

## **Notitie**

### **niet-woonactiviteiten aan huis**

# Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Doel.....</b>	<b>4</b>
<b>3. Definities.....</b>	<b>5</b>
<b>3.1 Het vrije beroep en de aan huis gebonden beroepen en bedrijven.....</b>	<b>5</b>
<b>3.2 Niet-woonactiviteit aan huis .....</b>	<b>5</b>
<b>4. Criteria, uitgangspunten en beleidsregels .....</b>	<b>6</b>
<b>4.1 Criteria voor de toelaatbaarheid van ‘niet-woonactiviteiten aan huis’ .....</b>	<b>6</b>
<b>4.2 Uitgangspunten voor de regeling van ‘niet-woonactiviteiten aan huis ’in nieuwe en te actualiseren bestemmingsplannen .....</b>	<b>7</b>
<b>4.3 Beleidsregels voor het beoordelen van aanvragen omgevingsvergunning voor ‘niet-woonactiviteiten aan huis’ .....</b>	<b>7</b>
<b>5. Inwerkingtreding.....</b>	<b>9</b>

## 1. Inleiding

### *Algemeen*

De Gemeente Nijkerk kent sinds 11 september 2008 een beleidsregel 'aan huis gebonden beroepen en bedrijven'. Hierin is beschreven in welke situaties het college binnen de bebouwde kom ontheffing verleent met toepassing van artikel 3.23 Wet ruimtelijke ordening voor het toestaan van bedrijfsactiviteiten aan huis. De regeling moest vooral een einde maken aan de onduidelijkheid van allerlei verschillende definities in dit verband, bijvoorbeeld in de verschillende bestemmingsplannen.

In deze notitie wordt het bestaande beleid gemoderniseerd. Juridisch wordt aangesloten bij de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de daarmee verband houdende wijzigingen van de Wet ruimtelijke ordening. Verder zijn de ervaringen verwerkt die zijn opgedaan bij de toepassing van de beleidsregel uit 2008.

Zo bleek er behoefte te zijn aan nog meer eenduidigheid. Ook blijkt het onderscheid tussen vrije beroepen en aan huis gebonden beroepen en bedrijven in de praktijk moeilijk hanteerbaar. In deze notitie worden criteria uitgewerkt die concreter toetsbaar zijn en komt het onderscheid tussen vrije beroepen en aan huis gebonden beroepen en bedrijven te vervallen. Een en ander leidt tot uitgangspunten voor de bestemmingsregeling in nieuwe en te actualiseren bestemmingsplannen en tot een juridische beleidsregel voor de toetsing van aanvragen omgevingsvergunning.

In deze notitie worden *niet-woonactiviteiten aan huis* in ruime zin belicht. Dit betekent dat gekeken wordt naar de houdbaarheid van het begrip 'vrij beroep', de inhoud, de reikwijdte c.q. beperktheid van de term 'aan huis gebonden beroepen en bedrijven' en de toepassing daarvan in bestemmingsplannen. In elk geval zal de toetsing van de *ruimtelijke/planologische impact* van de niet-woonactiviteit(en) aan huis prevaleren.

Deze notitie gaat niet over andere vormen van kleinschalige bedrijvigheid in de woonomgeving zoals bijvoorbeeld woon-werk eenheden en bedrijfswoningen. In dergelijke gevallen gaat het om andere bestemmingen dan alleen de woonbestemming. Regeling in het bestemmingsplan vindt dan op andere wijze plaats dan het geven van een nadere invulling aan de bestemming wonen. Ook hobbymatige activiteiten vallen niet onder het bereik van deze notitie. Deze activiteiten vallen altijd onder de bestemming wonen, waarbij geen sprake mag zijn van hinder (Algemene Plaatselijke Verordening, Burgerlijk Wetboek, Bouwverordening).

### *Buitengebied*

Deze notitie is niet van toepassing op niet-woonactiviteiten aan huis in het buitengebied. De reden hiervoor is procedureel van aard. Aanvragen voor niet-woonactiviteiten aan huis welke niet passen in het geldende bestemmingsplan voor het buitengebied, kunnen nl. niet met een procedure omgevingsvergunning volgens 2.12 lid 1 sub 2 behandeld worden. Deze "reguliere" procedure omgevingsvergunning voor afwijkingen van gebruik kan alleen worden toegepast binnen de bebouwde kom. Buiten de bebouwde kom is de procedure van artikel 2.12 lid 1 sub a sub 3 van toepassing. Voor deze "uitgebreide" procedure is een nadere afweging per casus op zijn plaats welke wordt neergelegd in een ruimtelijke onderbouwing.

In een op te stellen nieuw bestemmingsplan voor het buitengebied zal een regeling worden opgenomen om rechtstreeks en via binnenplanse afwijking bepaalde activiteiten toe te staan. Het zal echter nog enkele jaren duren voordat een nieuw bestemmingsplan gereed is. Vóórdat het nieuwe bestemmingsplan gereed is, kunnen er aanvragen binnenkomen voor niet-woonactiviteiten aan huis in het buitengebied die niet passen binnen de regels van het geldende bestemmingsplan buitengebied. Dan zal aan de hand van het concrete verzoek en de ligging worden bekeken of aan de aanvraag via een uitgebreide afwijkingsprocedure medewerking kan worden verleend.

### *Opbouw*

Als eerste zal het doel van deze notitie aan bod komen met daaraan gekoppeld de redenen voor het toevoegen van niet-woonactiviteiten aan de woonomgeving. Daarna worden de termen 'vrije beroep' en 'aan huis gebonden beroepen en bedrijven' onder de loep genomen. Vervolgens zal de nieuwe regeling met bijbehorende criteria worden behandeld.

## **2. Doel**

Doel van deze notitie is om heldere en duidelijke regels te krijgen voor mensen die een klein gedeelte van hun huis of bijgebouw willen inrichten en gebruiken om van daaruit niet-woonactiviteiten te ontplooien. Regels die bewoners (binnen de juridische mogelijkheden) een aanzienlijke mate van vrijheid geven om niet-woonactiviteiten te ontplooien, zonder dat dit de gewenste woonuitstraling aantast en zonder dat dit voor de buurt tot onredelijke overlast zal leiden. Hoewel dit altijd een subjectieve beleving is, zijn er wel degelijk criteria te geven welke het voorgaande zo objectief mogelijk toetsbaar maken.

De Gemeente Nijkerk vindt het toevoegen van niet-woonactiviteiten aan de woonomgeving om een aantal redenen belangrijk:

- kleinschalige werkgelegenheidsfuncties dragen bij aan afwisselende en levendige woon- en werkmilieus;
- het draagt bij aan het creëren van meer werkgelegenheid;
- het is een extra kans voor startende ondernemers;
- het biedt voor gezinnen (huishoudens met kinderen) betere mogelijkheden om met beperkt beschikbare tijd deel te nemen aan het arbeidsproces;
- het geeft aan huis gebonden mensen de kans om een zelfstandig bestaan op te bouwen;
- het kan een bijdrage leveren aan het beperken van de groei van auto(im)mobiliteit.

De regels maken duidelijk welke niet-woonactiviteiten aan huis zonder vergunning zijn toegestaan, welke voorwaarden de bewoner daarbij in acht moet nemen en voor welke niet-woonactiviteiten aan huis een omgevingsvergunning kan worden verkregen.

Deze duidelijkheid is ook in het belang van een goede naleving en handhaving van de bestemmingsplannen.

### 3. Definities

Sinds jaar en dag wordt onderscheid gemaakt tussen zogenaamde vrije beroepen en aan huis verbonden beroepen of bedrijven. Voorgesteld wordt dit onderscheid te laten vervallen.

#### 3.1 Het vrije beroep en de aan huis gebonden beroepen en bedrijven

Een belangrijk aspect bij het vrije beroep was (en is nog steeds) de benodigde academische scholing. Van oudsher zijn het vaak artsen, advocaten en notarissen die aan huis praktiseren, echter de planologische of ruimtelijke relevantie van het hebben van een academische scholing ontbreekt. Het hanteren van het begrip vrij beroep lijkt meer subject dan object gericht. Geconstateerd moet worden dat de uitwerking van dit begrip op zijn minst discutabel is en anno 2011 ongewenst. Zo heeft het uitoefenen van een vrij beroep doorgaans een publieksaantrekkende werking. Dit betekent dat het direct toestaan (dus zonder toetsing aan een bestemmingsplan) van de uitoefening van een vrij beroep een onevenredig zware druk kan leggen op de omgeving, denk hierbij aan parkeerdruk, hetgeen wél als een ruimtelijk/planologisch relevant aspect kan worden getypeerd. Opmerkelijk genoeg worden/werden voor vrije beroepen dezelfde criteria gebruikt als voor de aan huis gebonden beroepen en bedrijven...alleen zijn vrije beroepen volgens vaste jurisprudentie bij recht toegestaan (dus passen zonder meer in de woonbestemming) en aan huis gebonden beroepen en bedrijven niet.

Anders dan de definitie van het vrije beroep dat inhoudelijk in twijfel wordt getrokken, is het in het geval van aan huis gebonden beroepen of bedrijven het begrip zélf dat tot de nodige verwarring leidt. Zo wordt bijvoorbeeld ook wel gesproken over aan huis verbonden beroepen of bedrijven, maar ook over beroeps- en/of bedrijfsmatige activiteiten of aan huis verbonden werkactiviteit. Daarnaast worden de begrippen vrije beroep en aan huis gebonden beroepen en bedrijven vaak door elkaar gehaald.

#### 3.2 Niet-woonactiviteit aan huis

Omdat, zoals in de inleiding al aangekondigd, de ruimtelijke impact dient te prevaleren, is onderscheid tussen aan huis ge/verbonden beroepen, bedrijven of werkactiviteiten niet relevant. Vandaar ook dat er vanaf nu wordt gesproken over, zoals de titel van deze notitie al aangeeft, 'niet-woonactiviteiten aan huis'.

Wat zijn 'niet-woonactiviteiten aan huis' eigenlijk? Dit zijn alle activiteiten die niet rechtstreeks onder de woonbestemming van een bestemmingsplan vallen en welke passen in categorie 1 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten, dan wel een naar aard en invloed op de omgeving gelijk te stellen activiteit. Activiteiten welke categorie 1 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten overschrijden (categorie 2 en hoger) zijn vanwege de hogere milieudruk te allen tijde ongewenst binnen een woonomgeving.

Tezamen met de verder in deze notitie opgesomde criteria worden verzoeken om niet-woonactiviteiten aan huis te mogen ontplooiën zo concreet mogelijk toetsbaar.

**Definitie** 'niet-woonactiviteiten aan huis':

*alle beroeps- en bedrijfsactiviteiten in een woning of een bijbehorend bouwwerk, die passen in categorie 1 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten, dan wel daarmee gelijk te stellen zijn, gelet op de aard van die activiteiten en de invloed ervan op de omgeving.*

#### 4. Criteria, uitgangspunten en beleidsregels

##### 4.1 Criteria voor de toelaatbaarheid van 'niet-woonactiviteiten aan huis'

Met het voorliggende beleid worden voldoende mogelijkheden geboden voor niet-woonactiviteiten aan huis die passen in een woonomgeving. Aan de afweging of de niet-woonactiviteiten aan huis toegestaan zijn binnen de primaire woonbestemming in het bestemmingsplan, liggen de volgende criteria ten grondslag:

1. het moet gaan om een niet-woonactiviteit welke valt onder categorie 1 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten<sup>1</sup>, dan wel een naar de aard en de invloed op de omgeving daarmee gelijk te stellen activiteit (daaronder begrepen de beroepen die blijkens vaste jurisprudentie binnen de woonbestemming uitgeoefend mogen worden);
2. maximaal 40% van de gebruiksoppervlakte<sup>2</sup> van het hoofdgebouw<sup>3</sup> én van de bijbehorende bouwwerken<sup>4</sup> én van het erf<sup>5</sup> mag gebruikt worden voor niet-woonactiviteiten aan huis met een maximum van 60 m<sup>2</sup>;
3. alleen de bewoners van het betreffende adres mag/mogen de niet-woonactiviteiten ontplooien;
4. detailhandel (anders dan via internet<sup>6</sup>), horeca en groothandel zijn niet toegestaan;
5. een seksinrichting<sup>7</sup> is niet toegestaan;
6. er mogen ten behoeve van de niet-woonactiviteit aan huis niet meer dan vier klanten tegelijk aanwezig zijn op het betreffende adres;
7. de niet-woonactiviteiten mogen niet leiden tot afbreuk van gebruiksmogelijkheden van aangrenzende gronden en/of bebouwing;
8. de niet-woonactiviteiten mogen geen belemmering opleveren voor (de doorstroming van) het verkeer op de openbare weg;

<sup>1</sup> Staat van Bedrijfsactiviteiten overeenkomstig de V.N.G.-publicatie 'Bedrijven en milieuzonering'.

Nota van toelichting Bouwbesluit 2003:

<sup>2</sup> onder de gebruiksoppervlakte van een gebruiksfunctie wordt verstaan het totaal van de tussen omsluitende wanden gelegen vloeroppervlakten van in die gebruiksfunctie gelegen ruimten. Tot die gebruiksoppervlakte worden niet gerekend de oppervlakten die worden ingenomen door dragende constructieonderdelen, de oppervlakten van vloeren waarboven een hoogte aanwezig is van minder dan 1,5 m en de vloeroppervlakten van bijvoorbeeld een buiten een woning in het woongebouw gelegen bergruimte, stookruimte of trappenhuis. De gebruiksoppervlakte van een in een woongebouw gelegen woonfunctie bestaat uit het totaal van de tussen omsluitende wanden gelegen vloeroppervlakten van de niet-gemeenschappelijke ruimten van de woonfunctie, vermeerderd met het evenredig deel van bepaalde, in het woongebouw gelegen gemeenschappelijke ruimten waarop die woonfunctie is aangewezen.

Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht:

<sup>3</sup> gebouw, of gedeelte daarvan, dat noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de geldende of toekomstige bestemming van een perceel en, indien meer gebouwen op het perceel aanwezig zijn, gelet op die bestemming het belangrijkste is;

<sup>4</sup> uitbreiding van een hoofdgebouw dan wel functioneel met een zich op hetzelfde perceel bevindend hoofdgebouw verbonden, daar al dan niet tegen aangebouwd gebouw, of ander bouwwerk, met een dak;

<sup>5</sup> al dan niet bebouwd perceel, of een gedeelte daarvan, dat direct is gelegen bij een hoofdgebouw en dat in feitelijk opzicht is ingericht ten dienste van het gebruik van dat gebouw, en, voor zover een bestemmingsplan of een beheersverordening van toepassing is, deze die inrichting niet verbieden.

<sup>6</sup> Internetdetailhandel is alleen toegestaan indien het product per post of internet verstuurd wordt én betaling geschiedt per (online) overschrijving.

<sup>7</sup> De voor het publiek toegankelijke besloten ruimte waarin bedrijfsmatig, of in de omvang alsof zij bedrijfsmatig was, seksuele handelingen worden verricht, of vertoningen van erotisch/pornografische aard plaatsvinden. Onder seksinrichting wordt in ieder geval verstaan: een prostitutiebedrijf, alsmede een erotische massagesalon, een sexbioscoop, een sexautomaat, een sextheater of een parenclub, al dan niet in combinatie met elkaar.

9. het parkeren ten behoeve van de niet-woonactiviteiten aan huis dient op eigen terrein te worden geregeld. Indien dit niet mogelijk is zal uit een gemeentelijke parkeerdrummeting moeten blijken dat voor parkeren buiten het eigen terrein voldoende ruimte is;
10. er worden geen activiteiten uitgevoerd die meldingsplichtig zijn ingevolge het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Activiteitenbesluit) of bedrijfsmatige activiteiten waarop de Wet op de Kansspelen van toepassing is;
11. er vindt geen buitenopslag plaats en er vinden eveneens geen niet-woonactiviteiten plaats in de openbare ruimte, met uitzondering van in- en uitladen.

#### ***4.2 Uitgangspunten voor de regeling van 'niet-woonactiviteiten aan huis' in nieuwe en te actualiseren bestemmingsplannen***

Het college zal het beleid zoals dat is geformuleerd in paragraaf 4.1 als uitgangspunt hanteren bij het opstellen van alle in voorbereiding zijnde en toekomstige bestemmingsplannen waarin woonbestemmingen voorkomen. De criteria zullen in de bestemmingsplannen worden opgenomen in een regeling voor binnenplanse afwijking zoals bedoeld in artikel 3.6, eerste lid onder c van de Wet ruimtelijke ordening. Op die manier worden alle betrokken belangen per verzoek afgewogen.

Het gaat hierbij in hoofdlijnen bijvoorbeeld om de nu in voorbereiding zijnde bestemmingsplannen:

- Nijkerk 1;
- Bedrijventerrein 1;
- Hoevelaken-Noord;
- Bedrijventerrein 2
- Nijkerk 2;
- Nijkerkerveen en Holkerveen.

#### ***4.3 Beleidsregels voor het beoordelen van aanvragen omgevingsvergunning voor 'niet-woonactiviteiten aan huis'***

Bij beoordeling van aanvragen wordt rekening gehouden met de vaste rechtspraak, waarbij is bepaald dat de uitoefening van een niet-woonactiviteit aan huis in de woning (hoofdgebouw) altijd is toegestaan mits de woonfunctie in overwegende mate behouden blijft. Een afwijkingsprocedure is in die gevallen niet vereist. Wanneer de woonfunctie in overwegende mate behouden blijft wordt beoordeeld aan de hand van de hierboven genoemde criteria.

Voorts is het geldende bestemmingsplan bij alle aanvragen leidend. Als bijvoorbeeld het bestemmingsplan meer toelaat dan de beleidsregel, dan gaat de regeling van het bestemmingsplan voor. De meeste bestemmingsplannen kennen echter beperktere mogelijkheden. In die gevallen worden de volgende beleidsregels toegepast.

##### **A. Binnenplanse afwijking**

Een aanvraag omgevingsvergunning voor een planologische gebruiksactiviteit ten behoeve van niet-woonactiviteiten aan huis, dan wel een aanvraag omgevingsvergunning die met toepassing van artikel 2.10, lid 2 van de Wabo mede als zodanig in behandeling moet worden genomen, wordt in eerste instantie getoetst aan de regels voor binnenplanse afwijking in het geldende

bestemmingsplan, zoals bedoeld in artikel 3.6, eerste lid onder c van de Wet ruimtelijke ordening.

#### B. Buitenplanse afwijking – binnen de bebouwde kom

Voor zover de criteria, geformuleerd in paragraaf 4.1 van deze notitie, ruimere mogelijkheden bieden voor niet-woonactiviteiten aan huis dan de bepalingen in het geldende bestemmingsplan, wordt de aanvraag als bedoeld onder A, voor een perceel binnen de bebouwde kom, in behandeling genomen als een aanvraag voor een buitenplanse afwijking als bedoeld in artikel 2.12, lid 1, onder a, onder 2° van de Wabo, in samenhang met het bepaalde in Artikel 4, lid 9, van Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht. De aanvraag wordt getoetst aan de criteria die zijn opgenomen in hoofdstuk paragraaf 4.1 van deze nota.

#### C. Buitenplanse afwijking – buiten de bebouwde kom

Voor zover de criteria, geformuleerd in paragraaf 4.1 van deze notitie, ruimere mogelijkheden bieden voor niet-woonactiviteiten aan huis dan de bepalingen in het geldende bestemmingsplan, wordt de aanvraag als bedoeld onder A, voor een perceel buiten de bebouwde kom, in behandeling genomen als een aanvraag voor een buitenplanse afwijking als bedoeld in artikel 2.12, lid 1, onder a, onder 3° van de Wabo.

De aanvrager dient door middel van een ruimtelijke onderbouwing die voldoet aan de eisen die daaraan in het Besluit omgevingsrecht worden gesteld, aan te tonen dat de niet-woonactiviteiten aan huis voldoen aan de criteria die zijn opgenomen in paragraaf 4.1 van deze nota en dat ook overigens geen strijd ontstaat met de eisen van een goede ruimtelijke ordening.

#### D. Overige situaties

In gevallen waarin toepassing van deze beleidsregels leidt tot een uitkomst die in strijd is met de strekking van het beleid dat in deze nota is beschreven, kan het bevoegde gezag van deze beleidsregels afwijken.

#### *Afwijken van het bestemmingsplan*

Als is vastgesteld dat er sprake is van strijdigheid met het bestemmingsplan, dan wordt beoordeeld of een omgevingsvergunning (binnenplanse afwijking) kan worden verleend met toepassing van de in het bestemmingsplan opgenomen regels inzake afwijking, als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 1° van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Voorziet het bestemmingsplan niet of in beperktere mate in die mogelijkheid, dan dient te worden bezien of een omgevingsvergunning (kleine buitenplanse afwijking) met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2° van de Wabo en artikel 4 aanhef, onder 9 van Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor) op basis van de hierboven genoemde criteria kan worden verleend. In onvoorziene gevallen die wel in de geest zijn van het nieuwe beleid kan van de criteria worden afgeweken. Deze hardheidsclausule biedt meer ruimte dan de bepaling in artikel 4:84 Awb die beperkt blijft tot zeer bijzondere omstandigheden.

Naarmate het nieuwe beleid in meer bestemmingsplannen wordt verwerkt, zal de procedure voor buitenplanse afwijking steeds minder worden toegepast. De buitenplanse afwijking geeft overigens ruimere afwijkingmogelijkheden dan in dit beleid wordt voorgestaan. In de beleidsregels die in paragraaf 4.3 van deze nota zijn geformuleerd, wordt juridisch vastgelegd dat de criteria van 4.1 van toepassing zijn zodat er rechtsgelijkheid is tussen de nieuwe en de bestaande bestemmingsplannen.



*Beleidsregels volgens de Algemene wet bestuursrecht (Awb)*

Toepassing van de beleidsregels gebeurt altijd met inachtneming van artikel 4:84 Awb. Dit betekent dat bij het verlenen van een omgevingsvergunning met toepassing van artikel 2.12 eerste lid van de Wabo in overeenstemming met dit beleid wordt gehandeld, tenzij dat voor belanghebbenden dusdanige gevolgen zou hebben die gelet op de bijzondere omstandigheden van het geval onevenredig zijn in verhouding tot het doel van dit beleid.

**5. Inwerkingtreding**

De uitgangspunten voor het opnemen van een regeling voor 'niet-woonactiviteiten aan huis' in nieuwe bestemmingsplannen worden in de praktijk al toegepast.

De beleidsregels die zijn opgenomen in hoofdstuk 4 zullen na vaststelling door het college in werking treden met ingang van de dag volgend op die van de bekendmaking. Bekendmaking geschiedt met inachtneming van artikel 4:83 Awb door publicatie in het huis-aan-huisblad De Stad Nijkerk. De notitie en de beleidsregels zijn ook te raadplegen op de website van de gemeente.

Nijkerk,

Burgemeester en wethouders van Nijkerk

de secretaris,

de burgemeester