

## Individuele verzoeken om woningbouw

De gemeenteraad van Lingewaard heeft op 15 oktober 2020 besloten om het beleid Particuliere woningbouw in Lingewaard vast te stellen.

### Samenvatting

De gemeenteraad heeft gevraagd om meer beleidsruimte voor het verlenen van medewerking aan initiatieven van inwoners om een nieuwe woning te realiseren. Dit document bevat de richtlijnen voor de gevraagde beleidsruimte.

#### *Wat willen wij bereiken?*

Het doel van het beleid is voldoen aan de denklijn in de omgevingswet (meer ruimte voor particuliere initiatieven in de lijn van "Ja mits") en het voldoen aan de lokale vraag naar meer woningen zonder dat dit leidt tot een aantasting van het Lingewaardse landschappelijke en stedenbouwkundige karakter bestaande uit zichtbare autonome woonkernen gelegen in een groene setting.

#### *Wat gaan we daarvoor doen?*

Dit beleid biedt de mogelijkheid om maatwerk te verrichten met het toetsen van initiatieven. Wij zullen nieuwe en reeds bekeken initiatieven beoordelen volgens de nieuwe richtlijnen.

Met het vaststellen van dit beleid ontstaan meer mogelijkheden voor particulieren om een woning te realiseren. Bestaande voorwaarden, zoals bijvoorbeeld het splitsen van een woning, of het toevoegen van een woning op het eigen perceel binnen de kernen worden versoepeld. Daarnaast gaan we het beoordelen van afwijkingen van generiek beleid anders inrichten. Daarbij richten we ons op het principe in de Omgevingswet van "ja, mits". Dat wil zeggen, als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan, dan wordt meegewerkt aan realisatie.

Het "anders toetsen" leidt niet tot verruiming van het generieke beleid voor bijvoorbeeld het buitengebied of voor woningbouw. Het leidt tot meer mogelijkheden om, in overleg met de gemeente, binnen richtlijnen die specifiek voor de locatie en het initiatief gelden, een initiatief tot uitvoering te brengen.

Het meer locatie-specifiek toetsen en meer vanuit richtlijnen zoeken naar mogelijkheden om een initiatief in te passen, zal met name spelen binnen de woonkernen. In het landelijk gebied, in natuur of in het winterbed van de rivieren, en op bedrijventerreinen, zijn beleid en regels helder: die omgevingen zijn ongeschikt voor meer bebouwing. In het landelijk gebied is nieuwbouw om die reden ook gekoppeld aan sanering van vrijgekomen (agrarische) bedrijfsbebouwing. Dat blijft zo.

In Huissen loopt op dit moment een proef met het toestaan van een extra woning op een bouwkegel voor een woning (pilot functieverandering 't Zand). Op basis van de resultaten van die proef beraden we ons op een mogelijk meer algemeen vervolg hierop. Dit zal mee worden genomen in de evaluatie van dat beleid.

Naast nieuwe woningen is soms behoefte aan tijdelijke bewoning. Meestal in verband met mantelzorg of in de aanloop daar naartoe, pré-mantelzorg. Woonruimte in verband met mantelzorg, zorg op basis van medische indicatie, is tijdelijk en vergunning-vrij.

#### *Wat mag het kosten?*

Een initiatief vergt een investering, een initiatief kost geld. Voor initiatiefnemers geldt dat de gemeente verplicht is om kosten die verband kunnen houden met een initiatief, bij de initiatiefnemer neer te leggen. Voor de gemeente zelf geldt dat ook, "meer mogelijk maken" vraagt een investering in capaciteit. Meer begeleiding van initiatieven en meer locatie-specifieke en op het initiatief gerichte voorwaarden opstellen, vraagt een extra 1.5 fte aan personele inzet in het ruimtelijk domein. Voor de begroting van 2021 wordt er €120.000 gevraagd. Hierbij is er rekening mee gehouden dat kleinschalige particuliere woningbouw initiatieven in verhouding tot grootschalige woningbouwinitiatieven ontwikkeld door professionele ontwikkelaars, meer personele inzet vragen.

## Hoofdstuk 1 Inleiding en probleemstelling

Regionaal en ook binnen onze gemeente is er behoefte aan het stimuleren van het tot stand komen en uitvoeren van plannen voor (extra) woningbouw. Woningbouw vindt plaats op projectbasis en naar aanleiding van particulier initiatief. Met particulier initiatief bedoelen we het individuele initiatief van inwoners voor het toevoegen van één of twee woningen op eigen terrein, voor het splitsen van een

woning in meerdere wooneenheden en voor het functieverandering van een bestaand gebouw in woningen. Het gaat dan om het toevoegen van woningen op een plek waar het geldende bestemmingsplan dat nu niet toelaat.

### **Probleemstelling**

Het toelatingsbeleid voor particuliere woningbouw zoals dat nu is vinden we te beperkt en het is niet voor iedereen overzichtelijk. Het houdt onvoldoende rekening met de "ja, mits" benadering vanuit de Omgevingswet. Er ontbreekt één overzichtelijke notitie waarin staat in welke situaties de gemeente bereid is om een bestemmingsplan aan te passen en wat daar allemaal bij komt kijken.

Vandaar dat gevraagd is om het toelatingsbeleid te verruimen. Dit op een manier die ook recht doet aan de benadering in de Omgevingswet, die uitgaat van: "Ja, mits....."

### **Doel**

Verruiming van het huidige toelatingsbeleid voor particuliere woningbouw.

### **Criteria**

- Gebaseerd op de "ja, mits" benadering vanuit de Omgevingswet;
- Overzichtelijk zodat een initiatiefnemer zelf het initiatief kan toetsen;
- Zoveel mogelijk eenduidig onderbouwd;
- Onderscheid tussen woonkernen en landelijk gebied.

### **Opbouw van deze notitie**

In het volgende hoofdstuk leggen we eerst uit welk beleid en welke regelingen nu bestaan. Vervolgens geven we aan welke verschillende omgevingen we onderscheiden. Bouwen in het dorpscentrum heeft immers een heel ander effect op de omgeving dan bijvoorbeeld in het buitengebied.

In hoofdstuk 3 komt de "ja, mits" aan bod. Wat bedoelt de Omgevingswet, wat verwacht die van de gemeente en van een initiatiefnemer en wat betekent "ja, mits"? Welke voorwaarden horen bij die mits en wat is daar nieuw aan?

Hoofdstuk 4 formuleert het "nieuwe beleid oftewel de nieuwe richtlijnen".

Het slothoofdstuk bevat een beschrijving van het proces dat initiatiefnemers moeten doorlopen en geeft inzicht in het kostenverhaal.

## **Hoofdstuk 2 Bestaand beleid**

Dit hoofdstuk geeft een beknopt overzicht van hetgeen we op dit moment hebben aan beleid en regels. Beleid legt uit "wat we graag willen" en regels geven aan "wat mag en wat is verboden".

Mogelijkheden voor particulieren om een woning te realiseren worden in hoofdzaak bepaald door beleidsmatige uitgangspunten in de zin van "waar kan worden gebouwd" en "waar kan niet worden gebouwd". Dit beleid wordt vervolgens vertaald in de regels in bestemmingsplannen.

Die regels zijn generiek en vaak voor het hele bestemmingsplan hetzelfde. Op grond van beleid kan worden afgeweken van die algemeen geldende planregels. Planregels zijn immers voor het hele plangebied gelijk, de situatie "ter plekke" kan bijzonder genoeg zijn om van algemene regels af te wijken. Handvat daarvoor is het beleid.

Het gemeentelijk woonbeleid gaat vooral over hoeveel en voor wie wordt er in de toekomst gebouwd. Dit beleid (Woonvisie, Nota Wonen, woningbouwnotitie e.d.) zijn minder van belang als het gaat om de vraag of wel of geen medewerking wordt verleend aan een initiatief.

Ook de kwaliteitseisen die aan de orde komen in het vergunning-proces, de beoordeling bij commissie Ruimtelijke kwaliteit en Omgevingsdienst, zijn niet bepalend voor de beginvraag "ja of nee" bij een initiatief om een woning te realiseren, maar gaan over het hoe, op welke manier moet de woning of de woningen worden gebouwd.

Terug dus naar het beleid en de regels die aangeven "waar bouwen we voor de woonfunctie" en "waar bouwen we niet voor de woonfunctie". Omgezet naar de gedachtegang in de Omgevingswet: ja mits de kwaliteit van de omgeving geschikt is voor (de nieuwe) woning(en):

### **Waar wel en waar niet?**

- 1) De woonkernen

Zijn uiteraard geschikt voor wonen, dus "ja mits". Omdat de woonkernen bestaand uit historisch gegroeide bebouwings- en stratenpatronen en planmatig opgezette woonwijken, past een nieuwe woning

niet zonder meer overal tussen. Met andere woorden: er zijn een aantal mitsen. We bouwen niet op achtererven, een woning moet een eigen ontsluiting op de openbare weg hebben, wonen brengt auto's en parkeren met zich mee en die extra parkeerbehoefte die hoort bij een extra woning moet kunnen worden opgevangen. In de bijlage zijn kaarten opgenomen waarop de begrenzing van de woonkernen is opgenomen.

## 2) Het buitengebied

Is in beginsel landelijk, groen, open en agrarisch. Beleid is hier gericht op het minimaliseren van bebouwing. Om die reden hebben agrarische bedrijven ook binnen alle grond die bij het bedrijf hoort een bouwperceel. Zo'n bouwperceel is bedoeld om de bedrijfsgebonden bebouwing compact bij elkaar te houden. Om die reden hebben we ook jarenlang ingezet op het concentreren van kassencomplexen in NEXTgarden, en versnipperd glas verminderd.

Toch wordt er ook gewoond in het buitengebied. En dat kan ook, het buitengebied is vooral agrarisch maar niet "uitsluitend agrarisch". Vanwege de kwaliteit van de omgeving die we landelijk en groen willen houden geldt: ja, mits wonen niet leidt tot meer bebouwing en mits wonen geen belemmering oplevert voor agrarische bedrijven. Het realiseren van een woning is daarom gekoppeld aan het gebruik maken van bestaande gebouwen of aan sloop en vervangende nieuwbouw. Daarmee voorkomen we dat de bebouwing in het buitengebied in grote mate toeneemt. Voor initiatiefnemers van woningrealisatie in het buitengebied hebben we bestaand beleid voor functieverandering. Dit beleid is opgenomen als bijlage.

## 3) Bedrijventerreinen, het winterbed van de rivieren, natuur.

Die omgevingen zijn ongeschikt voor nieuwe woningen. Ja mits de kwaliteit van de omgeving niet wordt aangetast betekent hier nagenoeg altijd: Nee, dat is niet mogelijk.

## 4) Wettelijke beschermingszones of hinderzones

Specifieke functies hebben een zone die nodig is om die functie te beschermen: rivierdijken, drinkwaterbeschermingsgebieden, e.d.. In die zones verdraagt de te beschermen kwaliteit géén nieuwe bebouwing. Weer andere functies hebben een zone die nodig is om een goede woonkwaliteit te waarborgen. Binnen die zone is de woonkwaliteit onvoldoende: geluidzones langs hoofdwegen, hinderzones vanwege geluid of geurhinder rondom bedrijven, e.d.. Binnen die zones kan géén goed woonklimaat worden gewaarborgd.

## 5) Glastuinbouw

Lingewaard heeft een concentratiegebied voor glastuinbouw: NEXTgarden.

Binnen NEXTgarden is een deel de afgelopen jaren planmatig uitgegeven voor glastuinbouw en een ander deel van oudsher gevuld met onder andere glas, maar ook met andere bedrijfsfuncties en woningen.

In de extensiveringsgebieden is het toevoegen van een woning onder dezelfde voorwaarden mogelijk als in het buitengebied. Zoals eerder genoemd, geldt voor het gebied 't Zand een pilot voor functieverandering.

In het concentratiegebied is functieverandering op dit moment niet mogelijk. Uitgangspunt is dat geen andere functies dan glas toegevoegd worden. Door het toevoegen van een woning, kan de glastuinbouw worden belemmerd. Er zou in een uitzonderingssituatie een woning toegevoegd kunnen worden. Dus Ja, mits wonen niet leidt tot meer bebouwing en mits wonen geen belemmering oplevert voor (agrarische) bedrijven én wonen niet leidt tot een belemmering voor de glastuinbouw.

### Hoe ontstaat een nieuwe woning?

Hierboven wordt benoemd waar een nieuwe woning wel of niet mag ontstaan en hieronder benoemen we op welke manier dit gerealiseerd kan worden. Woningen realiseren kan op verschillende manieren. Grofweg kan het hierop uit:

- a) Een bestaande woning splitsen in twee of meer woningen;
- b) Het realiseren van meer woningen dan een bestaande woonbestemming toestaat bijvoorbeeld 2 i.p.v. 1;
- c) Een bestaande gebouw (winkel, kantoor, stal, kas, schuur) geschikt maken voor de woonfunctie;
- d) Een bestaand gebouw slopen en vervangen door nieuwbouw van een woning;
- e) Nieuwbouw op een plek die nu nog onbebouwd is. Bijvoorbeeld door van een bestaand woonperceel een deel van de tuin af te splitsen voor een nieuw woonperceel of een vrij perceel te bebouwen.

### Welke regels gelden er nu in de bestemmingsplannen?

Op dit moment is het toevoegen van een woning in de kernen door woningsplitsing, functieverandering, nieuwbouw, sloop en nieuwbouw niet mogelijk.

Ditselfde geldt voor het buitengebied. Met dien verstande dat voor functieverandering en voor woning-splitsing in geval van een monument er een wijzigingsbevoegdheid is opgenomen. Het college kan in die gevallen binnen de voorwaarden opgenomen in de planregels, de bestemming wijzigen.

### **Hoofdstuk 3 Omgevingswet en “ja, mits.....”**

#### **De Omgevingswet**

Januari 2022 wordt zoals het er naar uitziet de omgevingswet ingevoerd. Doel van de wet is tweeledig:

Een initiatiefnemer wordt nu geconfronteerd met veel regels en procedures die de weg naar realisatie van een initiatief ondoorzichtig en onzeker maken. De Omgevingswet is gericht op makkelijker en duidelijker: één loket en één antwoord van de overheid gebaseerd op een integrale afweging van het initiatief.

Het tweede doel is het antwoord van de overheid op een initiatief minder in te steken vanuit zekerheden en meer vanuit “flex en duurzame groei”. De benadering wordt “ja, mits...”. De “mits” bevat een relatie met de gewenste kwaliteit van de omgeving.

#### **Rol van de gemeente**

De gemeente beoordeelt initiatieven integraal. Daarmee wordt bedoeld vanuit alle relevante invalshoeken en vanuit de verschillende overheidsbelangen. Voor zover bijvoorbeeld provinciale- of waterschapsbelangen spelen is het antwoord van de gemeente inclusief en afgestemd met die andere overheden. Een initiatiefnemer krijgt zo één integraal antwoord.

#### **Rol van de initiatiefnemer**

Ook de rol van een initiatiefnemer wordt meer integraal. Een initiatiefnemer kan niet volstaan met het indienen van het initiatief bij de gemeente. Deze heeft zelf een belangrijke rol in o.a. de communicatie met de omgeving en belanghebbenden over het initiatief en het verwerken van de resultaten daarvan. Ook zal een initiatiefnemer moeten nagaan of het initiatief zodanig kan worden uitgevoerd, dat het voldoet aan de voorwaarden die de gemeente meegeeft om de gewenste omgevingskwaliteit te waarborgen.

#### **“Ja, mits...”**

Cruis is natuurlijk, wat staat er achter de “mits...”? Het omgevingsplan regelt, net als nu het bestemmingsplan, een “evenwichtige toedeling van functies aan locaties”. Wat “evenwichtig” is hangt samen met de kwaliteit die we voor een bepaalde omgeving willen waarborgen. Het toelaten van een initiatief dat afwijkt van het omgevingsplan wordt dan: ja, mits de kwaliteit van de omgeving blijft gewaarborgd. Het waarborgen van die kwaliteit leidt tot voorwaarden waarvan we afspreken: binnen die voorwaarden, ja. Wordt niet aan die voorwaarden voldaan, dan nee.

#### **Omgevingskwaliteit**

We zijn bezig met het opstellen van een omgevingsvisie. Die beschrijft kernwaarden en vertaalt die naar een gewenste omgevingskwaliteit. Omgevingswaarden, normen waarmee we kunnen meten of een gewenste kwaliteit wordt behaald, landen straks in de omgevingsplannen (nu nog bestemmingsplannen).

Echter, de omgevingsvisie is nog volop “in bewerking” en nog niet vastgesteld. Wat straks precies in omgevingsplannen landt is dus nog niet bekend.

Maar, omgevingskwaliteit en omgevingswaarden komen niet “uit de lucht vallen”. Er zijn al basisdocumenten en beleidsdoelen die iets zeggen over kwaliteit en waarden in de fysieke leefomgeving. Hiervoor kijken we in eerste instantie naar de hoofddoelen van onze programmabegroting.

#### *Veiligheid*

We willen een veilige omgeving. Een aspect dat daarbij hoort is dat vrijkomende bebouwing niet in verval raakt of gebruikt gaat worden voor dubieuze activiteiten die de veiligheid en leefbaarheid van de omgeving aantasten. Functieverandering van vrijkomende gebouwen kan dus bijdragen een leefbare veilige omgeving.

#### *Verkeer*

We willen goed en veilig bereikbaar zijn. Daarom letten we op de ontsluiting vanaf de openbare weg, hebben we parkeernormen, e.d.. Het is ook een reden waarom we bouwen op achtererven niet toestaan.

#### *Economie*

We willen levendige woonkernen en een goed ondernemersklimaat dat voor werkgelegenheid zorgt. Bedrijven moeten goed kunnen functioneren en hebben voor de toekomst vaak "ontwikkelruimte" nodig. Dus, geen woningen op bedrijventerreinen, geen woningen in het buitengebied als die agrarische bedrijven in de weg gaan zitten, en behoud van voldoende andere functies zoals kantoor- en winkelruimte in de centrumgebieden van woonkernen.

#### *Onderwijs*

Dit programma heeft geen directe relatie met het wel of niet toestaan van een woning.

#### *Sport, cultuur en recreatie*

Dit programma heeft geen directe relatie met het wel of niet toestaan van een woning. De zorg voor groen en landschap kan leiden tot voorwaarden aan de inpassing van een woning.

#### *Sociaal domein*

Vergrijzing en de behoefte om langer zelfstandig te kunnen wonen leidt tot een groeiende behoefte aan tijdelijke voorzieningen op het gebied van mantelzorg. Deze notitie gaat niet over tijdelijke woonruimte. Woonruimte in verband met mantelzorg is geregeld. Zo'n tijdelijke woning is vergunning-vrij maar voor mantelzorg bestaan zeer strikte voorwaarden, niet iedereen kan daar een beroep op doen.

#### *Gezondheid en milieu*

Is geregeld via de milieuwetgeving en het vergunning-proces.

#### *Wonen en ruimtelijke ordening*

Dit programma omvat de zorg voor voldoende woningen en een goede ruimtelijke inpassing van (nieuwe) woningen in de omgeving, het waarborgen van de kwaliteit van de omgeving. Die kwaliteit en ruimtelijke inpassing kan leiden tot de conclusie dat de omgevingskwaliteit geen nieuwe woning verdraagt (op bedrijventerreinen of in de natuur) of tot voorwaarden die vallen onder "ja, mits....." (in de bebouwde kom en in het buitengebied).

#### *Bestuur*

Dit programma heeft geen directe relatie met het wel of niet toestaan van een woning. Wat wél speelt is dat ook vanuit dit programma de lijn wordt gevolgd dat een initiatiefnemer meer mogelijkheden krijgt om te proberen zijn of haar initiatief tot uitvoering te brengen. Dus "ja, mits....."

#### *Duurzaamheidsparagraaf*

Nieuwe woningen zijn gasloos en voldoen aan het Bouwbesluit en aan de voorwaarden voor het verlenen van een omgevingsvergunning.

#### *Grondbeleid*

Is geregeld in het verplichte kostenverhaal van de gemeente op de initiatiefnemer. Zie ook hoofdstuk 5 van dit document.

#### *Beheer en onderhoud omgeving*

Is geregeld in het verplichte kostenverhaal van de gemeente op de initiatiefnemer.

## **Hoofdstuk 4 De beleidsverruiming**

In dit hoofdstuk worden de nieuwe richtlijnen/voorwaarden beschreven waardoor het toevoegen van woningen mogelijk is. Deze richtlijnen geven meer ruimte voor het toevoegen van woningen echter laat het ook de voorwaarden zien waaraan nog steeds voldaan moet worden. Dit hoofdstuk is ingedeeld op de manieren hoe woningen kunnen worden toegevoegd. Waarna er specifiek op de richtlijnen wordt ingegaan en ten slotte zijn er nog enkele zaken genoemd waar rekening mee gehouden moet worden.

### **4.1 Waar beleidsverruiming toepasbaar is**

De beleidsverruiming voor toevoegen van wooneenheden voor particulieren heeft het meeste effect op de mogelijkheid voor het toevoegen van wooneenheden in de kernen.

In het buitengebied is door middel van functieverandering het toevoegen van woningen mogelijk. Zie bijlage 2 voor kaarten met begrenzing van de kernen.

Met particulier initiatief bedoelen we het individuele initiatief van inwoners voor het toevoegen van één of twee woningen op eigen terrein; voor het splitsen van een woning in meerdere wooneenheden én voor het functieverandering van een bestaand gebouw in woningen. Bij meer wooneenheden zal het door een ontwikkelende partij als een project opgepakt dienen te worden.

Binnen de kernen zal verruiming van wooneenheden mogelijk zijn via:

1. Splitsen van een woning
2. Toevoegen woning op woonperceel
3. Functieverandering binnen bestaande bebouwing
4. Functieverandering via sloop en nieuwbouw
5. Nieuwbouw op onbebouwd perceel
6. Woningen voor specifieke groepen zoals zorgwoningen

In het buitengebied zal verruiming van wooneenheden mogelijk zijn via:

1. Woningsplitsing (dus niet alleen bij monumenten)
2. Functieverandering pilot 't Zand (extra mogelijkheden bij functieverandering)
3. Functieverandering
4. Tijdelijke zorgwoningen

Bij beleidsverruiming denken we aan:

### 1. **Splitsing van een woning**

Het splitsen van een bestaande woning in twee of meer zelfstandige woningen is nu zeer beperkt mogelijk. Enkel onder de volgende voorwaarden:

- uitsluitend in en ter behoud van een gemeentelijk of rijksmonument;
- de te splitsen woning, inclusief inpandige bedrijfsruimten, een minimale inhoud heeft van circa 1.000 m<sup>3</sup>;
- de gesplitste woningen elk een minimale inhoud hebben van 400 m<sup>3</sup>;
- splitsing niet gepaard gaat met uitbreiding van het hoofdgebouw of de bijgebouwen;
- nabije functies en waarden niet onevenredig in hun ontwikkelingsmogelijkheden worden geschaad;
- belangen van eigenaren of gebruikers van nabije gronden niet onevenredig worden geschaad;
- voldaan wordt aan de Wet geluidhinder.

De eis dat alleen monumenten in aanmerking kunnen komen voor woningsplitsing vervalt. Ook ander grote woningen, bijvoorbeeld in beeldbepalende of karakteristiek voor de wederopbouwperiode grote panden of voormalige boerderijen kunnen in aanmerking komen voor woningsplitsing. Bij een (agrarisch) bedrijf betekent "geen onevenredig nadeel voor nabije functies" wel dat de bedrijfsvoering moet zijn beëindigd. Een nieuwe woning als op het perceel ook nog een bedrijf wordt uitgeoefend, belemmert het bedrijf én het woonklimaat.

Ook in de bebouwde kom kunnen grote woonpanden staan die gesplitst kunnen worden. Bijvoorbeeld een oude dorpsvilla of pastorie kan geschikt zijn en groot genoeg zijn voor een extra woning. Daarbij wordt naast de al genoemde voorwaarden ook bekeken of aan de parkeernormen van de gemeente wordt voldaan

Of de extra woning(en) een belemmering oplevert voor naastgelegen erven beoordeelt de gemeente. In geval van het weigeren van medewerking wordt dat gemotiveerd.

Het splitsen van een bestaand woonperceel waarbij een vrijstaand bijgebouw als zelfstandig woonperceel kan worden gebruikt, staan we toe onder de voorwaarden:

- geen uitbreiding van de bestaande gebouwen;
- geen nieuwe bijgebouwen;
- niet op het achtererf c.q. voorzien van een eigen ontsluiting op de openbare weg;
- voldaan wordt aan de parkeernormen en aan de Wet geluidhinder;
- geen belemmeringen voor nabije functies.

In natuurgebied, uiterwaarden en op bedrijventerreinen is woningsplitsing niet mogelijk omdat de kwaliteit van de omgeving wordt geschaad door de extra woning. In beschermingszones kan het niet omdat geen goed woonklimaat wordt gewaarborgd.

### 2. **Toevoegen woning op een woonperceel**

Het splitsen van een bestaand woonperceel met als doel het bouwen van een nieuwe woning staan we enkel binnen de kernen toe indien dit ruimtelijk inpasbaar is. Dit is enkel mogelijk op grote percelen waar het mogelijk is om een woning aan de woonstraat te situeren.

#### **Het realiseren van 1 extra woning binnen een bouwbestemming voor een woning (2 i.p.v. 1)**

In Huissen wordt bij wijze van een proefproject toegestaan dat eigenaren in het gebied 't Zand in plaats van één wooneenheid twee wooneenheden binnen één bouwvolume kunnen realiseren mits ze een structurele bijdrage leveren aan de landschapsstructuur. Dit tot maximaal vier wooneenheden binnen twee bouwvolumes. Binnen visie 't Zand zijn hier ruimtelijke spelregels voor opgesteld. Op basis van

de resultaten van de proef wordt in 2021 geëvalueerd of deze vorm van extra woningbouw navolging verdient.

### 3. Functieverandering met gebruikmaking van bestaande bebouwing

Beleidsmatig bestaan hier al mogelijkheden voor. In het buitengebied gaat het dan om het creëren van een of enkele woningen in vrijkomende bedrijfsgebouwen en beëindiging van het bedrijf. In de woonkern gaat dit om herbestemming van een bedrijfs-, winkel- of kantoorfunctie. Voor de nieuwe woning(en) gelden minimale inhoudsmaten. Daarnaast gelden de voorwaarden m.b.t. de mogelijke belemmering voor nabije functies, parkeernormen en de Wet geluidhinder.

In de woonkernen waren we erg kritisch op het verdwijnen van andere functies. Dat blijft zo in het winkelhart c.q. centrumgebied van dorp of stad. In de zogenaamde "aanloopstraten" gaan we soepeler om met het benutten van een vrijkomend kantoor- of winkelpand voor wonen. Hier toetsen we op de normale voorwaarden zoals parkeernorm, geen hinder voor nabije functies en geen belemmering van nabije functies door de nieuwe woonbestemming.

### 4. Functieverandering via sloop en vervangende nieuwbouw

Beleidsmatig kan dit en dit beleid functioneert goed. Op dit punt komt geen beleidswijziging. Ook niet-agrarische bedrijven kunnen binnen het bestaand beleid voor functieverandering woningen realiseren. Bij functieverandering wordt de bestaande bedrijfsfunctie beëindigd. Dat blijft zo. Die bedrijfsbeëindiging is nodig voor een goed woonklimaat en het laten voortbestaan van gedeeltelijke of "mini"-bedrijfsfuncties zonder ontwikkelruimte is niet duurzaam.

### 5. Nieuwbouw op een onbebouwd perceel

In het buitengebied staan we dit niet toe omdat we in het buitengebied zo min mogelijk bebouwing willen. Binnen de bebouwde kom kan het dat een particuliere eigenaar een perceel bezit dat onbebouwd is en geen deel uitmaakt van de openbare ruimte. In zo'n situatie kan bebouwing worden overwogen. Hier geldt ja, mits sprake is van een goede ruimtelijke ontwikkeling

De behoefte aan (het toelaten van) meer woningen kan voor nieuwbouw van woningen in het buitengebied niet worden omgezet naar generiek beleid. Hiervoor bestaan meerdere redenen:

- Het vermijden van speculatie. Het beleidsmatig in algemene zin "de deur open zetten" voor nieuwbouw op onbebouwde grond kan aanleiding geven tot speculatie en het opkopen van vrije ruimte door ontwikkelaars, in de veronderstelling dat de gemeente "bebouwing wel zal toestaan". Dit valt wat ons betreft buiten het mogelijk maken van particulier initiatief;
- Het frustreren van functieverandering. Woningrealisatie bij functieverandering gaat gepaard met saneringskosten. Nieuwbouw op een vrij perceel zonder saneringskosten leidt tot een ongelijk speelveld en tot het stagneren van het benutten van vrijkomende (agrarische) bedrijfsgebouwen;
- Lintbebouwing in het landelijk gebied langs uitvalswegen wordt algemeen laag gewaardeerd en het dichtbouwen van gaten in linten nog minder;
- Het "oprekken" van bebouwde komgrenzen is met in achtneming van deze notitie ongewenst omdat hiermee het buitengebied wordt opgesoupeerd en niet alleen voor de woonfunctie maar voor alle functies die bij een bebouwde kom horen. Als het mogelijk maken van meer woningen het doel is, dan is oprekken van de komgrens een middel dat erger is dan de kwaal. De komgrens wordt dan immers opgerekt voor alle functies, niet alleen wonen. Daarnaast zijn heldere overgangen tussen kern en buitengebied wenselijk en is het ongewenst dat de kernen middels een diffuus gebied aan elkaar groeien. Tevens liggen bij verschillende kernen in de randzones ontwikkelplannen voor planmatige woningbouw.

### 6. Wonen voor specifieke doelgroepen

Woonruimte in verband met mantelzorg, zorg op basis van medische indicatie, is tijdelijk en vergunningvrij. Woonruimte in verband met pré-mantelzorg wordt nu niet toegestaan. Daarom gaan we voor tijdelijke bewoning in verband met pré-mantelzorg, onderzoeken of daar beleidsruimte voor gemaakt kan worden. Ook daar willen we het "nee" omzetten in "ja als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan". Dat regelen we niet nu in deze notitie, omdat we eerst willen beoordelen of we tot realistische voorwaarden kunnen komen, zonder dat woongenot van bijvoorbeeld burens, wordt verstoord.

Deze beleidsnotitie gaat over de realisatie van nieuwe permanente reguliere woningen. Kamerverhuur, huisvesting voor arbeidsmigranten en tijdelijke woonruimte voor mantelzorg of pré-mantelzorg valt hier buiten.

## 4.2 Ruimtelijke richtlijnen

Resumerend gelden de hierna volgende richtlijnen. Opgemerkt wordt dat de genoemde maten niet gelden als een 'harde' maat, maar beschouwd moeten worden als een richtlijn. Voorop staat dat de ruimtelijke kwaliteit van een initiatief wordt getoetst.

### Binnen de kernen

#### Splitsen van een woning

- Volgens uitgangspunten woningsplitsing centra (minimaal 50m<sup>2</sup>) en overige woonbuurten (minimaal 70m<sup>2</sup>)
- Aangetoond wordt dat het pand na splitsing voldoet aan de parkeernormen, dan wel het benodigde aantal parkeerplaatsen binnen een straal van 200 m van de woning kan worden aangelegd zonder dat dit ten koste gaat van structurele groenvoorzieningen, dan wel een financiële bijdrage wordt geleverd om de benodigde parkeerplaatsen aan de randen van het centrum aan te leggen mits dit mogelijk is
- Alle gesplitste panden beschikken over een buitenruimte (ook balkon);
- Alle gesplitste panden voorzien zijn van een (buiten)berging van minimaal 6 m<sup>2</sup>;

#### **Wel:**

- Monumenten en beeldbepalende panden (ook mogelijk in duurzame bijgebouwen die onderdeel van ensemble uit maken)
- Leegstaande winkel/ kantoorpanden buiten de kern van de winkelcentra (beleid centra)
- Grote woningen op grote percelen langs historische dorpslinten (afgebakend in gids ruimtelijke kwaliteit) woning groter dan 1000m<sup>3</sup>, perceel groter dan 1000m<sup>2</sup> en eventueel duurzame en beeldbepalende (aangebouwde) bijgebouwen mits duurzame toekomstige situatie ontstaat
- Woonfunctie begane grond in aanloopstraten centra

#### **Niet:**

- Woningen in samenhangend ontworpen woonbuurten
- In (standaard) bijgebouwen
- Woonfunctie op begane grond in compacte centra

#### Toevoegen woning

- Ligging direct aan de woonstraat tussen de woningen
- Huidige perceel moet groter dan 1000m<sup>2</sup> zijn
- Zijdelingse afstand woning tot perceelgrens binnen stedenbouwkundige structuur van circa 3 meter
- Toegang perceel gaat niet ten koste van boom die onderdeel uitmaakt van de groenstructuur in de openbare ruimte
- Toegang perceel mag niet ten koste van parkeren in de openbare ruimte gaan of moet gecompenseerd worden
- Parkeren volgens parkeernorm op eigen terrein (parkeren in voortuin woning niet wenselijk)
- Andere beleid en (milieu)kaders
- Gids ruimtelijke kwaliteit kader voor stedenbouw en architectuur (beeldkwaliteit)

#### Sloop en nieuwbouw

- Woning(en) terugbouwen in de bestaande rooilijn
- Zijdelingse afstand van woning tot perceelsgrens binnen stedenbouwkundige structuur van circa 3,00 meter
- Indien meerdere wooneenheden teruggebouwd worden moet parkeren volgens de parkeernorm op eigen terrein plaats vinden
- Andere beleid en (milieu)kaders
- Gids Ruimtelijke Kwaliteit kader voor stedenbouw en architectuur (beeldkwaliteit)

### Buitengebied

#### Splitsen woning

- Volgens uitgangspunten woningsplitsing (minimaal 100m<sup>2</sup>)
- Monumenten en beeldbepalende panden: het is ook mogelijk onder voorwaarden medewerking te verlenen aan wonen (meerdere woningen of (zorg)appartementen) in duurzame schuren die onderdeel van ensemble uitmaken. Van belang is het behoud van het ruimtelijk ensemble. Appartementen zijn minimaal 100m<sup>2</sup> (met uitzondering van zorgappartementen). Het erf en buitenterrein maakt ook onderdeel van het ensemble uit. Inrichting erf en landschappelijke inpassing maken onderdeel van initiatief uit.
- Woningen groter dan 1000m<sup>3</sup> ( te splitsen in maximaal 2 wooneenheden). Minimaal 100m<sup>2</sup>. Parkeren in erfsetting. Landschappelijke inpassing. De woning dient in uitstraling één geheel te blijven.



- Niet in standaard bijgebouwen/schuren
- Parkeren moet binnen landschappelijke erfsetting opgelost worden
- Perceel of percelen moeten landschappelijk ingepast worden
- Iedere wooneenheid dient een buitenruimte en een buitenberging van minimaal 6m<sup>2</sup> te hebben

#### Toevoegen woning

- Enkel bij functieverandering of herstructurering
- Parkeren moet binnen landschappelijke erfsetting opgelost kunnen worden
- Bijdrage kwaliteitsverbetering landschappelijke structuur/ landschappelijke inpassing

### **4.3 Waar dient rekening mee gehouden te worden**

#### **Minder zekerheden**

De Omgevingswet vraagt van gemeenten wat minder te sturen op zekerheid en wat meer oog voor flexibiliteit en duurzame ontwikkeling. Voor ons als gemeente betekent dat het volgende: Bij de beoordeling van verzoeken gelden uniforme voorwaarden. Het toetsen aan parkeernormen en het beschouwen van nadelen voor naastgelegen percelen is uniform. Een locatie is uniek. Vandaar ook geen generieke verruiming van bebouwingmogelijkheden voor onbebouwde percelen, maar een beoordeling per geval, aan uniforme voorwaarden.

Ook voor de initiatiefnemer kan dat betekenen dat flexibiliteit wordt gevraagd en dat nog gesleuteld moet worden aan een bouwplan. Medewerking aan het initiatief voor een nieuwe woning betekent nog niet dat elk bouwplan inpasbaar is.

#### **Participatie en draagvlak**

De Omgevingswet legt ook meer nadruk op participatie en draagvlak. Het is aan een initiatiefnemer om te overleggen met belanghebbenden en te overwegen om in het initiatief rekening te houden met hun inbreng. En, draagvlak is natuurlijk prima, maar het ontbreken van draagvlak leidt niet automatisch tot niet meewerken van de gemeente. Geen draagvlak is "onvoldoende reden om medewerking te weigeren" (noot: uitspraak Raad van State nr ABRvS 27 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1702). Een belanghebbende moet zijn of haar "ik ben tegen" onderbouwen en aantonen dat zijn of haar belang onevenredig wordt aangetast.

#### **Evaluatie**

Voor het einde van 2022 vindt er een evaluatie plaats van dit beleid. Dan hebben we met de richtlijnen bijna twee jaar in de praktijk ervaring opgedaan. Daarbij is de Omgevingsvisie dan (naar verwachting) reeds een jaar vastgesteld en zijn er resultaten van de pilot op 't Zand in Huissen waardoor er goede redenen kunnen zijn voor het bijstellen van de richtlijnen. De procedure voor de initiatiefnemers zal ook aangepast worden tijdens deze evaluatie.

## **Hoofdstuk 5 Leidraad voor initiatiefnemers**

### **Hoe beoordelen we initiatieven?**

In deze paragraaf wordt de procedure die een initiatiefnemer moet doorlopen bij een verzoek een woning toe te voegen heel kort weergegeven. Hierbij wordt uitgegaan van de situatie die op *dit* moment geldt. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet zal de formele procedure anders zijn. Bij het evalueren van dit beleid zal de procedure dan ook volgens de Omgevingswet worden opgesteld.

### **Proces en procedure**

#### *Intake*

Deze bestaat uit het aangeven van de plannen door de initiatiefnemer. Daarna vindt er een overleg plaats met de gemeente en/of ODRA waarin de aanvraag kan worden toegelicht en er richting wordt gegeven aan verdere planuitwerking.

#### *Principebesluit*

#### **Wat is een principe besluit?**

Dit is een besluit van Burgermeester en wethouders. Zij nemen dit besluit aan de hand van een principeverzoek. Als het besluit positief is, dan kan de initiatiefnemer er in principe vanuit gaan dat een verder uitgewerkt plan waarschijnlijk ook akkoord wordt bevonden door Burgemeester en wethouders.

Als de initiatiefnemer zijn/haar initiatief na het overleg met contactpersoon van de gemeente verder wil uitwerken, dient hij/zij een 'principeverzoek' in. Het principeverzoek omvat een toelichting op en motivering van het initiatief. Hierbij wordt in ieder geval de huidige en toekomstige situatie met een schets wordt weergegeven. De ambtelijke regiekamer brengt advies uit voordat het verzoek aan het college wordt voorgelegd. Het college van B&W neemt vervolgens een besluit over het verzoek tot principemedewerking.

### *Vorbereiding en besluitvorming*

Nadat het college van B&W een positief besluit over principemedewerking heeft genomen, kunnen plannen verder worden uitgewerkt. Voor de verschillende soorten initiatieven betekent dit het volgende.

- Woningssplitsing kernen

Initiatiefnemer werkt zijn plan uit en dient een aanvraag om (reguliere) omgevingsvergunning bouw in. Bij deze aanvraag zijn eventuele benodigde onderzoeken en een ruimtelijke motivering gevoegd. In de ruimtelijke motivering wordt het initiatief toegelicht. Met initiatiefnemer wordt een planschade risico-overeenkomst gesloten. Het aanvragen van een omgevingsvergunning gebeurt bij het omgevingsloket (<https://www.omgevingsloket.nl/>) De omgevingsvergunning wordt getoetst door de Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA). Initiatiefnemer is leges verschuldigd. Naast gebruikelijk bouwleges en leges voor beoordeling van onderzoeken, is leges verschuldigd voor het afwijken van het bestemmingsplan voor de afwijking (€ 595,- prijspeil 2020). Proceduretijd is 8 weken.

- Toevoegen woning in de kern door nieuwbouw dan wel sloop- en herbouw

Om medewerking te kunnen verlenen aan het verzoek staan verschillende procedures open. De initiatiefnemer bepaalt welke.

- a. Initiatiefnemer werkt zijn plan uit en dient een aanvraag om (uitgebreide) omgevingsvergunning bouw in. Bij deze aanvraag zijn een ruimtelijke onderbouwing alsmede benodigde onderzoeken en een planschaderisicoanalyse gevoegd. Het ontwerp besluit tot verlenen van omgevingsvergunning ligt gedurende zes weken ter inzage. De omgevingsvergunning wordt getoetst door de Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA). Woningbouwprojecten in stedelijk gebied zijn aangewezen als categorie van gevallen waarvoor géén verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad nodig is. De gemeenteraad wordt geïnformeerd over het voorgenomen besluit. De proceduretijd is maximaal 26 weken.
- b. Initiatiefnemer laat een ontwerp bestemmingsplan opstellen en levert deze samen met onderzoeken en planschaderisicoanalyse aan bij de gemeente. De contactpersoon van de gemeente beoordeelt / laat de stukken beoordelen.

De gemeenteraad beslist na inzage legging van het ontwerpbestemmingsplan over de vaststelling ervan. De bestemmingsplanprocedure duurt ca 26 weken (zonder beroepsprocedure). Nadat het bestemmingsplan in werking is getreden kan een omgevingsvergunning bouw worden aangevraagd. De omgevingsvergunning wordt getoetst door de Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA). Hiervoor geldt een proceduretijd van 8 weken.

In beleid gevallen geldt dat voordat de procedure wordt gestart, met initiatiefnemer een (anterieure) overeenkomst gesloten. In deze overeenkomst worden de financiële afspraken tussen de initiatiefnemer(s) en de gemeente (inclusief afwenteling planschade) vastgelegd. De exploitatiebijdrage wordt berekend aan de hand van de plankosten (ca € 20.000,- prijspeil 2020). Dit is inclusief beoordeling van onderzoeken en beoordeling planschaderisicoanalyse.

- Woningssplitsing in Buitengebied

Om medewerking te kunnen verlenen aan het verzoek staat er verschillende procedures open. De initiatiefnemer bepaalt welke. Te weten de procedures genoemd bij "Toevoegen woning in de kern door nieuwbouw dan wel sloop- en herbouw". Wat betreft procedure genoemd onder b. kan volstaan worden met een wijziging van het bestemmingsplan (bevoegdheid college) als sprake is van een monument. Ingeval van woningssplitsing is leges verschuldigd. De hoogte van de leges is afhankelijk van de planologische procedure ( € 6.449,- (uitgebreide) omgevingsvergunning, € 6.961,- wijzigingsplan, € 8.030,- bestemmingsplan, prijspeil 2020). Daarnaast worden de gebruikelijke bouwleges en leges in verband met beoordeling onderzoeken in rekening gebracht.

- Toevoegen woning door functieverandering

Deze procedure is beschreven in beleid functieverandering.