

## Ontwerp - Beleidsregel Verruiming bouwmogelijkheden ruime woonpercelen

Binnen de gemeente Emmen komen met enige regelmaat verzoeken binnen voor de uitbreiding van vrijstaande woningen en/of bijgebouwen bij vrijstaande woningen boven de oppervlakenormen die zijn bepaald in de geldende bestemmingsplannen. Ondanks strijdigheid met het bestemmingsplan, is het in bepaalde situaties gewenst om mee te werken aan dergelijke uitbreidingen: De plannen bieden aantoonbaar ruimtelijke kwaliteit, komen tegemoet aan huidige woonwensen, vormen geen belemmering voor de omgeving en leveren daarnaast een bijdrage aan de vergroting van diversiteit aan woningen in de gemeente.

### Inhoudsopgave

H1 Inleiding	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Uitgangspunten	3
1.3 Status	4
1.4 Leeswijzer	4
H2 Inventarisatie	5
2.1 Huidige bebouwingsmogelijkheden vrijstaande woningen	5
2.2 In het verleden vergunde afwijkende situaties	6
2.3 Mogelijkheden binnen omringende gemeenten	6
2.4 Conclusies inventarisatie	6
H3 Regeling verruiming bouwmogelijkheden vrijstaande woningen	8
3.1 Inleiding	8
3.2 Bebouwingsregeling vrijstaande woningen op grotere kavels	8
3.3 Beoordelingscriteria toepassing beleidsregel	9
H4 Overige relevante aspecten	10
4.1 Procedureel	10

## H1 Inleiding

### 1.1 Aanleiding

Binnen de gemeente Emmen komen met enige regelmaat verzoeken binnen voor de uitbreiding van vrijstaande woningen en/of bijgebouwen bij vrijstaande woningen boven de oppervlakenormen die zijn bepaald in de geldende bestemmingsplannen. Ondanks strijdigheid met het bestemmingsplan, is het in bepaalde situaties gewenst om mee te werken aan dergelijke uitbreidingen: De plannen bieden aantoonbaar ruimtelijke kwaliteit, komen tegemoet aan huidige woonwensen, vormen geen belemmering voor de omgeving en leveren daarnaast een bijdrage aan de vergroting van diversiteit aan woningen in de gemeente.

Deze categorie uitbreidingsplannen werd tot op heden in het individuele geval beoordeeld (planologisch maatwerk). Er bestonden geen algemene kaders over de voorwaarden waaronder een aanvraag kansrijk is. Op basis van deze beleidsregel kan in een vroeger stadium duidelijkheid over de haalbaarheid van aanvragen worden geboden.

De inhoud van de beleidsregel sluit aan bij de uitgangspunten van de Woonvisie 2018-2023, waarin is opgenomen dat Emmen een gemeente wil zijn waar inwoners een plek wordt geboden die zo goed mogelijk aansluit op hun woonwensen en behoeften. Woningbouwplannen dragen bij aan een gevarieerd woonmilieu en dragen bij aan ruimtelijke kwaliteit.

De beleidsregel is tot stand gekomen na analyse van in het verleden, boven de normen van het bestemmingsplan, vergunde woonsituaties in Emmen. Daarnaast is onderzoek gedaan naar de actuele bouwmogelijkheden binnen omringende gemeenten.

### 1.2 Uitgangspunten

#### Plangebied

De beleidsregel is uitsluitend van toepassing op vrijstaande woningen op percelen met een 'grootschalige' oppervlakte (750 m<sup>2</sup> en groter). Dit geldt zowel voor landelijk- als stedelijk gebied. Uit evaluatie van aanvragen uit de laatste jaren is gebleken dat dit de categorie woonsituaties is met dergelijke uitbreidingswensen én de omstandigheid dat uitbreidingen op een ruimtelijk aanvaardbare wijze kunnen worden uitgevoerd.

Het beleid is tevens van toepassing op specifiek bestemde woonboerderijen (voormalige agrarische bedrijfslocaties/bestemming W-VAB). Hierbij geldt dat het in pandig opdelen van een woonboerderij in meerdere wooneenheden, niet leidt tot meervoudige toepassing van bouw mogelijkheden op basis van de beleidsregel.

De beschermde dorpsgezichten in de gemeente (Oostersebos, Westersebos, Westenesch) worden uitgesloten van de regeling. In deze gebieden blijft vanwege de specifieke cultuurhistorische waarde 'planologisch maatwerk' in het individuele geval van toepassing.

#### Kaders

Voorafgaand aan het opstellen van de beleidsregel zijn een aantal bestuurlijke uitgangspunten bepaald:

- Waarborg/versterk ruimtelijke kwaliteit bij uitbreidingen
- Zorg dat in een eerder stadium duidelijkheid kan worden geboden richting aanvragers over de haalbaarheid van aanvragen én de van toepassing zijnde gemeentelijke beoordelingscriteria van aanvragen
- Beperk procedures en bijbehorende kosten voor aanvragers zoveel mogelijk
- Zoek aansluiting bij de mogelijkheden van omliggende gemeenten

### **1.3 Status**

Na vaststelling kunnen op basis van de uitgangspunten van de beleidsregel Wabo vergunningen worden verleend. Tevens kan de inhoud van de beleidsregel worden benut bij het opstellen van bestemmingsplannen / het omgevingsplan in de toekomst.

### **1.4 Leeswijzer**

Hoofdstuk 2 biedt inzicht in de geldende bebouwingsregelingen van de gemeente Emmen, de omstandigheden op basis waarvan in het verleden van geldende bebouwingsregelingen is afgeweken en de bouw mogelijkheden zoals die op dit moment binnen omliggende gemeenten wordt geboden.

Hoofdstuk 3 beschrijft de uitbreiding van de bebouwingsregeling en de criteria op basis waarvan concrete aanvragen worden getoetst. Hoofdstuk 4 gaat in op een aantal overige relevante aspecten, waaronder het procedurele Wabo vergunningetraject.

## **H2 Inventarisatie**

### **2.1 Huidige bebouwingsmogelijkheden vrijstaande woningen**

Op de bouw mogelijkheden van vrijstaande woningen binnen de gemeente Emmen zijn diverse bestemmingsplannen van toepassing. Doordat deze niet gelijktijdig zijn opgesteld, variëren de bebouwingsregelingen behoorlijk.

Een groot deel van de vrijstaande woningen op ruime percelen is gelegen in het landelijke gebied, waarop het bestemmingsplan 'Buitengebied Emmen' uit 2014 van toepassing is. De bebouwingsregeling uit dit bestemmingsplan wordt dan ook vaak gehanteerd. Enerzijds als rechtstreeks toetsingskader voor woningen in het landelijke gebied, anderzijds als richtinggevend kader bij aanvragen in andere gebieden dan het buitengebied, waarbij het bestemmingsplan aldaar minder mogelijkheden biedt dan wordt aangevraagd.

De bebouwingsregeling voor woningen met de bestemming 'Wonen – Vrijstaand' uit het bestemmingsplan 'Buitengebied Emmen' is als volgt:

- De gezamenlijke oppervlakte van een woning inclusief bijbehorende bouwwerken bedraagt ten hoogste 250 m<sup>2</sup>.
- Op basis van een binnenplanse afwijking kan met 10% worden afgeweken naar 275 m<sup>2</sup>.
- Op basis van een binnenplanse afwijking kan voor het oprichten van noodzakelijke voorzieningen in het licht van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) maximaal 30 m<sup>2</sup> aan extra gebouwen worden gerealiseerd.

- Bebouwing dient te worden gerealiseerd binnen het aangegeven bouwvlak.
- Verder is in het bestemmingsplan bepaald dat een enkel vrijstaand bijbehorend bouwwerk (bijgebouw) niet groter is dan 100 m<sup>2</sup> danwel de oppervlakte van het hoofdgebouw. Dit om de stedenbouwkundige verhouding hoofdgebouw (woning) – bijgebouw in woonsituaties passend te laten zijn.

De algemene indruk is dat verreweg het merendeel van de woonsituaties in de gemeente Emmen voldoende ontwikkelingsmogelijkheden heeft op basis van de bebouwingsregling uit het bestemmingsplan 'Buitengebied Emmen', eventueel aangevuld met vergunningsvrije bouw mogelijkheden.

#### **Vergunningsvrije mogelijkheden**

Naast de bouw mogelijkheden uit bestemmingsplannen bestaan er landelijk bepaalde vergunningsvrije bouw mogelijkheden. De concrete mogelijkheden zijn afhankelijk van de omvang van een perceel en de reeds aanwezige bebouwing op een perceel. In een situatie dat er geen aan- of bijgebouwen op een perceel aanwezig zijn, kan maximaal 150 m<sup>2</sup> aan vergunningsvrije bijgebouwen bij een woning worden gerealiseerd. Daarbij is de hoogte beperkt (max. 5 meter) en gelden er eisen ten aanzien van de situering van bebouwing.

Het is gebleken dat door de benoemde randvoorwaarden ten aanzien van hoogte en situering, de vergunningsvrije bouw mogelijkheden niet altijd leiden tot de gewenste ruimtelijke oplossing bij specifieke uitbreidingsplannen. Vooral bij woningen op ruime percelen (> 750 m<sup>2</sup>) kan dat het geval zijn.

## **2.2 In het verleden vergunde afwijkende situaties**

Door de jaren heen is binnen de gemeente Emmen aan diverse vergrotingen van vrijstaande woningen of bijgebouwen bij vrijstaande woningen medewerking verleend, in afwijking van het bestemmingsplan. Conclusies die vallen te trekken uit de betreffende bouw dossiers:

- De percelen van de betreffende woningen zijn ruim. Over het algemeen groter dan 1000 m<sup>2</sup>.
- Binnen stedelijk gebied zijn de woningen vaak gelegen in specifieke gebieden die worden gekenmerkt door in omvang of uitstraling afwijkende woningen. In landelijker gebied zijn de betreffende woningen vaak 'vrij' gelegen.
- De verzoeken komen voort uit een doelgroep met een bepaalde behoefte aan ruimte vragende activiteiten, verbonden aan de woonfunctie (houden van dieren, mantelzorg, een overdekt zwembad, stalling van auto's, hobbymatige activiteiten)
- Er bestaat samenhang tussen de omvang van het perceel en de omvang van bebouwing.
- Een totale bebouwde oppervlakte van 400 tot 500 m<sup>2</sup> volstaat in vrijwel alle situaties.
- Bijgebouwen blijven in bouw massa ondergeschikt aan de woningen (hoofdgebouwen).
- Er is in de uitvoering veel aandacht voor kwaliteit en uitstraling.

## **2.3 Mogelijkheden binnen omringende gemeenten**

Er is nader onderzoek gedaan naar de bebouwingsmogelijkheden voor vrijstaande woningen binnen omringende gemeenten. Geconstateerd kan worden dat omringende gemeenten inmiddels ruimere bebouwingsregelingen kennen dan de gemeente Emmen:

Gemeente	Hoofdregeling		Totale bebouwing	Afwijkings-regeling	Totaal mogelijk
	Hoofdgebouw	Bijgebouwen			
Hardenberg	150 m <sup>2</sup>	100 m <sup>2</sup>		100 m <sup>2</sup> voor hoofdgebouwen	350 m <sup>2</sup>
Hoogeveen	150 m <sup>2</sup>	200 m <sup>2</sup>		-	350 m <sup>2</sup>
Coevorden	-	-	250 m <sup>2</sup>	250 m <sup>2</sup> bijgebouwen tbv veestallen	500 m <sup>2</sup>
Borger- Odoorn	150 m <sup>2</sup>	150 m <sup>2</sup>		100 m <sup>2</sup> bijgebouwen tbv semi agrarisch gebruik	400 m <sup>2</sup>
Emmen	-	-	250 m <sup>2</sup>	25 m <sup>2</sup> (10%)	275 m <sup>2</sup>

## **2.4 Conclusies inventarisatie**

Uit de uitgevoerde inventarisatie valt het volgende te concluderen:

- Het merendeel van de woonsituaties in Emmen kan (ruimschoots) uit de voeten met de geldende bestemmingsplanregelingen van de gemeente Emmen i.c.m. aanvullende vergunningsvrije mogelijkheden. In een beperkt aantal situaties is dit niet het geval en is voorafgaand duidelijk over aanvullende bouwmogelijkheden wenselijk.
- Omringende gemeenten bieden in zijn algemeenheid ruimere bouwmogelijkheden voor vrijstaande woningen dan de gemeente Emmen
- Van belang bij het bieden van meer bouwmogelijkheden zijn de volgende aandachtspunten:
  - Een passende verhouding tussen de omvang van een perceel en de bebouwing
  - Een kwalitatieve uitvoering/uitstraling
  - Geen (visuele) hinder voor omwonenden en/of omringend openbaar gebied of landschap
  - Een passende verhouding tussen hoofdgebouwen (woningen) en bijgebouwen op een perceel
  - Geen aantasting van waardevolle bebouwingsstructuren en monumenten door afwijkende bebouwingsmassa's

### H3 Regeling verruiming bouwmogelijkheden vrijstaande woningen

#### 3.1 Inleiding

Uit de inventarisatie in hoofdstuk 2 is gebleken dat de hoofdregeling uit de geldende bestemmingsplannen, volstaat voor het merendeel van de bouwplannen bij vrijstaande woningen in de gemeente. Aan de andere kant kan worden geconstateerd dat er de laatste jaren een groeiende behoefte is tot meer bouwmogelijkheden onder een bepaalde doelgroep, mede gezien een aantal maatschappelijke ontwikkelingen. Jaarlijks betreft dit ca. 3 tot 5 aanvragen.

Deze beleidsregel biedt in bepaalde situaties een verruimingsmogelijkheid in bouwmogelijkheden van vrijstaande woningen. Een vertrekpunt hierbij is de ligging van de betreffende woning op een ruim perceel (>750 m<sup>2</sup>), een kwalitatieve uitvoering van de uitbreiding en een inpasbare situatie ten opzichte van de omgeving. In deze situaties blijft ruimtelijke kwaliteit gegarandeerd.

De regeling sluit aan op de situaties waaraan in Emmen in het verleden medewerking is verleend: Alle bekende situaties van de afgelopen jaren passen binnen de uitgangspunten van de regeling. De bouwmogelijkheden sluiten daarnaast aan bij de ruimere mogelijkheden die omringende gemeenten bieden.

#### 3.2 Bebouwingsregeling vrijstaande woningen op grotere kavels

De aanvullende bebouwingsmogelijkheden zijn onderverdeeld in drie categorieën: voor percelen van 750 – 1000 m<sup>2</sup>, voor percelen van 1000 – 2500 m<sup>2</sup> en voor percelen groter dan 2500 m<sup>2</sup>. Dit om een passende bebouwingsdichtheid op percelen te waarborgen en om de overgang van huidige- naar nieuwe aanvullende bouwmogelijkheden in duidelijke stappen gefaseerd te laten verlopen. Samenvatvat ziet de bebouwingsregeling er als volgt uit:

Woonperceel	Maximaal bebouwde oppervlakte
750 – 1000 m <sup>2</sup>	300 m <sup>2</sup>
1000 – 2500 m <sup>2</sup>	400 m <sup>2</sup>
2500 m <sup>2</sup>	500 m <sup>2</sup>

Enkele opmerkingen hierbij:

- De omvang van een perceel wordt gemeten aan de hand van de voor 'Woondoeleinden' en eventueel 'Tuin' bestemde gronden uit het bestemmingsplan.
- Voor vrijstaande woningen op percelen kleiner dan 750 m<sup>2</sup> blijft de geldende bestemmingsplanregeling van kracht.
- De aanvullende bouwmogelijkheden zijn zowel van toepassing op hoofdgebouwen (woningen) als op bijbehorende bouwwerken (bijgebouwen).
- De geldende bepaling uit diverse bestemmingsplannen, dat een enkel vrijstaand bijbehorend bouwwerk een maximale omvang van 100 m<sup>2</sup> danwel de oppervlakte van het hoofdgebouw heeft, blijft van kracht. Dit om de stedenbouwkundige samenhang tussen hoofdgebouwen en bijgebouwen te garanderen.

- De aanvullende mogelijkheden zijn gericht op bouwmogelijkheden. Voor wat betreft aspecten als de situering van gebouwen (bouwvlak), voorgevelrooilijnen, maximale goothoogte en maximale bouwhoogte blijft het bestemmingsplan gelden. De bestemming Tuin blijft ook op basis van de beleidsregel uitgesloten voor bebouwing.

### **3.3 Beoordelingscriteria toepassing beleidsregel**

Voor wat betreft de toepassing van bouwmogelijkheden op basis van de beleidsregel gelden een aantal beoordelingscriteria. Deze worden in deze paragraaf benoemd.

#### Algemeen afwegingskader

Het bestemmingsplan kent een algemeen afwegingskader voor de toepassing van binnenplanse afwijkingen. De inhoud van dit afwegingskader is ook van toepassing bij uitbreidingen op basis van de beleidsregel. Op basis van het afwegingskader kunnen alle ruimtelijk relevante aspecten worden afgewogen in relatie tot de aanvraag.

#### Specifieke bepalingen inpasbaarheid en kwalitatieve uitstraling

Om de gewenste inpasbaarheid van bouwplannen ten opzichte van de omgeving én de kwalitatieve uitstraling te kunnen beoordelen, worden aanvragen in ieder geval getoetst op een aantal ruimtelijke beoordelingscriteria:

#### **Beoordelingscriteria**

- Er is sprake van woongebruik en/of een aan huis verbonden functie (geen bedrijvigheid).
- Het bouwplan is passend- en/of een kwalitatieve toevoeging binnen het stedenbouwkundige straatbeeld van de omgeving.
- Er is geen sprake van onevenredige (visuele) hinder op de omgeving (o.a. direct omwonenden, openbaar gebied, landschap). Eventueel (maatwerk) kan een landschappelijke inpassing met beplanting vereist zijn, waarmee onevenredige (visuele) hinder wordt voorkomen.
- Er is samenhang/eenheid in de onderlinge situering van bebouwing op het perceel (geconcentreerd/binnen het bouwvlak van het bestemmingsplan). Verder wordt het achtererf voor niet meer dan 50% bebouwd.
- Er is samenhang/eenheid tussen bebouwing en het erf (onbebouwde deel van het perceel). Deze dient in verhouding te staan. Om dit te kunnen beoordelen dient een erfinrichtingsplan onderdeel te zijn van de aanvraag.
- Een enkel vrijstaand bijgebouw heeft een maximale omvang van 100 m<sup>2</sup>, danwel maximaal de omvang van het hoofdgebouw wanneer deze groter is dan 100 m<sup>2</sup>. Voor de oppervlakte van aangebouwde bijgebouwen geldt dat deze niet groter zijn dan het hoofdgebouw.
- De bepalingen uit het bestemmingsplan ten aanzien van de situering van gebouwen (bouwvlak) en maximale bouw- en goothoogte van hoofdgebouwen en bijbehorende bouwwerken (bijgebouwen) blijven van kracht.
- Er ligt een positieve Welstandsbeoordeling\* ten aanzien van:
  - De kwalitatieve uitvoering / uitstraling van het bouwplan
  - Samenhang/eenheid in de onderlinge verschijningsvorm van bebouwing op het perceel.

\* Bouwwerken moeten voldoen aan 'redelijke eisen van welstand'. De welstandscommissie beoordeelt bouwplannen aan de welstandscriteria zoals die zijn opgenomen in de Welstandsnota. Op 30 juni 2016 heeft de gemeenteraad de Welstandsnota vastgesteld. In deze nota is bepaald wat de redelijke eisen van welstand zijn. Dit betekent dat gekeken wordt of een bouwplan qua uitstraling past bij de omgeving.



Bebouwingsstructuur Griendtsveenstraat te Amsterdamscheveld

#### **H4 Overige relevante aspecten**

##### **4.1 Procedureel**

Medewerking aan bouwplannen op basis van de beleidsregel dient planologisch mogelijk gemaakt te worden. Een Wabo vergunning in afwijking van het bestemmingsplan in combinatie met de activiteit bouw is hiervoor in het buitengebied de meest efficiënte wijze. Hiervoor geldt voorafgaand aan inwerkingtreding van de Omgevingswet de uitgebreide Wabo procedure (26 weken).

Na inwerkingtreding van de Omgevingswet gaat de reguliere Wabo procedure gelden (8 weken). Voor percelen binnen stedelijk gebied is mogelijk nu ook al de reguliere Wabo procedure toepasbaar (8 weken).

Als onderdeel van de Wabo vergunning kunnen onderzoeksverplichtingen aan de orde zijn. Afhankelijk van de locatie- en de specifieke situatie kan gedacht worden aan onderzoeken op het gebied van milieu (geluid, veiligheid, bodem), archeologie, flora en fauna, water en landschap.

Ook kan het noodzakelijk zijn dat tussen gemeente en aanvrager afspraken op het gebied van planschade of het verhalen van door de gemeente te maken kosten (exploitatie) worden gemaakt.

Een Wabo aanvraag wordt door de Welstandscommissie getoetst aan het Welstandsbeleid.