

Beleidsregel kaders kavelsplitsing

De **raad** van de gemeente Midden-Drenthe, en

het **college van burgemeester en wethouders** van de gemeente Midden-Drenthe,

gelet op:

- artikel 2.4 van de Omgevingswet
- artikel 5.8 en 5.12 van de Omgevingswet
- de artikelen 4:81, eerste lid, 4:83 en 1:3; vierde lid en afdeling 3.4, van de Algemene wet bestuursrecht;

overwegende dat,

- gelet op de nijpende situatie op de woningmarkt en de behoefte aan woningen van allerlei soort in Midden-Drenthe, de raad in de Woonvisie 2023-2027 heeft aangegeven dat gezocht moet worden naar alternatieven voor het bouwen van woningen om op korte termijn woningen mogelijk te maken;
- kavelsplitsing, en het daarbij horende ontstaan van een bouwblok, recht geeft op het bouwen van een woning;
- kavelsplitsing aansluit bij de op 25 mei 2023 vastgestelde woonvisie 2023-2027;
- kavelsplitsing bijdraagt in het voorzien in de kwantitatieve woonbehoefte zoals genoemd in de woonvisie 2023-2027.
- kavelsplitsing bijdraagt aan de transformatie van woningen, waardoor deze beter aansluiten bij de kwalitatieve woonbehoefte zoals genoemd in de woonvisie 2023-2027;
- kavelsplitsing niet, dan wel slechts onder stringente voorwaarden mogelijk is op grond van het Omgevingsplan;
- de raad bevoegd is het Omgevingsplan te wijzigen en het college van burgemeester en wethouders vanuit de Omgevingswet bevoegd is een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (Bopa) af te geven;
- het gewenst is om kaders vast te stellen omtrent kavelsplitsing waarbinnen de raad dan wel het college wil meewerken aan een aanvraag voor een wijziging Omgevingsplan respectievelijk een Bopa, waarbij het plan moet voldoen aan de wettelijke eisen, waaronder de 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties'.

besluit en

de volgende beleidsregel vast te stellen:

Beleidsregel Kaders Kavelsplitsing

Artikel 1 Begrippen

agrarisch bedrijf : een bedrijf dat is gericht op het voortbrengen van producten door middel van het telen van gewassen en/of het houden van dieren;

bestaand stedelijk gebied : de als Bestaand stedelijk gebied aangeduide locaties op de kaart "Bestaand stedelijk gebied" zoals is vastgesteld door provinciale staten als bijlage bij de Provinciale omgevingsverordening;

kavelsplitsing : splitsing van een kavel met een woonfunctie waarbij twee of meer kavels ontstaan met een afzonderlijke woonfunctie;

landschappelijke kwaliteit : de cultuurhistorische en de visuele waarden van het landschap, onder meer beoordeeld aan de hand van het Landschapsbeleidsplan van Midden-Drenthe van februari 2000;

woning : een complex van ruimten met een zelfstandige toegang, uitsluitend bedoeld voor de huisvesting van één afzonderlijk huishouden, zonder dat het huishouden voor de algemene dagelijkse levensbehoeften daarbij afhankelijk is van wezenlijke voorzieningen buiten dat complex.

Artikel 2 Kaders voor kavelsplitsing

1. kavelsplitsing is alleen mogelijk binnen het bestaand stedelijk gebied op percelen met een woonfunctie;
2. onverminderd het bepaalde bij of krachtens de Omgevingswet, voldoen aanvragen voor een plan waarbij kavelsplitsing plaatsvindt, ten aanzien van die kavelsplitsing tenminste aan de volgende voorwaarden:
 - a. er is geen sprake van schade voor (agrarische) bedrijven, in die zin dat de bedrijven niet in hun ontwikkelingsmogelijkheden mogen worden beperkt;
 - b. er moet voldaan worden aan relevante wet- en regelgeving;
 - c. de ontwikkeling dient te voldoen aan de redelijke eisen van Welstand;
 - d. het initiatief leidt niet tot een onevenredige afbreuk van de ruimtelijke kwaliteit, de stedenbouwkundige en landschappelijke kwaliteit en de cultuurhistorische waarden;
 - e. op de afgesplitste kavel wordt voldoende parkeergelegenheid aangelegd;
 - f. er is geen sprake van onevenredige afbreuk aan de verkeersveiligheid en de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden;
 - g. de toevoeging van extra woningen past binnen het gemeentelijk beleid ten aanzien van de woningvoorraad;
3. de initiatiefnemer neemt nadeelcompensatie die mogelijkerwijs voortvloeit uit het initiatief voor eigen rekening, en sluit daartoe eventueel een overeenkomst met de gemeente.

Artikel 3 Inwerkingtreding

Deze beleidsregels treden in werking op de dag na publicatie.

Artikel 4 Titel

Deze beleidsregels worden aangehaald als 'Beleidsregel kaders kavelsplitsing'.

*Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van donderdag 26 september 2024
de griffier, de voorzitter,
C.A.M. Bodewes J. Zwierts
Aldus besloten in de vergadering van het college, gehouden op 22 oktober 2024
de gemeentesecretaris,
M. Hacking
de burgemeester,
J. Zwierts*

Toelichting op Beleidsregel kaders kavelsplitsing

Aanleiding

Nederland heeft een groot en dringend woningtekort. Steeds meer mensen hebben een woning nodig, onder andere door vergrijzing, immigratie en het toenemende aantal eenpersoonshuishoudens. Er is vooral veel vraag naar kleine en betaalbare woningen. Door het woningtekort is het voor veel mensen moeilijk om een geschikte woning te vinden die past bij hun wensen en mogelijkheden. Dit zorgt voor lange wachtlijsten en extra druk op de woningmarkt.

De situatie vraagt om actie. Omdat het bouwen van nieuwe woningen veel tijd kost, wordt er gezocht naar slimme oplossingen om de bestaande woningen beter te benutten. Kavelsplitsing is een voorbeeld van een initiatief waarbij er slim gebruik gemaakt wordt van bestaande nog onbenutte vrije ruimte.

Nationale ontwikkelingen

Het Rijk streeft ernaar 900.000 woningen bouwen tot 2030. Dit is opgenomen in het Programma Woningbouw. Nu door veranderende economische omstandigheden nieuwbouwprojecten onder druk

staan, moeten we alle zeilen bijgezet worden om de 900.000 nieuwe woningen tot en met 2030 te realiseren. Eén van de manieren waarop dit wordt gedaan is door creatief om te gaan met onbenutte ruimtes, bijvoorbeeld door kavelsplitsing.

Gemeente Midden-Drenthe

Net als in andere delen van Nederland is de druk op de woningmarkt in gemeente Midden-Drenthe hoog. Velen willen er (blijven) wonen en ook mensen van elders weten Midden-Drenthe te vinden. Bestuurlijk gezien is wonen een prioriteit in Midden-Drenthe. Zowel in het Raadsprogramma 2022-2026 en in het Bestuursakkoord 2022-2026 wordt het belang van wonen sterk benadrukt.

De afgelopen periode zijn veel nieuwe woningen gebouwd, zowel in de grotere kernen als in de kleinere dorpen. Ook hebben bewoners zelf een geheel nieuw buurtschap ontwikkeld in Lievingerveld. Ondank deze inspanningen is er nog een grote behoefte aan woningen voor onze (eigen) inwoners. Met als doel onze effectiviteit te vergroten en tegen 2030 tot maximale realisatie van woningbouw te komen, is een driesporen strategie op wonen vastgesteld. Eén van de drie sporen is het ontwikkelen van benodigde visies en beleidskaders voor wonen. De beleidsregel voor kavelsplitsing is een uitwerking van het spoor 'inzet op visies en beleidskaders voor wonen'. Daarnaast wordt er met de beleidsregel uitvoering gegeven aan wat er is beschreven in de woonvisie, namelijk dat we gaan onderzoeken of andere instrumenten kunnen meehelpen om extra woningen toe te voegen om zo de druk op de woningmarkt te verlichten.

Faciliteren van de woonbehoefte

In de Woonvisie 2023-2027 staat beschreven dat Midden-Drenthe een opgave heeft op het gebied van wonen. De kaders voor kavelsplitsing geven ruimte voor woningbouwinitiatieven en dragen bij aan die ambitie zoals benoemd in het Raadsprogramma 2022-2026 en het Bestuursakkoord 2022.

Kavelsplitsing kan bijdragen aan een betere doorstroming op de woningmarkt door het creëren van meer diversiteit in het woningaanbod. In belangrijke mate gaat het in de aankomende 10 jaar om de woonbehoefte van starters en doorstromers. Kavelsplitsing biedt hen meer keuzemogelijkheden en kan leiden tot een efficiënter gebruik van beschikbare ruimtes, waardoor inwoners sneller een woning vinden die past bij hun behoeften.

Procedures

Kavelsplitsing is een manier om ruimte te bieden aan wooninitiatieven. Dit kan op twee manieren:

- in het omgevingsplan, en
- in een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (Bopa)

Om inwoners te faciliteren in het aanvragen van een activiteit als kavelsplitsing is er gevraagd om beleidsregels. Echte beleidsregels kunnen voor een Bopa of een Omgevingsplan voor een klein deelgebied niet worden gemaakt, omdat de norm te open is: de toets van evenwichtige toedeling van functies aan locaties moet altijd worden gemaakt. Wel kunnen minimumkaders worden gegeven voor het opstellen van de onderbouwing van de aanvraag, waarmee de aanvrager rekening kan houden. Er kunnen geen rechten worden ontleend aan de beleidsregels.

Bij kavelsplitsing ontstaat er een extra bouwvlak en daarmee allerlei rechten die samenhangen met het bouwvlak. Met een Bopa zijn deze rechten beperkt tot de activiteit die concreet aangevraagd en vergund wordt, en kunnen tot de verwerking van de Bopa in het Omgevingsplan geen andere rechten worden uitgeoefend (bijvoorbeeld het bouwen van een overkapping of een uitbouw), zonder weer een nieuwe vergunning voor een Bopa. Die termijn kan jaren duren. Met het Omgevingsplan zijn met het ontstaan van het bouwvlak alle mogelijke rechten die samenhangen met het hebben van een bouwvlak geldend. Omdat beide mogelijkheden hun voor en tegens hebben, lijkt het wenselijk om de aanvrager de keuze te laten tussen een omgevingsvergunning en een Omgevingsplan.

Wijzigen van het omgevingsplan

Kavelsplitsing wordt mogelijk gemaakt via een wijziging van het Omgevingsplan of een vergunning wordt verleend via een BOPA. Afhankelijk van het initiatief wordt er voor het wijzigen van het omgevingsplan of voor een BOPA gekozen. Bij het indienen van de aanvraag moet worden voldaan aan de omgevingsregeling en het omgevingsplan. Wijziging van het omgevingsplan en verlening van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is alleen mogelijk als er sprake is van een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties'. Verplichte bijlagen kunnen zijn:

- Toelichting op parkeren en de verkeerssituatie
- Stedenbouwkundige en landschappelijke onderbouwing
- Waterhuishoudelijke aspecten
- Geluidsaspecten
- Toelichting op cultuurhistorie, erfgoed en archeologie

- Omgevingsveiligheid en bedrijvigheid in de omgeving
- Luchtkwaliteit
- Flora en Fauna
- Een participatieverslag
- Strijdigheden met (tijdelijk) Omgevingsplan
- Planschade risicoanalyse

Op basis van de Omgevingswet, specifiek artikel 13.11, is de gemeente verplicht om in een aantal gevallen de plankosten op de initiatiefnemer te verhalen. Namelijk bij de realisatie van bouwactiviteiten of activiteiten met het oog op het gebruik op grond van een nieuw toegedeelde functie. Dit wordt 'planningologisch kostenverhaal' genoemd. In het Omgevingsbesluit wordt onder bouwactiviteiten o.a. verstaan: "de bouw van een of meer gebouwen met een woonfunctie" en "de bouw van een of meer hoofdgebouwen anders dan gebouwen met een woonfunctie" (artikel 8.13 Omgevingsbesluit). Maar er zijn meer activiteiten waarbij het kostenverhaal van toepassing is. Wij verwijzen u naar artikel 8.13, lid a t/m f van het Omgevingsbesluit.

Onder plankosten wordt verstaan de kosten die de gemeente maakt voor het verlenen van medewerking aan de realisatie van het initiatief. Denk hierbij aan het in behandeling nemen en in procedure brengen van een omgevingsplan of het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, het beoordelen van deze stukken, mogelijke werkzaamheden/aanpassingen aan het openbaar gebied of het realiseren van (openbare) voorzieningen. Welke kosten de gemeente kan verhalen is terug te vinden in de zogenoemde 'kostensoortenlijst'. Deze lijst is opgenomen in bijlage IV van het Omgevingsbesluit.

Voor het verzoek zal er mogelijk een overeenkomst moeten worden opgesteld. Al dan niet via de publieksrechtelijke weg. De kosten kunnen wij de initiatiefnemer niet op voorhand meegeven. Bij de vervolprocedure zal de gemeente, indien daar sprake van is, een overeenkomst toesturen.

Toelichting per artikel

Artikel 1 Begrippen

In het eerste artikel zijn de begrippen opgenomen die van belang zijn voor de toepassing van het de kaders. Er is aansluiting gezocht bij begrippen die in de huidige omgevingsplannen worden gebruikt. Waar nodig zijn begrippen in de geest van de Omgevingswet toegepast.

Artikel 2 Kaders voor kavelsplitsing

1 Kavelsplitsing is alleen mogelijk binnen het bestaand stedelijk gebied op percelen met een woonfunctie.

Alleen percelen met een woonfunctie komen in aanmerking. Dit betekent dus dat percelen met een andere functie niet in aanmerking komen. Als men een kavel wil splitsen en wil bouwen op andere percelen, is er sprake van een inbreidingsplan en daar komt een andere afweging bij kijken.

Gemeente Midden-Drenthe is een plattelandsgemeente. We maken mogelijk dat er onder voorwaarden meer ruimte wordt geboden voor initiatieven zonder dat het ten koste gaat van het landelijke karakter en tegelijkertijd bijdraagt aan de woningbouwopgave die er is. Kavelsplitsing heeft een grotere impact t.o.v. bijvoorbeeld woningsplitsing. Het volume stenen neemt meer toe bij het splitsen van een kavel en het plaatsen van een extra woning t.o.v. het inpandig splitsen van één woning. Door kavelsplitsing alleen toe te staan binnen het bestaand stedelijk gebied valt kavelsplitsing in het landelijk gebied daarmee ook af.

2a. Er is geen sprake van schade voor (agrarische) bedrijven, in die zin dat de bedrijven niet in hun ontwikkelingsmogelijkheden mogen worden beperkt.

Het toevoegen van nieuwe woningen mag geen belemmering vormen voor de bedrijfsvoering van bedrijven. Voor woningen aan de rand van het dorp geldt ook dat het geen belemmering mag zijn voor de bedrijfsvoering van agrarische bedrijven.

2b. Er moet voldaan worden aan relevante wet- en regelgeving.

Het gaat om onder andere landelijke, provinciale en lokale wet- en regelgeving. Voorbeelden zijn dat wet- en regelgeving ervoor zorgt dat nieuwe woning voldoet aan bouwtechnische normen, zoals structurele integriteit, brandveiligheid en sanitaire voorzieningen. Dit voorkomt instortingen, branden en andere gevaren die de bewoners kunnen bedreigen. Regels omtrent ventilatie, lichtinval en vochtwering zijn essentieel om een gezond binnenklimaat te waarborgen en gezondheidsproblemen te voorkomen. Regels betreffende geluidisolatie helpen om overlast te beperken. Het initiatief wordt afgevoerd als het niet aan de relevante wet- en regelgeving voldoet.

2c. De ontwikkeling dient te voldoen aan de redelijke eisen van Welstand

Het waarborgen dat kavelsplitsing voldoet aan de redelijke eisen van welstand is essentieel voor het behoud van de esthetische, functionele en sociale kwaliteit van de woonomgeving. Dit draagt bij aan de leefbaarheid, cultuurhistorische bescherming en sociale cohesie van de buurt.

Door te voldoen aan welstandseisen wordt de kwaliteit van de woonomgeving gewaarborgd. Dit kan betrekking hebben op aspecten zoals daglichttoetreding, privacy en groenvoorzieningen, die allemaal bijdragen aan een prettig woonklimaat.

De welstandnota geeft criteria om cultuurhistorische waarden van gebouwen en wijken te beschermen en verloedering te voorkomen. Daarnaast zijn de criteria tot waarborging van ruimtelijke kwaliteit, woongenot en esthetiek. Ook dragen de welstandseisen bij aan het behoud van de unieke identiteit en het karakter van een wijk, wat belangrijk is voor de perceptie van de wijk. Ook kunnen welstandseisen helpen om functionele aspecten zoals toegankelijkheid, parkeervoorzieningen en groenvoorzieningen te reguleren, waardoor de gebruikscomfort voor bewoners wordt verbeterd.

2d. Het initiatief leidt niet tot een onevenredige afbreuk van de ruimtelijke kwaliteit, de stedenbouwkundige en landschappelijke kwaliteit en de cultuurhistorische waarden.

Gemeente Midden-Drenthe is een plattelandsgemeente. We maken mogelijk dat er onder voorwaarden meer ruimte wordt geboden voor initiatieven zonder dat het ten koste gaat van het landelijke karakter en tegelijkertijd bijdraagt aan de woningbouwopgave die er is. Kavelsplitsing mag niet leiden tot een onevenredige afbreuk van landschappelijke kwaliteit, stedenbouwkundige kwaliteit en ruimtelijke kwaliteit. Ruimtelijke kwaliteit draagt namelijk bij aan een prettige en gezonde leefomgeving. Afbreuk hieraan kan leiden tot verminderde leefbaarheid voor de bewoners. Een hoge ruimtelijke kwaliteit zorgt voor een aantrekkelijk en harmonieus straatbeeld, wat bijdraagt aan de tevredenheid van de bewoners en bezoekers. Cultuurhistorische waarden vertegenwoordigen het erfgoed en de geschiedenis van een gebied. Onevenredige afbreuk doen aan deze waarden kan leiden tot het verlies van unieke en waardevolle historische kenmerken. Ook dragen cultuurhistorische waarden bij aan de identiteit en het karakter van een wijk of dorp. Het behoud hiervan is belangrijk voor het gemeenschapsgevoel van de bewoners.

2e. Op de afgesplitste kavel wordt voldoende parkeergelegenheid aangelegd.

Een gebrek aan parkeer ruimte kan leiden tot parkeeroverlast, zoals dubbel parkeren of het parkeren op trottoirs en groenstroken, wat de leefbaarheid in de buurt vermindert. Daarnaast kan onvoldoende parkeergelegenheid leiden tot foutparkeren en geparkeerde auto's op smalle straten, wat het zicht belemmert en de doorgang voor hulpdiensten en ander verkeer belemmert, met verhoogd risico op verkeersongevallen als gevolg. Kavelsplitsing kan leiden tot een toename van het aantal bewoners en daarmee ook het aantal auto's. Voldoende parkeergelegenheid voorkomt dat bewoners moeite hebben om hun auto te parkeren, wat bijdraagt aan het woongenot. Per initiatief kan het verschillen wat voldoende parkeergelegenheid is. Uitgangspunt is dat de bovenkant van de CROW-richtlijnen aangehouden.

2f. Er is geen sprake van onevenredige afbreuk aan de verkeersveiligheid en de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden

Veel woonwijken zijn niet ontworpen om grote hoeveelheden verkeer te verwerken. Het aantal auto's kan door kavelsplitsing toenemen. Te veel verkeer kan leiden tot overvolle wegen en parkeerproblemen, wat verkeersopstoppingen en gevaarlijke situaties kan veroorzaken. Het waarborgen van verkeersveiligheid bij kavelsplitsing is essentieel om de veiligheid en leefbaarheid van de buurt te beschermen, de infrastructuurcapaciteit te behouden, hulpdiensten toegankelijk te houden, en het gemeenschapsgevoel te versterken.

2g. De toevoeging van extra woningen past binnen het gemeentelijk beleid ten aanzien van de woningvoorraad

Met deze regel wordt ervoor gezorgd dat de toevoeging van extra woningen door kavelsplitsing in lijn is met bredere doelstellingen en beleidsplannen voor het wonen, en dat dit op een gecontroleerde en verantwoorde manier gebeurt. Er wordt gestreefd naar grip op de samenstelling en de kwaliteit van de woningvoorraad. Door kaders te stellen, wordt een evenwichtige verdeling van verschillende soorten woningen nagestreefd en wordt ervoor gezorgd dat de woningvoorraad aansluit bij de behoeften van de inwoners.

3 De initiatiefnemer neemt nadeelcompensatie die mogelijkerwijs voortvloeit uit het initiatief voor eigen rekening, en sluit daartoe eventueel een overeenkomst met de gemeente.

Nadeelcompensatie is een regeling voor schadevergoeding voor rechtmatig overheidsoptreden, bijvoorbeeld door werkzaamheden of besluiten van de gemeente. Het gaat om schade die uitstijgt boven het normaal maatschappelijk risico en een burger of bedrijf onevenredig zwaar treft in vergelijking tot andere burgers of bedrijven.

In alle gevallen moet de benadeelde partij aantonen dat zij direct en specifiek nadeel ondervindt als gevolg van het besluit tot kavelsplitsing. Dat overheidsingrijpen voor sommige burgers en ondernemin-

gen nadelige gevolgen kan hebben, is onvermijdelijk. Tot op zekere hoogte moeten deze gevolgen worden geaccepteerd. Dit noemen we normaal maatschappelijk risico.

De initiatiefnemer is bereid om eventuele nadeelcompensatieclaims voor zijn/haar rekening te nemen middels een door de initiatiefnemer en de gemeente gesloten anterieure overeenkomst.

Artikel 3 Inwerkingtreding

Deze regel spreekt voor zich.

Artikel 4 Titel

Deze regel spreekt voor zich.