

Nota dakopbouwen

geactualiseerde versie januari 2018

Ontwerp besproken in het college: 31 oktober 2017

Ontwerp ter inzage: 23 november 2017

Vastgesteld door het college: 30 januari 2018

Publicatie inwerkingtreding: 14 februari 2018

Inhoudsopgave

§ 1. Inleiding.....	3
§ 2. Bestaande beleidskaders.....	4
§ 3. Voorgestaan beleid.....	5
§ 3.1 Inhoudelijk beleid.....	5
§ 3.2 Begrippen.....	8
§ 3.3 Evaluatie	9
§ 4. Beleidsimplementatie.....	10
§ 4.1. Inhoudelijk beleid.....	10
§ 4.2. Proces vaststelling en inwerkingtreding.....	11
§ 4.3. Communicatie.....	12
Bijlagen.....	13

§ 1. Inleiding

In 2011 heeft het college van burgemeester en wethouders beleid vastgesteld voor het realiseren van dakopbouwen. Aanleiding daarvoor was een toenemende vraag naar dakopbouwen, meestal in de vorm van het bebouwen van dakterrassen. Deze aanvragen moesten worden geweigerd omdat de geldende bestemmingsplannen er niet in voorzien en de standaardvoorschriften daarvoor geen regeling kennen. Om mogelijk te maken dat aan planologische aanvaardbare plannen medewerking kan worden verleend, was en is er behoefte aan een beleidskader dat hierin voorziet. In beginsel is het bestemmingsplan het instrument om de bouw van dakopbouwen mogelijk te maken. Tot het moment dat de bestemmingsplannen in een regeling voor dakopbouwen voorzien, moet het beleidskader voorzien in een toetsingskader op basis waarvan concrete aanvragen kunnen worden getoetst en afgehandeld. In het licht van het vorenstaande is de onderhavige nota opgesteld.

De afgelopen jaren is de nota in vele gevallen toegepast. In 2014 is de werking geëvalueerd en is het beleid gecontinueerd. Nu, in 2017, is gebleken dat op enkele punten behoefte is aan verduidelijking of aanscherping. In de voorliggende actualisatie zijn daarom de volgende aspecten meegenomen:

- ❖ De tijden waarop de zon dan wel schaduw in de tuin wordt bepaald, worden gerekend in klokkentijd en niet in zonnetijd;
- ❖ De invloed van de dakopbouw op zon dan wel schaduw wordt gemeten in de achtertuin van een woning.

In § 2 zijn de bestaande beleidskaders beschreven. In § 3 wordt ingegaan op het voorgestane beleid. In § 4 worden de vervolgstappen beschreven die de nota moet doorlopen.

§ 2. Bestaande beleidskaders

Voor een volledig beeld worden in dit hoofdstuk de huidige kaders en de feitelijke situatie met betrekking tot bestaande dakopbouwen weergegeven.

Geldende bestemmingsplannen

In de geldende bestemmingsplannen is veelal niet voorzien in de realisatie van dakopbouwen. Op zich is dit niet vreemd wetend dat de standaardregels, die de basis vormen voor de opstelling van bestemmingsplannen, geen regeling voor dakopbouwen kent.

Welstand

In hoofdstuk 5 van de welstandsnota zijn objectgerichte criteria gesteld waarbij voor dakopbouwen algemene en enkele specifieke welstandscriteria zijn opgenomen.

§ 3. Voorgestaan beleid

§ 3.1. Inhoudelijk beleid

Feitelijke situatie

In de bestaande kernen is een groot scala aan varianten van dakopbouwen aanwezig (soms een dakopbouw in de vorm van een doorgetrokken voorgevel, dakopbouwen die 1 meter of verder terug liggen uit de voorgevel, dakopbouwen die gebouwd zijn aan de achterkant; zie bijlage 1), maar er ligt er geen beleid aan ten grondslag. Bij de ontwikkeling van nieuwbouwwijken is een dakopbouw in projectverband veelal als optie voor desbetreffende typen woningen meegenomen. In de oudere delen van de gemeente speelt dit niet en zijn dakopbouwen veelal aan de hand van een individueel geval toegestaan. De individuele gevallen worden vervolgens vaak wel als standaard voor het betreffende woonblok gehanteerd. Uit de tot op heden gerealiseerde dakopbouwen is echter niet één duidelijke lijn te herleiden. In het licht van de uitbreidingsvraag van burgers is gezocht naar een evenwichtig beleidskader waarbij, zonder overmatige aantasting van de aanwezige beeldkwaliteit, dakopbouwen zoveel als mogelijk gerealiseerd kunnen worden. Daarbij is de wens van burgers om te beschikken over een dakopbouw om daarmee te komen tot een optimale ruimtelijke uitbreidingsmogelijkheid op hun perceel afgezet tegen de ruimtelijke effecten/belangen van burens op aangrenzende percelen. Vanuit dat kader is een aantal criteria geformuleerd waarbinnen een dakopbouw kan worden gerealiseerd.

Hoofdcriterium is dat dakopbouwen alleen worden toegestaan op bouwlagen waar al bebouwing aanwezig is. Dakopbouwen kunnen er dus niet toe leiden dat nieuwe bouwlagen ontstaan; deze vorm van bebouwing valt niet binnen de reikwijdte van deze nota. Dit kan alleen worden afgewogen bij de opstelling/vaststelling van een bestemmingsplan.

Een dakopbouw kan sowieso worden gerealiseerd mits de volgende afstanden in acht worden genomen:

- ❖ De dakopbouw kan worden gerealiseerd vanaf 1 meter uit de voorgevel van de woning¹. Toevoeging van bebouwing aan de voorkant van een woning vraagt in relatie tot de beeldkwaliteit van de woning(en) de nodige zorgvuldigheid. In praktijk wordt de nieuwe bebouwing iets teruggelegd ten opzichte van de voorgevel. In de huidige welstandsnota wordt voor een dakopbouw, afhankelijk van het type uitvoering een minimum afstand tot de voorgevel van 1 meter of 2½ meter gehanteerd.
- ❖ Ten opzichte van de bestaande achtergevel moet voor de dakopbouw een bebouwingsvrije zone van 2½ meter in acht worden genomen. Met inachtneming van deze afstand doet zich in de tuin van naburige percelen geen/nauwelijks extra schaduwvorming voor.
- ❖ Bij hoekwoningen moet een bebouwingsvrije zone van 1 meter ten opzichte van de zijgevel worden aangehouden. Voor zover de bestaande bebouwing op de betreffende etage niet is teruggelegd ten opzichte van de zijgevel mag met de dakopbouw worden aangesloten op de bestaande bebouwing.

Voor een schematisch voorbeeld verwijzen wij naar bijlage 2.

Zone 2½ meter tot de achtergevel

Onder voorwaarden kan medewerking worden verleend aan bebouwing binnen de voornoemde 2½ meter zone. Gegeven het feit dat het in de Randstad dermate stedelijk ontwikkeld is dat eniger mate van hinder van omliggende percelen als een geaccepteerd feit wordt beschouwd, en het feit dat bewoners de behoefte hebben hun woongenot te vergroten door middel van een dakopbouw, kan bebouwing tot de achtergevel worden toegelaten mits de belangen van derden niet in onevenredige mate worden geschaad. In de regel zal een eventuele beperking van belangen zich vooral manifesteren in de beperking van zonlicht in de tuin van burens. Een aanvrager dient bij een vergunningaanvraag voor een dakopbouw dan ook een bezonningsrapport aan te leveren (gebaseerd op 9 ijkmomenten te weten 21 maart klokkentijd 9.00 uur, 13.00 uur en 17.00 uur / 21 juni idem tijden / 21 september idem tijden) waaruit kan worden opgemaakt wat de effecten zijn voor de omliggende percelen. Een dakopbouw mag maximaal 30% extra schaduwwerking teweeg brengen in de achtertuinen van de omliggende percelen ten opzichte van de bestaande situatie. Daarmee blijft het merendeel van de bestaande zonsituatie in de achtertuinen van de omliggende percelen onaangetaast. Ook is uit navraag bij een gerenommeerd adviesbureau op het gebied van planschade gebleken dat met de hantering

¹ Als sprake is van een verspringende voorgevel bij een woning, wordt het deel van de woning dat als hoofdmassa kan worden aangemerkt, als maatgevend aangehouden voor de in acht te nemen 1 meter ten opzichte van de voorgevel.

van de genoemde 30% norm, eventuele planschade voor particulieren binnen de norm van normaal maatschappelijke risico blijft (zijnde 2% waardevermindering van de onroerende zaak). Voor zover uit een bezonningsonderzoek blijkt dat een dakopbouw er toe leidt dat in de achtertuin van een belendende perceel meer dan 30% extra schaduwwerking zal worden ondervonden ten opzichte van de bestaande situatie (waarbij geen rekening hoeft te worden gehouden met bijbehorende bouwwerken), wordt dit aangemerkt als onevenredig nadelig en wordt in dat geval geen medewerking verleend. Verzoeken die op een lager percentages uitkomen, komen wel voor honorering in aanmerking.

Collectief bouwen in zone 2½ meter tot de achtergevel

Mochten bewoners van één rijtje huizen collectief een dakopbouw tot de achtergevel willen, dan wordt daar in beginsel medewerking aan verleend uitgaande dat men de onderlinge hinder accepteert. Dit moet vooraf wel schriftelijk zijn vastgelegd/verklaard. Schaduw hinder aan percelen in andere blokken moet daar overigens wel worden gezien /afgewogen. In het geval dat niet alle bewoners van het rijtje huizen een dakopbouw willen, dan wordt dit in beginsel ook positief benaderd. Wel moet met een bezonningsrapport worden aangetoond dat de bewoners van het betreffende rijtje huizen die geen bouwplannen hebben, niet onevenredig in hun belangen worden geschaad.

Dakopbouwen als optie bij een woningbouwproject

Dakopbouwen die de afgelopen 5 jaar in een woningbouwproject als optie zijn vergund en zijn gerealiseerd, mogen overeenkomstig die ontwerpen worden gerealiseerd. Dit betreft overwegend de jongere woningen waarvan de omwonenden redelijkerwijs rekening hadden kunnen houden met de realisatie van een dakopbouw door de bewoners van de betreffende woning. De genoemde 5 jaar-termijn wordt gerekend vanaf de datum van vaststelling van deze nota.

Voor een dakopbouw gelden voorts de volgende algemene uitgangspunten :

- ❖ Er wordt eenmalig een dakopbouw op één bouwlaag toegelaten. In de hoogte stapelen van dakopbouwen is dus niet aan de orde. Daarmee heeft iedereen in principe dezelfde relatieve uitbreidingsmogelijkheden.
- ❖ De dakopbouw moet binnen de oorspronkelijke voor- en achtergevel van de woning worden gerealiseerd. Aan dakopbouwen op aanbouwen van woningen wordt geen medewerking verleend. Aanbouwen (maar ook bergingen/bijgebouwen) vallen binnen de erfbebouwingsregeling
- ❖ Een dakopbouw mag, behoudens ondergenoemde uitzonderingen, de bouwhoogte van de aanwezige bebouwing op de betreffende verdieping van de woning niet verhogen. Uitzondering is slechts in twee gevallen mogelijk:
 - Van sommige woningen (veelal ouder) is de bovenste verdieping erg laag uitgevoerd. Toevoeging van een dakopbouw (lees nokverhoging) kan dan een functionele ruimte opleveren. Het moet dan concreet gaan om woningen waarbij de maximale stahoogte op de betreffende verdieping in de bestaande situatie 2,40 meter is.
 - Naleving van geldende wetgeving kan eventueel leiden tot het aanhouden van een hogere bouwhoogte van de dakopbouw ten opzichte van de bestaande bouwhoogte van de woning.
- ❖ Een dakopbouw wordt getoetst aan de redelijke eisen van welstand.

Inherente afwijkingsbevoegdheid (zogenaamde hardheidsclausule)

In deze beleidsnota is een aantal criteria geformuleerd om bij concrete verzoeken om ontheffing een afwegingskader te bieden waarmee snel een oordeel over de wenselijkheid en aanvaardbaarheid van medewerking kan worden gegeven. Bij de toepassing van het beleid kan zich altijd de mogelijkheid voor doen dat in een concreet geval geen medewerking kan worden verleend maar dat er bijzondere omstandigheden zijn die consequente toepassing van het beleid niet rechtvaardigen/onevenredig hard zou zijn. In die gevallen zou het mogelijk moeten zijn om met toepassing van de hardheidsclausule te kunnen afwijken van het beleid. Artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht schrijft met zoveel woorden voor dat een bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor één of meer belanghebbende(n) gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot die met de beleidsregels te dienen doelen. Het vorenstaande houdt twee zaken in. Van het gemeentelijk bestuur mag worden verwacht dat het handelt overeenkomstig de criteria die zijn geformuleerd. Anderen mogen hierop vertrouwen. Van de gemeente mag worden verwacht dat zij de omstandigheden meeweegt bij de besluitvorming op de desbetreffende vergunningaanvraag. Belanghebbenden kunnen in dat kader een beroep op de hardheidsclausule doen indien:

- a) er bijzondere omstandigheden kunnen worden aangevoerd die tot medewerking in afwijking van het beleid noodzakelijk zijn en er geen redelijke alternatieven bestaan om hierin te voorzien, mits de ruimtelijke consequenties beperkt blijven en geen (ongewenste) precedentwerking hoeft te worden gevreesd;
- b) het verzoek weliswaar niet binnen het geldende beleid past, maar een beleidswijziging als gevolg van het verzoek in de rede ligt.

Met een beroep op de hardheidsclausule kunnen onvoorziene onaanvaardbare gevolgen van de beleidsregels worden voorkomen.

Toepassingsgebied criteria

Het toepassingsgebied van de criteria voor dakopbouwen is beperkt tot de kernen (rode contour; bijlage 3). Aanvragen komen tot op heden uit dit gebied. In het buitengebied is er minder behoefte aan dit type bebouwing. Woningen in het buitengebied hebben vaak ook meer inhoud.

Monumenten uitgezonderd

Onze gemeente kent een groot aantal monumenten en een monumentencommissie. Monumenten worden over het algemeen ervaren als “kwetsbare” eenheden waar zorgvuldig mee moet worden omgegaan. Er is specifieke wetgeving en een aparte monumentencommissie voor in het leven geroepen. Het ligt dan ook in de lijn om het dakopbouwenbeleid niet van toepassing te verklaren op monumenten.

§ 3.2. Begrippen

Bij de toepassing van de beleidsregels gelden de volgende definities/wijze van meten:

Definities

Dakopbouw:

een uitbreiding van een bestaande laag van een woning.

Dakkapel:

een dakkapel is een uitspringend dakvenster, aangebracht op het hellende dakvlak en aan alle zijden omgeven door het betreffende dakvlak.

Wijze van meten;

Lengte, breedte en diepte van een gebouw:

tussen (de lijnen, getrokken door) de buitenzijde van de gevels(en/of het hart van de gemeenschappelijke scheidsmuren).

(Bouw-) hoogte/nokhoogte van een bouwwerk:

vanaf het peil tot het hoogste punt van het bouwwerk. Voor wat betreft gebouwen worden antennes, schoorstenen, hekwerken, zonnecollectoren, schotelantennes en daarmee gelijk te stellen constructies niet meegerekend.

Goothoogte van een gebouw:

vanaf het peil tot de bovenkant van de goot- c.q. de druiplijn, het boeiboord of een daarmee gelijk te stellen constructiedeel.

§ 3.3. Evaluatie

Met de nieuwe beleidslijn is een kader beschikbaar waaraan inkomende vergunningaanvragen kunnen worden getoetst en afgehandeld. Het is gewenst om over 2 jaar te evalueren of de beleidslijn functioneert en voorziet in datgene waar om is gevraagd.

Deze evaluatie heeft in 2014 plaatsgevonden. Daarbij is geconstateerd dat de nota goed functioneert en voorziet in datgene waar om is gevraagd. Op een tweetal punten is de nota in 2014 verfijnd:

1. Op basis van ervaringen met het opstellen van bestemmingsplannen is gebleken dat in de regels opgenomen kan worden dat dakopbouwen alleen zijn toegestaan tot 2,5 meter uit de achtergevel en 1 meter uit de voorgevel. De uitzondering waardoor men tot aan de achtergevel mag bouwen, kan door middel van een afwijkingsbevoegdheid worden gekoppeld aan een bezonningsstudie in het bestemmingsplan. Dit is echter niet wenselijk omdat hier de openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht) op van toepassing is waardoor aanvragen zes weken ter inzage moeten worden gelegd. Met de huidige regeling is dat nu twee weken. Dit is niet onderkend bij het opstellen van de nota. De nota is daarom aangepast. Medewerking aan dergelijke dakopbouwen blijft gebaseerd op de voorliggende nota en zal niet worden verwerkt in bestemmingsplannen.
2. In de nota was opgenomen dat, indien er een nieuw bestemmingsplan is dat voorziet in de dakopbouwenregeling, de nota niet meer van toepassing is. Deze zinsnede is komen te vervallen. Zoals hierboven al is aangegeven is het voor de burger sneller en klantvriendelijker om de nota te handhaven voor aanvragen van dakopbouwen die tot aan de achtergevel zijn gesitueerd.

Met de voorliggende actualisatie in 2017 wordt de nota op enkele aanvullende punten verduidelijkt en aangescherpt zijnde:

- ❖ De tijden waarop de zon dan wel schaduw in de tuin wordt bepaald, worden gerekend in klokkentijd en niet in zonnetijd;
- ❖ De invloed van de dakopbouw op zon dan wel schaduw wordt gemeten in de achtertuin van een woning.

§ 4. Beleidsimplementatie

§ 4.1 Beleidsregels

Deze beleidsnotitie dient te worden aangemerkt als een beleidsregel. Ingevolge artikel 4:81, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kan een bestuursorgaan beleidsregels vaststellen met betrekking tot een hem toekomende of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende, dan wel door hem gedelegeerde bevoegdheid. Ingevolge artikel 4:84 van de Awb handelt een bestuursorgaan overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Een beleidsregel wordt geacht in algemene zin het resultaat te zijn van een belangenafweging, als bedoeld in artikel 3:4, eerste lid, van de Awb. De toepassing van de beleidsregel laat echter de in artikel 3:2 van de Awb neergelegde verplichting dat een bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis vergaart omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen onverlet. Uit artikel 4:84 in samenhang met artikel 3:4, tweede lid, van de Awb vloeit immers voort dat het college moet onderzoeken of in het concrete geval een uitzondering moet worden gemaakt op de beleidsregel. Deze uitzonderingsmogelijkheid wordt ook wel de 'inherente afwijkingsbevoegdheid' genoemd. Er dient overigens alleen van de toepassing van de beleidsregel afgeweken te worden bij strijd met het evenredigheidsbeginsel.

Het begrip beleidsregel is gedefinieerd in artikel 1:3 Awb:

Een bij besluit vastgestelde algemene regel voor de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan. Een beleidsregel is dus schriftelijk en regelt de wijze waarop een bevoegdheid moet worden toegepast. Indien een besluit is genomen aan de hand van een beleidsregel, kan ter motivering volstaan worden met een verwijzing naar de betreffende beleidsregel (artikel 4:82 Awb). Ingevolge artikel 3:42 van de Awb moet de bekendmaking van de beleidsregels geschieden door kennisgeving van de regels of van de zakelijke inhoud ervan in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze. Het medium dat door de gemeente Pijnacker-Nootdorp hiervoor standaard gebruikt wordt, is publicatie in het elektronisch Gemeentebblad.

§ 4.2. Proces vaststelling en inwerkingtreding

De beleidsnotitie wordt als ontwerp aan het college van burgemeester en wethouders aangeboden. Na besluitvorming van het college over de actualisatie wordt het ontwerp ter inzage gelegd. Tegelijkertijd wordt het ontwerp ter informatie toegezonden aan de raad. Eventuele zienswijzen die tijdens de termijn van terinzagelegging worden ingediend, worden beantwoord en verwerkt in de definitieve notitie. Deze definitieve notitie wordt ter vaststelling aan het college aangeboden. Na vaststelling vindt een publicatie plaats, waarmee de beleidsnotitie in werking treedt.

Aanvragen voor dakopbouwen die voldoen aan deze nota, kunnen de verkorte procedure van 2 weken ter inzagelegging doorlopen, waarna tot verlening van de ontheffing kan worden overgegaan.

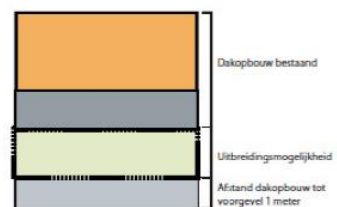
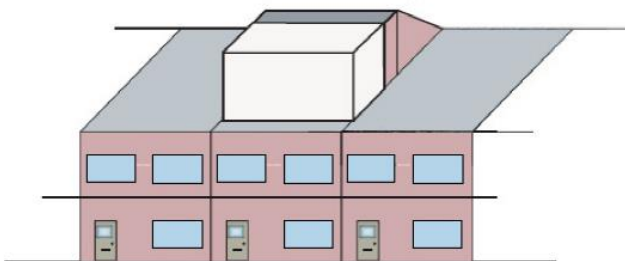
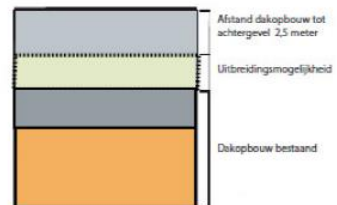
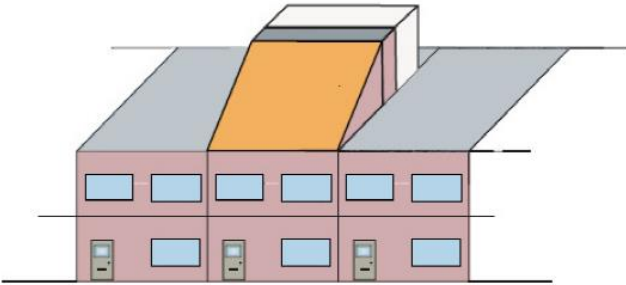
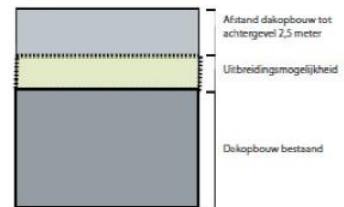
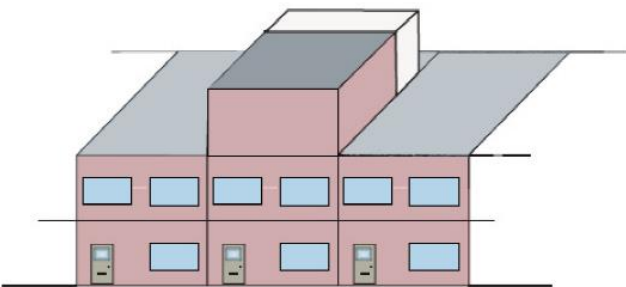
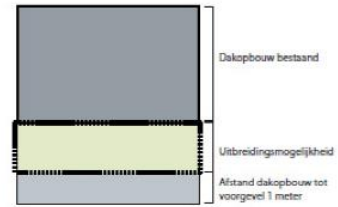
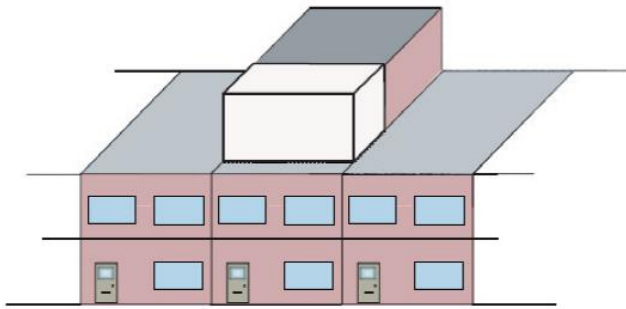
§ 4.3. Communicatie

De beleidsnotitie zal gedurende een periode van zes weken ter inzage worden gelegd. Dit wordt door middel van een publicatie in het informatieve deel van de Telstar en in het elektronisch Gemeenteblad bekend gemaakt. Op de redactionele pagina zal een verwijzing naar deze publicatie worden opgenomen. De beleidsnotitie ligt dan op de servicepunten ter inzage. Daarnaast zal de beleidsnotitie digitaal beschikbaar worden gesteld. Via de website van de gemeente kan de beleidsnotitie worden ingezien en een zienswijze worden ingediend. Na behandeling van de eventuele zienswijzen wordt de beleidsnotitie door het college definitief vastgesteld. Hiervan wordt kennisgegeven in het elektronisch Gemeenteblad. Daarna treedt de beleidsnotitie in werking.

Bijlage 1



Bijlage 2



Bijlage 3

Aansluitend bij de definitie die de provincie hanteert zien wij het stedelijk gebied als:

het bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing, met inbegrip van daartoe bouwrijp gemaakte terreinen, ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid (uitgezonderd glastuinbouw), detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur.

Bij deze juridische omschrijving is in 2014 door de provincie Zuid-Holland een illustratieve kaart gemaakt, die hieronder is weergegeven. Deze kaart is alleen bedoeld ter verbeelding van de definitie en bij het bepalen van de grens tussen het stedelijk en het landelijk gebied is de definitie altijd leidend.

Bestaand stads- en dorpsgebied (vastgesteld 9-12-2014)

