

Beleidsregels bebouwingsoppervlakte woonpercelen in het buitengebied

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

De gemeente Westerwolde is een landelijke gemeente met een groot buitengebied. Verspreid door dit buitengebied liggen veel woonpercelen. Dit betreffen grote voormalige boerderijpanden, kleine arbeiderswoningen en allerlei bouwvormen daar tussenin. Wat bijna al deze panden gemeen hebben zijn de grote(re) percelen waarop deze staan. Dit is zeker het geval wanneer deze vergeleken worden met de meeste woonpercelen in de verschillende woonkernen.

Tot halverwege 2022 was in de Provinciale Omgevingsverordening (hierna POV) vastgelegd dat op woonpercelen in het buitengebied de bebouwingsoppervlakte niet meer dan 300 m² mocht bedragen, tenzij de bestaande oppervlakte op het perceel reeds meer bedroeg. De oppervlakte van de woning zelf maakte ook deel uit van het bebouwingsoppervlakte. Gegeven de vaak grote(re) woningen in het buitengebied, is deze 300 m² snel bereikt als men bijvoorbeeld een hobbyschuur wil bouwen.

In de actualisatie van de provinciale omgevingsverordening van mei 2022 is de betreffende bepaling echter komen te vervallen. Dit geeft ons als gemeente meer beleidsvrijheid op dit vlak, we willen echter wel zorgvuldig met deze nieuwe ruimte omgaan. We merken bij verschillende initiatieven (uit het verleden) dat de nu vervallen bepaling een drempel was. Met voorliggende beleidsregels hopen we op een zorgvuldige manier meer ruimte te geven aan de bebouwingmogelijkheden op grote(re) woonpercelen in het buitengebied om tegemoet te komen aan de huidige woonwensen van onze inwoners.

1.2. Kader

Deze beleidsregels zijn van toepassing op het buitengebied van de gemeente Westerwolde. In de verschillende kernen gelden over het algemeen bestemmingsplannen met reeds ruimere mogelijkheden, waardoor van toepassing verklaring op deze gebieden niet noodzakelijk is. Voor woonpercelen met een oppervlakte tot 1000 m² staan we geen verruiming toe. In het geval van woningsplitsing geldt deze regeling slechts voor het (oorspronkelijke) hoofdgebouw, van een meervoudige toepassing van deze regeling kan geen sprake zijn.

We merken dat woonwensen verbreden en daarmee meer ruimte behoeven, denk bijvoorbeeld aan een bedrijf aan huis, ruimte behoevende hobby's, mantelzorg of een Bed & Breakfast. Ook zijn woonpercelen in veel situaties dermate groot dat een dergelijke uitbreiding op ruimtelijk aanvaardbare wijze kan worden uitgevoerd.

De volgende uitgangspunten zijn daarvoor van belang:

- Het garanderen van de ruimtelijke kwaliteit;
- Meer duidelijkheid richting inwoners door duidelijke kaders en daardoor snellere beoordeling;
- Aansluiting bij de mogelijkheden van buurgemeenten.

1.3. Status

Na vaststelling van voorliggende beleidsregels kunnen op basis hiervan omgevingsvergunningen worden verleend.

1.4. Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft inzicht in de bestaande bebouwingmogelijkheden in het buitengebied, enkele lessen uit de praktijk en maken we een vergelijking met omliggende gemeenten. In hoofdstuk 3 staan de primaire beleidsregels met daarbij een categorisering, afwegingskader en beoordelingsregels. Tot slot, worden andere relevante, vooral procedurele, aspecten belicht.

2. Inventarisatie

2.1. Bestaande bebouwingmogelijkheden

In de verschillende bestemmingsplannen van het buitengebied van de gemeente Westerwolde zijn verschillende regelingen van toepassing aangaande de toegestane bebouwingsoppervlakte op een woonperceel. De reden hiervoor is in sommige gevallen dat de ruimtelijke situatie wezenlijk anders is,

maar veelal heeft het te maken met het feit dat de plannen ouder zijn en in verschillende periodes (en door verschillende gemeenten – Bellingwedde en Vlagtwedde) zijn vastgesteld.

De twee primaire bestemmingsplannen die van toepassing zijn op het buitengebied zijn het bestemmingsplan "Buitengebied 2009" van de voormalige gemeente Vlagtwedde en het bestemmingsplan "Buitengebied 1998" van de voormalige gemeente Bellingwedde.

Bestemmingsplan "Buitengebied 2009"

In het bestemmingsplan "Buitengebied 2009" van de voormalige gemeente Vlagtwedde is het volgende opgenomen:

artikel 30.2.1.a

De gezamenlijke oppervlakte van een hoofdgebouw met de daarbij behorende bijbehorende bouwwerken zal ten hoogste 300 m² bedragen, tenzij de bestaande gezamenlijke oppervlakte meer bedraagt, in welk geval de gezamenlijke oppervlakte ten hoogste de bestaande oppervlakte zal bedragen.

Bestemmingsplan "Buitengebied 1998"

In het bestemmingsplan "Buitengebied 1998" van de voormalige gemeente Bellingwedde is het volgende opgenomen:

artikel 8.C.2.d

de oppervlakte van een hoofdgebouw (woning) maximaal 150 m² mag bedragen, tenzij de bestaande oppervlakte meer bedraagt dan 150 m², in welk geval de bestaande oppervlakte geldt

artikel 8.C.3.b

de gezamenlijke oppervlakte van de bijgebouwen bij een hoofdgebouw zal ten hoogste 50 m², met inachtneming van de volgende bepaling: de gezamenlijke oppervlakte zal ten hoogste 50% van de oppervlakte van het bouwperceel, verminderd met de oppervlakte van het hoofdgebouw bedragen

In de praktijk van de meeste percelen houdt dit in dat er maximaal 200 m² aan totale bebouwingsoppervlakte is toegestaan. Het bestemmingsplan kent nog wel een binnenplanse afwijking om de gezamenlijke oppervlakte aan bijgebouwen bij een hoofdgebouw te vergroten tot 100 m².

(Landelijke) vergunningvrije mogelijkheden

Verder zijn er de landelijke vergunningvrije regels uit Bijlage 2 van het Besluit omgevingsrecht (Bor) hiermee kan onder voorwaarden tot maximaal 150 m² aan bijbehorende bouwwerken worden gebouwd bij een hoofdgebouw (woning). Deze landelijke regeling is generiek van aard en geldt voor heel Nederland (een aantal uitzonderingen daargelaten). Deze regels zijn daarom niet specifiek toegespitst op grote woonpercelen in het buitengebied en bieden dan ook niet altijd uitkomst.

2.2. Lessen uit de praktijk

De regeling uit het bestemmingsplan "Buitengebied 2009" van de voormalige gemeente Vlagtwedde was in lijn met de regeling zoals (destijds) opgenomen in de POV. De regeling uit het bestemmingsplan "Buitengebied 1998" van de voormalige gemeente Bellingwedde was zelfs nog krappere dan voorgescreven in de POV.

Wel werden aansluitend bij de regeling van voormalig Vlagtwedde, en dus ook in overeenstemming met de POV, omgevingsvergunningen verleend voor bijbehorende bouwwerken tot een maximum van 300 m² mits er sprake was van een goede ruimtelijke ordening. Een goede ruimtelijke ordening was aantoonbaar gezien de grootte van de betreffende percelen, de in veel gevallen reeds grotere woningen en daarmee de verhoudingen tussen de bebouwing op het erf.

Toch merken we dat onze inwoners steeds vaker niet voldoende hebben aan de maximaal toegestane 300 m². Deze doelgroep heeft een bepaalde behoefte aan ruimte vragende (ondergeschikte) activiteiten verbonden met de woonfunctie, zoals:

- Het hobbymatig houden van dieren;
- Een kleinschalige bedrijfsmatige activiteit (bedrijf aan huis);
- Mantelzorg;
- Ruimte behoevende hobby's;
- Bed & Breakfast;
- Of zelfs een combinatie van bovenstaande.

Daarnaast hebben de percelen in kwestie vaak de volgende kenmerken:

- Ruime (vaak afgelegen) percelen in het buitengebied (> 1000 m²);
- Reeds grotere woningen (voormalige boerderijpanden);
- Ruimte voor een goede (kwalitatieve) erfinrichting.

Deze combinatie maakt dat er in veel gevallen sprake kan zijn van een goede ruimtelijke ordening. Nu de provincie meer vrijheid geeft aan gemeenten om dit zelf in te vullen. Hoewel sommige inwoners wel uit de voeten kunnen met de bestaande mogelijkheden, willen wij deze (toenemende) doelgroep tegemoet komen.

2.3. Vergelijking met omliggende gemeenten

Hoe gaan onze buurgemeenten om met de maximale bebouwingsoppervlakte in het buitengebied? Onze Groningse buurgemeenten (Stadskanaal, Pekela & Oldambt) hadden tot voor kort ook te maken met dezelfde regel uit de provinciale omgevingsverordening. In de huidige bestemmingsplannen (buitengebied) is het als volgt geregeld (enkel de 'hoofddregeling');

Gemeente:	Hoofgebouw	Bijgebouwen	Totaal
Gemeente Stadskanaal	-	-	300 m ²
Gemeente Pekela	-	150 m ²	300 m ^{2*}
Gemeente Oldambt	200 m ^{2*}	70 m ^{2*}	270 m ²
Gemeente Emmen	-	-	250 m ^{2*} , **
Gemeente Borger-Odoorn	Niet direct begrenst	150m ²	> 300 m ²
Gemeente Westerwolde	- / 150 m² *	- / 50 m²	300 m^{2*} / 200 m² ***

* tenzij de bestaande oppervlakte meer bedraagt;

** de gemeente Emmen heeft een soortgelijk beleidskader waarin onder voorwaarden medewerking wordt verleend tot 500m²;

*** middels omgevingsvergunning wordt 300m² ook in voormalige gemeente Bellingwolde onder voorwaarden mogelijk gemaakt.

We zien dat de Groningse buurgemeenten nog aansluiten bij de voormalige provinciale regeling. De Drentse buurgemeenten hebben zeker, kijkende naar de afwijkingsmogelijkheden, ruimere mogelijkheden in vergelijking met o.a. de gemeente Westerwolde.

3. Beleidsregels

3.1. Inleiding

Uit de inventarisatie in hoofdstuk 2 is gebleken dat de hoofddregeling uit de geldende bestemmingsplannen, sterk verschilt tussen de buitengebieden van voormalig Vlagtwedde en Bellingwedde. Daarnaast kan worden geconstateerd dat er de laatste jaren een groeiende behoefte is tot meer bouwmogelijkheden onder bepaalde doelgroepen, mede gezien een divers aantal maatschappelijke ontwikkelingen.

Deze beleidsregel biedt in bepaalde situaties een verruimingsmogelijkheid in bouwmogelijkheden bij woningen. Een vertrekpunt hierbij is de ligging van de betreffende woning op een ruim perceel (>1.000 m²), een kwalitatieve uitvoering van de uitbreiding en een inpasbare situatie ten opzichte van de omgeving. In deze situaties blijft ruimtelijke kwaliteit gegarandeerd.

De regeling biedt meer ruimte dan de situaties waaraan in Westerwolde in het verleden medewerking heeft kunnen verlenen. De bouwmogelijkheden sluiten daarnaast aan bij de ruimere mogelijkheden die omliggende gemeenten bieden.

3.2. Categorisering

De aanvullende bebouwingsmogelijkheden zijn onderverdeeld in 4 verschillende categorieën: percelen van 1.000 tot 1.499 m², percelen van 1.500 tot 1.999 m², percelen van 2.000 tot 2.499 m² en percelen groter dan 2.500 m². 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. Samengevat ziet de bebouwingsregeling er als volgt uit:

Oppervlakte woonperceel	Maximale oppervlakte aan (bij)gebouwen
0 m ² - 999 m ²	300 m ² (ongewijzigd)

1.000 m ² - 1.499 m ²	350 m ²
1.500 m ² - 1.999 m ²	400 m ²
2.000 m ² - 2.499 m ²	425 m ²
> 2.500 m ²	450 m ²

Hierop aanvullend zijn er nog enige zaken die enige verduidelijking behoeven:

- De oppervlakte van een perceel wordt gemeten aan de hand van de voor wonen bestemde gronden uit het geldende bestemmingsplan.
- Voor percelen waarvan de oppervlakte kleiner is dan 1.000 m² geldt een maximale oppervlakte van 300 m². Dit sluit aan bij de huidige regeling die wordt toegepast in de hele gemeente Westerwolde.
- De aanvullende bouwmogelijkheden zijn enkel van toepassing op bijbehorende bouwwerken en bouwwerken geen gebouw zijnde .
- De regeling is waar mogelijk ook van toepassing op bedrijfswoningen bij andere bestemmingen dan wonen. Hier is echter wel maatwerk van toepassing
- In specifieke gevallen kan het oppervlakte van het woonperceel afwijken van hetgeen wat voor wonen bestemd is. Dit is enkel het geval na beoordeling van het college van Burgemeesters en Wethouders.

3.3. Afwegingskader

De meeste bestemmingsplannen kennen een algemeen afwegingskader voor de toepassing van binnenplanse afwijkingen. Met deze beleidsregels geven we een nader afwegingskader voor gevallen waarin de binnenplanse afwijking niet volstaat of ontbreekt, waarbij alle ruimtelijk relevante aspecten worden afgewogen in relatie tot de aanvraag.

3.4. Beoordelingsregels

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

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

- Er is sprake van woongebruik en/of een kleinschalige bedrijfsmatige activiteit (aan huis).
- 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 (visueel) hinder wordt voorkomen.
- Er is samenhang/eenheid in de onderlinge situering van bebouwing op het perceel (geconcentreerd/binnen het bouwvlak van het bestemmingsplan).
- 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 m², dan wel maximaal de omvang van het hoofdgebouw wanneer deze groter is dan 100 m². 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 onverminderd van kracht.
- Er ligt een positieve Welstandsbeoordeling* ten aanzien van:
 - o De kwalitatieve uitvoering / uitstraling van het bouwplan
 - o 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 25 september 2019 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 binnen de omgeving.

4. Overige (procedurele) aspecten

4.1. Mogelijk te volgen procedures

Medewerking aan bouwplannen op basis van de beleidsregel dient planologisch mogelijk gemaakt te worden. Een buitenplanse omgevingsplanactiviteit in afwijking van het tijdelijke omgevingsplan/bestemmingsplan eventueel in combinatie met de activiteit bouw is hiervoor in het buitengebied de meest efficiënte wijze. Hiervoor geldt na inwerkingtreding van de Omgevingswet de reguliere procedure van 8 weken.

4.2. Overige (rand)voorwaarden

Als onderdeel van de buitenplanse omgevingsplanactiviteit in afwijking van het tijdelijke omgevingsplan/bestemmingsplan 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 buitenplanse omgevingsplanactiviteit in afwijking van het tijdelijke omgevingsplan/bestemmingsplan wordt door de Welstandscommissie getoetst aan het Welstandsbeleid.