke gebieden in de VNG-publicatie (en de Lijst van bedrijfsactiviteiten in de woonomgeving) bepaald met behulp van op deze situaties toegesneden toelatingscriteria.

Functiemengingsgebieden

In bestaande gebieden waar in enige vorm sprake is van functiemenging, of in gebieden waar bewust functiemenging wordt nagestreefd (bijvoorbeeld om een grotere levendigheid tot stand te brengen), wordt de Lijst van bedrijfsactiviteiten in de woonomgeving toegepast. Zoals in de VNG-publicatie is aangegeven kan bij functiemengingsgebieden gedacht worden aan:

- stadscentra, dorpskernen en winkelcentra;
- horecaconcentratiegebieden;
- zones met functiemenging langs stedelijke toegangswegen en in lintbebouwingen;
- (delen van) woongebieden met kleinschalige of ambachtelijke bedrijvigheid.

Daarnaast kan ook in (delen van) woongebieden waar enige vorm van bedrijvigheid aanwezig of gewenst is de Lijst van bedrijfsactiviteiten in de woonomgeving worden toegepast.

Kenmerken van de activiteiten

De activiteiten in dergelijke gebieden verschillen in het algemeen qua aard en schaal sterk van de activiteiten op een bedrijventerrein. Behalve in historisch gegroeide situaties gaat het voornamelijk om:

- kleinschalige, meestal ambachtelijke bedrijvigheid;
- bedrijven waarbij de productie of laad- en loswerkzaamheden alleen in de dagperiode plaatsvindt;
- activiteiten die hoofdzakelijk in pandig geschieden.

2.9.1.2 De toegepaste Lijst van bedrijfsactiviteiten in de woonomgeving

De bovenvermelde criteria liggen mede ten grondslag aan de selectie van activiteiten die zijn opgenomen in de Lijst van bedrijfsactiviteiten in de woonomgeving. In de Lijst van bedrijfsactiviteiten in de woonomgeving zijn de aspecten geluid, geur, stof en gevaar en de index voor verkeersaantrekkende werking in de categorisering opgenomen. Deze Lijst is samengesteld volgens dezelfde methodiek als de betreffende Staat Bedrijfsactiviteiten functiemenging uit de VNG-publicatie. Op twee punten is een andere werkwijze toegepast:

1. In dit plan wordt alleen de toelaatbaarheid van bedrijfsactiviteiten gekoppeld aan de Lijst. In de Lijst van bedrijfsactiviteiten in de woonomgeving zijn daarom alleen de activiteiten opgenomen die passen binnen de definitie van bedrijf volgens de begripsbepalingen in de regels van dit bestemmingsplan. De toelaatbaarheid van andere functies wordt in dit plan indien nodig op een andere wijze in de regels en op de plankaart van dit bestemmingsplan geregeld (bijvoorbeeld horecabedrijven via een afzonderlijke Lijst van Horeca-activiteiten). Toegevoegd zijn enkele regelmatig voorkomende bedrijfsactiviteiten die in de lijst van de VNG-publicatie niet specifiek zijn opgenomen, maar wel aan de vermelde criteria voldoen zoals een ambachtelijke glas-in-loodzetterij en caravanstalling. Voor aannemers, SBI-code 45, heeft een nadere specificatie van de activiteiten plaatsgevonden met bijbehorende categorie-indeling die is afgestemd op de verwachte milieueffecten van deze activiteiten.
2. In de Lijst van bedrijfsactiviteiten in de woonomgeving is in de categorie-indeling een nader onderscheid gemaakt tussen categorie B1 en B2. Voor de toepassing in dit bestemmingsplan blijkt het onderscheid tussen categorie A en categorie B zoals beschreven in de VNG-publicatie te groot om de toelaatbaarheid van activiteiten voldoende af te kunnen stemmen op de kenmerken

van de functiemengingsgebieden en het daarin te volgen beleid.

Categorie-indeling

Zoals in de VNG-publicatie is aangegeven kan, vanwege de bijzondere kenmerken van gebieden met enige vorm van functiemenging, niet worden gewerkt met een systematiek van richtafstanden en afstandsstappen: vanwege de zeer korte afstand tussen milieubelastende en milieugevoelige functies is een dergelijke systematiek niet geschikt voor functiemengingsgebieden. De Lijst van bedrijfsactiviteiten in de woonomgeving hanteert vier categorieën A, B1, B2 en C met specifieke criteria voor de toelaatbaarheid die onderstaand uiteen zijn gezet.

Categorie A

Bedrijfsactiviteiten die direct naast of beneden woningen/andere gevoelige functies zijn toegestaan, desgewenst in daarvoor omschreven zones binnen rustige woongebieden. De activiteiten zijn zodanig weinig milieubelastend dat de eisen uit het Bouwbesluit toereikend zijn.

Categorie B1

Bedrijfsactiviteiten die direct naast of beneden woningen/andere gevoelige functies in een daarvoor omschreven gebied met functiemenging zijn toegestaan. De activiteiten zijn zodanig weinig milieubelastend dat de eisen uit het Bouwbesluit toereikend zijn.

Categorie B2

Bedrijfsactiviteiten die in een gemengd gebied kunnen worden uitgeoefend, echter bouwkundig afgescheiden van woningen/andere gevoelige functies. Bouwkundig afgescheiden betekent dat de panden los van elkaar dienen te staan. Uitzondering hierop vormen binnenterreinen omringd door voornamelijk woningen: ook al zijn bedrijven bouwkundig afgescheiden van woningen, op deze locaties zijn hooguit categorie B1 bedrijven toegestaan.

Categorie C

Activiteiten vermeld onder categorie B2, waarbij vanwege relatief grote verkeersaantrekkende werking een directe ontsluiting op hoofdinfrastructuur gewenst is.

2.9.1.3 Flexibiliteit

De Lijst van bedrijfsactiviteiten in de woonomgeving blijkt in de praktijk een relatief grof hulpmiddel te zijn om hinder door bedrijfsactiviteiten in te schatten. De inschalingen gaan uit van een gemiddeld bedrijf met een moderne bedrijfsvoering. Het komt in de praktijk voor dat een bepaald bedrijf als gevolg van een geringe omvang van hinderlijke deelactiviteiten, een milieuvriendelijke werkwijze of bijzondere voorzieningen minder hinder veroorzaakt dan in de Lijst van bedrijfsactiviteiten in de woonomgeving is verondersteld. In de regels is daarom bepaald dat het college van burgemeester en wethouders een dergelijk bedrijf toch kan toestaan, indien dit bedrijf niet binnen de algemene toelaatbaarheid past. Bij de Lijst van bedrijfsactiviteiten in de woonomgeving is deze mogelijkheid beperkt tot maximaal 1 categorie (dus bijvoorbeeld categorie B1 in plaats van A of categorie B2 in plaats van B1). Om te kunnen afwijken moet worden aangetoond dat het bedrijf naar aard en invloed op de omgeving (gelet op de specifieke werkwijze of bijzondere verschijningsvorm) vergelijkbaar is met andere bedrijven uit de desbetreffende lagere categorie.

Daarnaast is het mogelijk dat bepaalde bedrijven zich aandienen, waarvan de activiteiten in de Lijst van bedrijfsactiviteiten in de woonomgeving niet zijn vermeld, maar die qua aard en invloed overeenkomen met bedrijven die wel zijn toegestaan. Met het oog hierop is in de regels bepaald dat het college van burgemeester en wethouders kan afwijken en vestiging van een dergelijk bedrijf kan toestaan. Om te kunnen afwijken moet op basis van milieutechnisch onderzoek worden aangetoond dat het bedrijf naar aard en invloed op de omgeving vergelijkbaar is met direct toegelaten bedrijven.

2.9.2 Lijst van horeca-activiteiten

De categorie-indeling van horeca-activiteiten is overgenomen uit de beleidsnota Ontwikkelingskader Horeca Utrecht 2018. In die nota zijn de indeling en de achterliggende keuzes toegelicht, zie: het horecabeleid in de Omgevingsvisie.

2.9.3 Dakopbouwen Voordorp

In deze bijlage zijn de criteria opgenomen voor de vergunningverlening door burgemeester en wethouders voor het bouwen van een dakopbouw die voldoet aan wat zonder vergunning is toegestaan.

De bijlage bevat ook een paar voorbeelden van dakopbouwen die zonder en met vergunning zijn toegestaan.

2.9.4 Lijst locaties met omgevingskwaliteiten

Op de Lijst locaties met omgevingskwaliteiten, bijlage 3 bij de regels, staan de adressen en locaties die extra aandacht verdienen omdat ze cultuurhistorisch, ecologische of voor de beleving van de plek van belang zijn. Dat kunnen beeldbepalende panden zijn, een zichtbare cultuurhistorische structuur, zoals de Voordorpsedijk of een park. Op de lijst is bij elke adres en elke locatie aangegeven welke waarde van belang is. Het verbouwen of slopen van gebouwen is op zo'n locatie alleen toegestaan, als de waarden niet worden aangetast. Bij het verlenen van een vergunning om te bouwen in afwijking van de regels van het plan moet ook rekening gehouden worden met deze waarden.

Adressen en locaties die al op een andere manier beschermd worden, staan niet op de lijst. De lijst bevat dus geen rijksmonumenten of gemeentelijke monumenten, maar ook geen locatie die het plan aanwijst als locatie met de functie Waarde - Werelderfgoed Nieuwe Hollandse Waterlinie. Die functie en de regels die daar bij horen bieden voldoende bescherming.

Hoofdstuk 3 Uitvoerbaarheid

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden aspecten van de leefomgeving besproken die gaan over de uitvoerbaarheid van de regels. Als er onderzoek is gedaan, is het onderzoek zelf als bijlage bij de toelichting opgenomen en staat in de bijbehorende paragraaf welke conclusies er uit het onderzoek wordt getrokken.

Omdat de bestemmingsregeling geen nieuwe ontwikkelingen mogelijk maakt, is er alleen globaal onderzoek gedaan.

3.2 Milieueffectrapportage

Dit plan maakt geen activiteiten mogelijk die waarvoor op grond van artikel 2 van het Besluit milieueffectrapportage een milieueffectrapport opgesteld moet worden of waarvoor op grond van hetzelfde artikel beoordeeld moet worden of er een milieueffectrapport nodig is.

3.3 Gezondheid

Er kan op verschillende manieren worden gewerkt aan gezondheid. Door bijvoorbeeld ontmoeting of bewegen mogelijk te maken, wordt de gezondheid bevorderd. Daarnaast kan er aan gezondheid worden gewerkt door de gezondheid van mensen te beschermen tegen bijvoorbeeld geluidsoverlast.

Het plan maakt geen of anders slechts kleine bouwontwikkelingen mogelijk, omdat het een actualiseringplan is gericht op het vastleggen van de bestaande situatie.

Het plan biedt de mogelijkheid tot functiemenging. Dit is positief voor de gezondheid van mensen.

Voorzieningen dichtbij zorgen voor meer ontmoeting en dragen bij aan meer levendigheid op straat.

3.4 Klimaat en duurzaamheid

Dit plan stelt het behoud van de al aanwezige functies en gebouwen voorop en bevat verder geen bijzondere regels over duurzaamheid.

Het plan staat het plaatsen van zonnepanelen toe.

Het plan heeft geen regeling die zonnepanelen beschermt tegen het bouwen van bijvoorbeeld dakopbouwen die panelen in de schaduw zetten. Dat zou namelijk betekenen dat iemand met het plaatsen van panelen zijn burens de mogelijkheid tot het vergroten van hun woning zou kunnen ontnemen.

Er zijn geen klimaateffecten die met de regels van dit plan opgelost moeten worden.

3.5 Thematisch onderzoek

3.5.1 Geluidhinder

Het plan maakt geen bebouwing mogelijk die er nog niet staat of die niet al gerealiseerd kon worden op grond van de beheersverordening. Nader onderzoek naar geluidhinder bij nieuwe bebouwing is dan ook niet nodig.

3.5.2 Luchtkwaliteit

Luchtkwaliteit heeft betrekking op luchtverontreiniging door gasvormige stoffen en verontreiniging van de lucht met stof, door met name verkeer. De luchtkwaliteit beïnvloedt in belangrijke mate de kwaliteit van de woon- en leefomgeving. Wegverkeer is samen met de hoge achtergrondconcentratie in Utrecht, in belangrijke mate van invloed op de luchtkwaliteit. In november 2007 is de wijziging van de Wet milieubeheer met betrekking tot luchtkwaliteit in werking getreden. Deze wetswijziging staat bekend als de "Wet luchtkwaliteit". Deze wet vervangt het Besluit luchtkwaliteit 2005. Op basis van deze wet, opgenomen in artikel 5.16 lid 1 Wet milieubeheer, moet het bevoegd gezag bij het vaststellen van een bestemmingsplan dat gevolgen kan hebben voor de luchtkwaliteit, rekening houden met de effecten op de luchtkwaliteit.

Dit plan maakt geen nieuwe ontwikkelingen mogelijk. Op voorhand kan daarom redelijkerwijs worden uitgesloten dat er negatieve gevolgen zijn voor de luchtkwaliteit. Het aspect luchtkwaliteit vormt geen belemmering bij het vaststellen van het nieuwe plan, zodat geen aandacht besteedt

hoeft te worden aan effecten op de luchtkwaliteit en geen luchtonderzoek nodig is.

3.5.3 Externe veiligheid

Dit plan heeft geen effect op de externe veiligheid.

3.5.4 Water

3.5.4.1 Inleiding

Ruimtelijke plannen moeten wettelijk voorzien zijn van een 'Waterparagraaf', een ruimtelijke onderbouwing van de huidige en toekomstige waterhuishoudkundige situatie. Met de watertoets worden de waterhuishoudkundige gevolgen van plannen vroegtijdig inzichtelijk gemaakt, de afwegingen expliciet en toetsbaar vastgelegd en in het wateradvies van de waterbeheerders opgenomen. De volledige waterparagraaf is opgenomen in de bijlagen bij deze toelichting.

In dit plan worden geen nieuwe ontwikkelingen voorzien. De bestaande bebouwing en functies in het plangebied worden met de bestaande kwaliteiten en openbare ruimte vastgelegd. Er is hierdoor geen sprake van een directe wateropgave.

3.5.4.2 Uitgangspunten waterbeleid

Bij ruimtelijke ontwikkelingen zijn de wateropgave en de benodigde watercompensatie afhankelijk van de aard en omvang van de toename aan verhard, afvoerend oppervlak en van de omgang met het hemelwater. Om de waterhuishouding op orde te houden en wateroverlast te voorkomen, zijn bij een verhardingstoename van meer dan 500 m² maatregelen vereist (administratieve ondergrens voor watercompensatie binnen de bebouwde kom).

Bij nieuwbouw, renovatie en herinrichting van het gebied is het beleid dat dit zo klimaat-robuust mogelijk wordt gedaan. Dit willen we bereiken door minimaal 90% van de jaarlijkse neerslag vast te houden in het gebied waar het valt. Daarnaast is het doel dat in de gemeente Utrecht een bui van 80 mm/u verwerkt kan worden zonder dat er schade aan woningen en of andere belangrijke infrastructurele werken en gebouwen ontstaat. Ook mogen er geen gevaarlijke situaties ontstaan. Aan een klimaat-robuste inrichting kan invulling worden gegeven door één of meerdere van de volgende maatregelen te nemen:

- zoveel als mogelijk stenen vervangen door groen;
- waterpasserende stenen waar mogelijk;
- groene daken op platte daken bij nieuwbouw, en renovatie;
- waterberging in het groen waar mogelijk (hiervoor bedraagt de richtlijn 15% van de toename aan verharding);
- om wateroverlast te voorkomen dient het vloerpeil minimaal 0,15 m boven de kruin van de weg te liggen.

Bij renovatie van woningen kan vervuiling van afstromend hemelwater en verslechtering van de waterkwaliteit worden voorkomen door geen uitlopende bouwmaterialen (zoals zink, lood en koper) toe te passen voor dak, dakgoot en regenpijp.

3.5.4.3 Klimaatadaptatie

Het klimaat verandert: hogere temperaturen, een sneller stijgende zeespiegel, nattere winters, heftigere buien en kans op drogere zomers. Daar moeten we, ook volgens het KNMI, in de toekomst in Nederland rekening mee houden. De verwachting van het KNMI is dat het klimaat in Nederland in 2050 ongeveer overeen zal komen met het huidige klimaat in Zuid-Frankrijk. Maar ook nu al is de klimaatverandering merkbaar.

Extreme neerslag, droogte en hitte kunnen leiden tot maatschappelijke ontwrichting. Dit geeft aanleiding om aanpassing van de inrichting van de bebouwde omgeving aan het veranderende klimaat te agenderen en aan te werken. Dit beleid is in 2016 vastgelegd in de Deltabeslissing voor Nederland. In de deltabeslissing Ruimtelijke adaptatie heeft het Deltaprogramma voorstellen opgenomen om de ruimtelijke inrichting van Nederland klimaatbestendig en water robuust te maken. Alle overheden en marktpartijen zijn daar samen verantwoordelijk voor. De Deltabeslissing Ruimtelijke Adaptatie heeft als doel:

- De bebouwde omgeving is in 2050 nog steeds aantrekkelijk om te leven;
- Uiterlijk in 2020 zijn ruimtelijke ingrepen klimaatbestendig opgebouwd en getoetst.

De gemeente Utrecht heeft samen met 9 andere overheden deze deltabeslissing onderschreven en werkt samen in de Coalitie Regio Utrecht aan de opgaven.

Klimaatverandering heeft effecten op grote schaal maar ook op de kleine schaal van een stad. Door de toenemende hoeveelheid verharding in steden wordt het steeds moeilijker om water makkelijk weg te krijgen. Daarom wordt geappelleerd aan een duurzame manier van bouwen waar klimaatadaptie een onderdeel van is. Groene daken, zo weinig mogelijk verharding waardoor de afvoer van hemelwater wordt vertraagd maken hier een onderdeel van uit.

3.5.4.4 Uitkomsten van het overleg met de waterbeheerder

Bij het opstellen van het advies 'toetst' het waterschap of het plan aan de criteria voor de waterhuishouding voldoet. Als algemeen criterium voor ruimtelijke plannen geldt dat minimaal het stand-still-uitgangspunt moet worden gehanteerd, wat betekent dat de waterhuishouding niet mag verslechteren. In dit geval gaat het om een conserverend bestemmingsplan, waarbij aan dat uitgangspunt wordt voldaan.

HDSR heeft laten weten geen opmerkingen over dit plan te hebben.

3.5.5 Archeologie

De mogelijk aanwezige archeologische resten in de bodem worden in de gemeente Utrecht beschermd via de Verordening op de archeologische monumentenzorg. De regels uit die verordening gaan, als de Invoeringswet op dit onderdeel niet gewijzigd wordt, bij de invoering van de Omgevingswet deel uitmaken van het gemeentelijke 'omgevingsplan-van-rechtswege'. Gemeenten krijgen vervolgens tot 2029 de tijd om die regels over te nemen in het omgevingsplan. Dit plan loopt op die ontwikkeling vooruit en neemt de regels uit de verordening op. Daarmee voert de gemeente de Erfgoedwet uit en het gemeentelijke beleid. Zie ook de toelichting van artikel 19 en voor het erfgoedbeleid: de Omgevingsvisie van Utrecht.

3.6 Kabels, leidingen en straalpaden

Dit plan heeft geen effect op de bescherming van kabels, leidingen en straalpaden.

3.7 Economische uitvoerbaarheid

Het plan maakt geen bouwplannen mogelijk die zijn aangewezen in artikel 6.2.1 van het Besluit ruimtelijke ordening.

Het plan heeft geen uitvoeringsaspecten die financieel onderbouwd hoeven te worden.

3.8 Maatschappelijke uitvoerbaarheid

Het plan is aan een de provincie en het waterschap gezonden voor advies als bedoeld in artikel 3.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening. Het waterschap heeft meegedeeld dat hij geen opmerkingen heeft. De provincie heeft geen aanleiding gezien tot het geven van een advies.

3.9 Handhaving

Doel handhavend optreden

Handhaving bestaat uit controle (toezicht en opsporing) en uit het toepassen of dreigen met bestuursrechtelijke sancties, zoals boetes. Het doel van handhavend is dat wettelijke regels worden nageleefd. De gemeente handhaaft ook de regels van het bestemmingsplan, zoals de regels over het bouwen en het gebruiken van gebouwen. Dit gebeurt door vooraf te toetsen of een activiteit mag, namelijk door het behandelen van de aanvragen om omgevingsvergunning, maar de gemeente kan tijdens de uitvoering van de bouw toezicht houden of controleren of een bouwwerk op een perceel volgens de regels gebouwd is en gebruikt wordt op een manier die het bestemmingsplan toestaat. Als iemand bijvoorbeeld een te grote schuur in zijn tuin heeft gebouwd of gemeentelijke grond illegaal als tuin gebruikt, dan zal de gemeente hiertegen optreden. Door te handhaven zorgt de gemeente ervoor dat de regels nageleefd worden en dat ook de bewoners die zich wel aan de regels houden zich serieus genomen voelen. De bewoner die met vergunning een verdieping op zijn huis bouwt, zal namelijk wellicht spijt krijgen van zijn vergunningaanvraag en de kosten die hij daarvoor moest maken, als de buurman ongestraft illegaal ook een verdieping bouwt. Een ander kan dan de conclusie trekken dat een vergunning blijkbaar niet nodig is. Het wordt nog problematischer als de gemeente een omgevingsvergunning weigert, terwijl diverse vergelijkbare bouwwerken al illegaal zijn gebouwd. In dit laatste geval is de roep om handhavend op te treden dan ook het grootst.

Wijze van handhaven

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht kan het college de regels van het bestemmingsplannen op twee manieren handhaven: bestuursdwang en dwangsom. Bij het toepassen van bestuursdwang wordt de overtreding (het illegale bouwwerk of de illegale activiteit)

ongedaan gemaakt op kosten van de overtreder. Dat kan betekenen dat een bouwwerk door de gemeente wordt afgebroken en de kosten van bijvoorbeeld de aannemer op de overtreder worden verhaald. De gemeente kan ook, als er zonder omgevingsvergunning wordt gebouwd een bouwstop opleggen, de bouwmaterialen weg te slepen en elders op te slaan. Het opleggen van een last onder dwangsom betekent bijvoorbeeld dat het illegale gebruik moet worden gestaakt binnen een door het college gestelde termijn. Overschrijdt men de termijn, dan zal de dwangsom in rekening worden gebracht bij de overtreder. De dwangsom is bedoeld om de overtreder te stimuleren om de overtreding te stoppen. Daarom is de gemeente de hoogte van de dwangsom aan de hand van het voordeel dat de overtreder heeft bij het voortzetten van het illegale gebruik. Het zal duidelijk zijn dat de dwangsom hoger is dan het financiële voordeel van de overtreder. In het plangebied zal handhavend worden opgetreden tegen het illegale gebruik van bouwwerken en percelen. Bijvoorbeeld het verhuren van opslagruimte ten behoeve van de stalling van caravans, maar ook het gebruik van een winkel als café. Verder zal er bij de bouw worden gecontroleerd op de uitvoering van verleende omgevingsvergunningen. Uiteraard zal er ook gecontroleerd worden of, in het geval van een geweigerde omgevingsvergunning voor een bouwwerk, het bouwwerk niet alsnog wordt gebouwd. De gemeente houdt ook toezicht op - onder de Wet milieubeheer vallende - bedrijven. Dit vloeit voort uit de regels van het bestemmingsplan. Op grond van het bestemmingsplan moeten bedrijven zich houden aan de bedrijfsomvang en de daarbij horende hinder die het bestemmingsplan toestaat.

3.10 Conclusie

Er zijn geen belemmeringen voor de uitvoering van dit plan.

