

Beleidsregel woningbouw Peel en Maas

Burgemeester en wethouders van Peel en Maas;

Gelet op het bepaalde in artikel 4:81 Algemene wet bestuursrecht, en de Omgevingswet

BESLUITEN:

Vast te stellen de volgende beleidsregel:

beleidsregel woningbouw Peel en Maas

Inleiding

De woningmarkt in Nederland, ook in Peel en Maas, staat erg onder druk. Het is voor veel mensen lastig om een woning te vinden. Dat geldt vooral voor woningen in het betaalbare segment. Vanwege deze lastige woningmarkt en de opgave die we daarin hebben, staat het thema 'wonen' in Peel en Maas hoog op de agenda. De afgelopen tijd is er veel gedaan om vraag en aanbod beter in balans te brengen. Daar waar een aantal jaren geleden nog sprake was van reductie van niet passende woningbouwplannen, worden nu volop mogelijkheden gecreëerd om woningen toe te voegen. Het toevoegen van woningen lost de woonvraag van morgen overigens maar deels op. Daarvoor is het ook nodig om de bestaande woningvoorraad aan te passen en samen met onze partners en gemeenschappen te kijken hoe we kunnen helpen om mensen langer zelfstandig thuis te laten wonen.

Woonbeleid

Het woonbeleid is terug te vinden in diverse kaders en beleidsuitgangspunten, op verschillende niveaus. Zo zijn er landelijke kaders en afspraken gemaakt, die doorwerken in regionaal en provinciaal beleid en lokale beleidskaders. We kennen op het thema 'wonen' de volgende beleidskaders:

- *Nationale woon-en bouwagenda*
- *Woondeal Limburg 2023*
Afspraken tussen het Rijk, Limburgse gemeenten en corporaties over het toevoegen aantallen en type woningen. Focus ligt op betaalbare woningen: bouwplannen voorzien in een aandeel van 2/3 betaalbare woningen, waarvan 30% sociale huur.
- *Kaderstelling Ruimte, april 2024*
De kaderstelling geeft kaders voor het goede leven in Peel en Maas. "Programmadoel 7: In Peel en Maas zijn per doelgroep voldoende betaalbare duurzame woningen beschikbaar." Deze kaders zijn vertaald in de lokale woonvisie en de daaronder hangende beleidsregels/notities
- *Regionale woonvisie*
Regionale uitgangspunten voor woonbeleid van de gemeenten in de regio Noord-Limburg. Wordt in 2025 herijkt en voorzien van een onderdeel 'zorg' (woonzorgvisie)
- *Lokale Woonvisie 'Vitaal wonen'*
Nadere uitwerking van de kaderstellingen voor de juiste woning, van de juiste kwaliteit in de juiste hoeveelheid op de juiste plek.
- *Omgevingsvisie*
Hierin zijn de ambities en uitgangspunten voor wonen zoals vastgelegd in de lokale woonvisie overgenomen.

Daarnaast gelden er nog specifieke regels of uitgangspunten voor bepaalde (woon)situaties. Denk bijvoorbeeld aan pre-mantelzorg of woning- en woonkavelsplitsing. Deze zijn terug te vinden in aparte (beleids)stukken of het omgevingsplan.

Van abstract naar concreet, van vraag naar antwoord

De bovengenoemde beleidskaders hebben vaak een hoger abstractieniveau en geven niet altijd een antwoord op een concrete vraag en bieden niet altijd een concreet afwegingskader. Ze zijn vooral bedoeld als visie, om de stip op de horizon aan te duiden. Tegelijkertijd volgen maatschappelijke ontwikkelingen elkaar snel op en mede daardoor is de woningmarkt dynamischer dan ooit. In de vorm van dit beleid woningbouw geven we daarom invulling aan de vertaling van de (abstracte) visie vanuit landelijk, provinciaal, regionaal en lokaal beleid naar (concrete) voorwaarden voor Peel en Maas. Zo zijn we op weg naar de 'stip op de horizon' – het goede leven in Peel en Maas – zonder het hier en nu uit het oog te verliezen.

Leeswijzer

Dit beleid woningbouw is een groeimodel, waarin de (beleids)regels over verschillende woononderwerpen gebundeld worden en onderdeel zijn van dit algemene beleid. Zo leggen we als het ware steeds een 'tegel' in de woonmozaïk die het beleid woningbouw probeert te zijn.

Hieronder volgen eerst de definities die voor de verschillende onderdelen gelden. Daarna volgen de onderdelen voor de diverse woonsituaties.

Tot het moment dat de huidige aparte beleidsregel als tegel in het beleid woningbouw zijn opgenomen, blijven ze uiteraard normaal van toepassing.

Definities

In deze beleidsregel en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- **Bebouwde omgeving:**
 - a. onze dorpen/kernen/bebouwde kommen;
 - b. de in onze omgevingsplannen aangeduide kernrandzones;
 - c. de in onze omgevingsplannen aangeduide ontwikkelingszones bebouwingslinten
- **Omgevingsplan:** het omgevingsplan als bedoeld in artikel 2.4 van de Omgevingswet en, zolang er geen omgevingsplan in de zin van dit artikel is, artikel 4.6 lid 1 van de Invoeringswet Omgevingswet
- **Omgevingsvergunning:** de omgevingsvergunning voor een (buitenplanse) omgevingsplanactiviteit als bedoeld in artikel 5.1 lid 1, aanhef en onder a van de Omgevingswet
- **omgevingsvisie:** de omgevingsvisie als bedoeld in artikel 3.1 lid 1 van de Omgevingswet
- **woning:** een woning als bedoeld in het omgevingsplan, meer precies:
 - a. en legaal aanwezige woning met de functie wonen in de zin van "burgerwonen", dus zonder (formeel-juridische) binding met een (uitgezonderd een aan huis gebonden) beroeps- of bedrijfsmatige activiteit of een recreatieve of maatschappelijke activiteit;
 - b. een bestaande en legaal aanwezige bedrijfswoning, die door een aan te vragen omgevingsvergunning of wijziging van het omgevingsplan de functie wonen als bedoeld onder a gaat krijgen;
- **Woonkavel:** het in het omgevingsplan aangeduide (bouw)vlak waarop een woning staat;
- **Woonkavelsplitsing:** de (functionele) opdeling van een woonkavel in twee woonkavels, inclusief de bouw van één nieuwe woning op het nieuw ontstane woonkavel.
- **Woningsplitsing:** de (bouwkundige) opdeling van een woning in twee woningen.

Hoofdstuk 2: Woning- en woonkavelsplitsing 2024

Inleiding

Vanwege de druk op de woningmarkt heeft Peel en Maas bij collegebesluit van 19 september 2022 woning- en woonkavelsplitsing omarmd als quick win om die druk een beetje te verlichten. Het speelt in op de individuele behoefte van onze inwoners. Het Uitvoeringsbeleid woning- en woonkavelsplitsing 2022 was een proef en in afwachting van een evaluatie beperkt tot 50 te vergunnen initiatieven.

De evaluatie is medio 2024 door een onafhankelijke partij uitgevoerd en laat zien dat woning- en woonkavelsplitsing tegemoet komt aan vraag die leeft bij onze inwoners. Tegelijkertijd volgt uit de evaluatie ook dat de voorwaarden die werden gesteld dusdanig bezwarend zijn dat slechts enkele inwoners er gebruik van hebben gemaakt. Dat heeft onder andere te maken met de kosten die gepaard gaan met een splitsingsverzoek en de reikwijdte van de regeling. Ook werd de regeling en het doorlopen van een procedure als complex ervaren en is meer maatwerk gewenst. Naar aanleiding van de evaluatie is het beleid aangepast. De uitgangpunten uit 2022 zijn op punten vereenvoudigd, de regeling uit 2022 wordt ingetrokken. We denken hiermee recht te doen aan de uitkomst van de evaluatie en verwachten dat de het nieuwe beleid woning- en woonkavelsplitsing 2024 het succes gaat zijn dat we hadden beoogd.

Uitgangspunten

1. Woonbehoefte

Een splitsing draagt bij aan de woonbehoefte van een dorp of kern, dan wel voorziet in de woonbehoefte van een concrete woningzoekende en/of de huidige eigenaar/bewoner van de te splitsen woning of woonkavel. De initiatiefnemer is bereid hier bindende afspraken over te maken.

Peel en Maas werkt mee aan woning- of woonkavelsplitsing bij een concrete woonbehoefte. Die leeft hetzij in een van onze dorpen of kernen, hetzij bij een concrete woningzoekende en/of degene die op

dit moment in de te splitsen woning of op het te splitsen woonkavel woont. In het ideale geval heeft de initiatiefnemer al “een bewoner” op het moment dat wij de vergunningaanvraag ontvangen, zodat vraag en aanbod voor dat specifieke geval perfect met elkaar matchen. Peel en Maas maakt hier met een initiatiefnemer afspraken over in een anterieure overeenkomst.

Deze regeling is overigens bedoeld voor splitsingen die resulteren in één extra woning, niet om omvangrijkere initiatieven mogelijk te maken. Peel en Maas sluit dergelijke initiatieven niet bij voorbaat uit, maar wil in zo'n geval eerst in gesprek gaan om te kijken of de geest van het beleid overeind kan blijven. Om deze reden is dit beleid in beginsel dan ook beperkt tot initiatieven die mogelijk te maken zijn met een omgevingsvergunning.

2. Locatie

Woningsplitsing is in heel Peel en Maas mogelijk, uitgezonderd de concentratiegebieden glastuinbouw en landbouwonwikkelingsgebied Egchelse heide. Woonkavelsplitsing is alleen mogelijk in de bebouwde omgeving.

Lokaal en regionaal staat voorop dat wonen primair in de kern thuishoort. Dit zijn dus ook de plekken waar nieuwe woningen kunnen landen. Daarmee is niet gezegd dat splitsing buiten de kern per saldo niet mogelijk is. We kennen ook de kernrandzone en bebouwingslinten als uitlopers van de kern. Deze hebben in de regel een woonkarakter en vallen onder het begrip bebouwde omgeving. Gezien het doel van het beleid is het logisch om woonkavelsplitsing hier mogelijk te maken. Dit werd al mogelijk gemaakt in het splitsingsbeleid uit 2022 en dat wordt nu gecontinueerd en verduidelijkt door de definitie van het begrip bebouwde omgeving.

Voor woningsplitsing willen we breder kijken. Woningsplitsing betekent weliswaar dat er in formeel-juridische zin een nieuwe woning ontstaat, maar omdat het om het splitsen van een bestaande woning gaat komt er geen nieuwe bebouwing bij. Het buitengebied wordt in dat opzicht niet extra belast. Woningsplitsing wordt in dit aangepaste beleid ook mogelijk gemaakt buiten de bebouwde omgeving.

Het past bovendien in de ontwikkeling die het buitengebied doormaakt om woningsplitsing ook daar toe te laten. Steeds meer agrarische bedrijven stoppen namelijk, een trend die al een aantal jaren landelijk en zeker ook in Peel en Maas zichtbaar is. De bedrijfswoningen komen dan vaak in handen van mensen zonder binding met een agrarisch bedrijf. Dit zorgt ervoor dat het landelijk gebied steeds meer ook een woonomgeving wordt. Het toestaan van woningsplitsing draagt dan weer bij aan het vitaal en leefbaar houden van het buitengebied.

We beperken woningsplitsing in het buitengebied dus niet meer tot de van oudsher in het omgevingsplan opgenomen mogelijkheid om voormalige boerderijen in meerdere woningen te splitsen bij monumentale of cultuurhistorisch waardevolle panden (bijvoorbeeld langgevelboerderijen). Het toelaten van woningsplitsing buiten de bebouwde omgeving komt bovendien tegemoet aan een grote vraag die onder onze inwoners leeft.

1. Klaar voor het leven

Bij woonkavelsplitsing is de nieuwe woning direct toekomstbestendig.

De trend dat mensen graag in hun eigen woning oud willen worden is al een tijd gaande. In combinatie met de toenemende vergrijzing is het logisch gevolg dat de vraag naar woningen geschikt voor ouderen toeneemt. Maar ook mensen die ziek of gehandicapt zijn, blijven steeds vaker liever in hun eigen vertrouwde omgeving wonen. Het is dan ook logisch dat de bij woonkavelsplitsing nieuw te bouwen woning direct toekomstbestendig wordt uitgevoerd. Omdat het om een nieuw te bouwen woning gaat, zorgt dit niet voor een extra (financiële) belasting of inspanning.

Bij woningsplitsing krijgt toekomstbestendigheid in de ideale situatie meteen een plaats in de (bouw)werkzaamheden die bij woningsplitsing nodig zijn. Maar omdat het bij woningsplitsing om een bestaand gebouw gaat, betekent toekomstbestendigheid dan meestal wel een extra (financiële) belasting. Vanwege deze extra belasting is toekomstbestendigheid geen eis wanneer het gaat om woningsplitsing. Omdat woningsplitsing in de praktijk vaak toch een financiële investering vraagt, ligt het wel voor de hand om de afweging voor het toekomstbestendig van de woning(en) te maken.

Waarom spreken wij over toekomstbestendigheid en gebruiken wij geen ingeburgerde term als levensloopbestendigheid? Toekomstbestendigheid is niet beperkt tot de “traditionele” maatregelen die passen bij levensloopbestendigheid, te weten dat de zogenoemde primaire ruimtes op dezelfde woonlaag aanwezig zijn of waarbij die mogelijkheid bestaat doordat de aansluitingen hiervoor aanwezig zijn. We staan ook open voor andere mogelijkheden of (woon)vormen die zorgen voor toekomstbestendigheid.

2. Duurzaam wonen

Peel en Maas heeft de ambitie om in 2050 klimaat- en energieneutraal te zijn. Deze ambitie komt voort uit opgaven waar we ons als samenleving wereldwijd voor geplaatst zien en waarvoor internationaal (Klimaatverdrag van Parijs uit 2015) en nationaal (Klimaatakkoord uit 2019) afspraken zijn vastgelegd.

Nieuw te bouwen woningen moeten op grond van landelijke regelgeving qua duurzaamheid al helemaal bij de tijd zijn. Een bij woonkavelsplitsing nieuwe woning wordt dus al vanzelf duurzaam. Bij bestaande woningen zijn er vanuit landelijke regelgeving (nog) geen verplichting. Die gaan wij als lokale overheid ook niet stellen, ook al is duurzaamheid een van onze drie kernwaarden en is verduurzaming van bestaande woningen (op termijn) wenselijk. We zijn van mening dat (nieuwe) eigenaren/bewoners van de bij splitsingsinitiatieven betrokken bestaande woning verduurzaming vanwege de financiële inspanningen in hun eigen tempo moeten kunnen doen. Het is niet zinvol om op de individuele en incidentele schaal van woning- of woonkavelsplitsing eisen aan de bestaande woning te gaan stellen die bovenop de kosten van/voor de splitsing zelf nog een (soms fors) extra financieel offer vragen. Peel en Maas is bovendien volop bezig met de energie- en warmtetransitie in brede zin, dus ook voor bestaande woningen, zodat die op termijn ook qua duurzaamheid bij de tijd zijn.

We moedigen initiatiefnemers die woning- of woonkavelsplitsing aangrijpen om de bestaande woning te verduurzamen, natuurlijk wel aan. Er bestaan allerlei subsidieregelingen die het treffen van duurzaamheidsmaatregelen financieel aantrekkelijk maken.

a. Voldoende onbebouwde oppervlakte

Bij woonkavelsplitsing blijft tenminste 50% van het oppervlak van het nieuw ontstane woonkavel onbebouwd en onverhard of zijn maatregelen mogelijk die een vergelijkbaar resultaat opleveren.

Hittestress is een van de gevolgen die de opwarming van de aarde met zich meebrengt. Het manifesteert zich met name in de gebouwde omgeving. Stenen in de vorm van gebouwen en wegen houden warmte vast. Bij woonkavelsplitsing creëren we ruimte voor een geheel nieuwe woning, waardoor de verstening toeneemt en daarmee dus ook de kans en mogelijkheid op hittestress. Het is dus belangrijk om voldoende onbebouwde oppervlakte als tegenwicht te hebben. Onbebouwde oppervlakte is ook nodig om regenwater in de bodem te laten komen. Zo helpen we het grondwater op peil te houden en de gevolgen van de toenemende verdroging, ook een gevolg van de opwarming van de aarde, te pareren.

De wens om woonkavelsplitsing mogelijk te maken staat zodoende op gespannen voet met de wens om klimaatneutraal te worden. Om aan beide recht te doen moet bij woonkavelsplitsing minimaal 50% van het oppervlak van het nieuw ontstane woonkavel onbebouwd en onverhard blijven. Bij initiatieven waar dat ongeacht de reden niet mogelijk of niet haalbaar is, kan ook gedacht worden aan maatregelen die hetzelfde effect kunnen hebben (bijvoorbeeld een groen dak of natuurinclusief bouwen).

b. Bij voorkeur een nieuw leven voor bestaande materialen

Te gebruiken (bouw)materialen zijn bij voorkeur afkomstig uit of van een bron die niet 'opdroogt' en/of hernieuwbaar is.

Een splitsing van een woning of woonkavel betekent uiteindelijk (ver)bouwen. Daarvoor zijn materialen nodig als stenen, specie, hout (balken, kozijnen, etc.), glas, dakpannen. We beseffen steeds meer dat de grondstoffen om dergelijke materialen te maken niet uit onuitputtelijke bronnen komen. Steeds meer aanbieders en fabrikanten proberen daarom circulair te produceren. Het gaat dan om gesloten kringlopen, dus om het verwerken van grondstoffen tot eindproducten die na afdanking weer volledig kunnen worden hergebruikt als grondstoffen voor nieuwe eindproducten. In de ideale wereld zijn voor de fabricage van eindproducten helemaal geen nieuwe grondstoffen meer nodig, zodat we onze omgeving en natuurlijke bronnen niet (verder) meer uitputten. Door het gebruik van deze materialen hier te benoemen willen we als gemeente zorgen voor bewustwording en proberen we gebruik ervan te stimuleren.

3. Het goede gesprek

Uit de aanvraag omgevingsvergunning moet blijken of de omgeving is geraadpleegd over het splitsingsinitiatief, wat uit de raadpleging naar voren is gekomen en wat er met die input is gedaan.

Peel en Maas heeft participatie hoog in het vaandel staan. Participatie wil zeggen dat degene die een bepaalde ontwikkeling wil realiseren, in dit geval woning- of woonkavelsplitsing, actief in gesprek gaat met de buurt/omgeving over die ontwikkeling. Dit geeft de initiatiefnemer de kans om rekening te houden met wensen, bedenkingen en ideeën uit de omgeving. Dit kan tegelijkertijd helpen om formele juridische procedures achteraf (bezwaar, beroep) te voorkomen.

Onze website bevat [meer informatie over het voeren van het goede gesprek met de omgeving](#). Zo is er bijvoorbeeld een handreiking te vinden met tips en ideeën. Een verslag dient onderdeel uit te maken

van de aanvraag, zodat navolgbaar is dat de omgeving daadwerkelijk is geïnformeerd. We raden initiatiefnemers van harte aan om de handreiking te gebruiken.

4. Etfal

Er is altijd sprake van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Om een woning of een woonkavel te splitsen is een omgevingsvergunning voor een (buitenplanse) omgevingsplanactiviteit of een wijziging van het omgevingsplan nodig. Zowel de omgevingsvergunning als het omgevingsplan hebben hun grondslag in de Omgevingswet. Het centrale toetsingskader van de Omgevingswet is kortweg etfal: een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dit is kort samengevat de formeel-juridische vertaling van het begrip goede omgevingskwaliteit.

Degene die de benodigde omgevingsvergunning of wijziging van het omgevingsplan aanvraagt is ook degene die moet aantonen dat er sprake is van etfal. Afhankelijk van locatie en omgeving spelen daarbij aspecten als bijvoorbeeld geur, geluid, verkeer en parkeren een rol. Stedenbouwkunde, dat wil zeggen of de gevraagde ontwikkeling past in en aansluit bij hoe de omgeving eruit ziet, speelt bij elk splitsingsinitiatief een rol. We hechten veel waarde aan een goede ruimtelijke kwaliteit. Dat betekent dat een splitsingsinitiatief stedenbouwkundig (en landschappelijk) goed ingepast moet zijn. Onder meer moet een nieuwe woning en/of woonkavel qua formaat aansluiten bij de omgeving. Voor het buitengebied houden we daarbij een minimale oppervlakte van 500 m² van de nieuwe woonkavel als richting aan. Peel en Maas legt aanvragen voor aan de gemeentelijke adviescommissie ruimtelijke kwaliteit. De adviescommissie is overigens altijd bereid om voorafgaand aan een formele aanvraag mee te denken in de vorm van een vrijblijvend (gratis) adviesgesprek.

Specifiek voor woningsplitsing in het buitengebied gelden nog de volgende aanvullende punten:

- d. Splitsing van woningen die onderdeel zijn van een bedrijf is alleen mogelijk na beëindiging van de bedrijfsactiviteiten in combinatie met een aan te vragen omgevingsvergunning of wijziging van het omgevingsplan ter verwijdering van de bedrijfsfunctie. In dat kader wordt ook gekeken naar het (waar van toepassing) verwijderen van overtollige bedrijfsbebouwing.
- e. Splitsing van een haaks op de weg gelegen woning is alleen mogelijk als dit stedenbouwkundig aanvaardbaar is.
- f. De inhoud van het bestaande gebouw is na splitsing evenwichtig verdeeld over de bestaande en de nieuwe woning en moet passen bij de uitstraling van het gebouw en de omgeving.
- g. Splitsing bij gemeentelijke of rijksmonumenten in het buitengebied valt buiten deze beleidsregel, omdat het omgevingsplan hiervoor een specifieke regeling bevat.
- h. Mantelzorg- en prémantelzorgwoningen vallen ook buiten deze beleidsregel, omdat Peel en Maas daar specifiek beleid voor heeft.

5. Kosten

Peel en Maas vraagt bij elk formeel aangevraagd splitsingsinitiatief een financiële bijdrage die ten goede komt aan ons huisvestingsfonds, ons herstructureringsfonds en ons fonds infrastructuurle werken.

Bij elke ruimtelijk-functionele ontwikkeling vraagt Peel en Maas aan initiatiefnemers een bijdrage, dus ook bij woning- en woonkavelsplitsing. De hoogte van de bijdrage is vastgelegd in het Programma Kostenverhaal en Financiële Bijdragen onder de Omgevingswet. Bij woonkavelsplitsing in kenrandzones en bebouwingsslinten komt hier bovendien vanuit het Kwaliteitskader buitengebied Peel en Maas nog een bijdrage bovenop.

Inwoners die woning- of woonkavelsplitsing overwegen, moeten er verder rekening mee houden dat hieruit behoorlijke kosten kunnen voortvloeien. Zo moet er een ruimtelijke procedure worden gevolgd en een vergunning voor het (ver)bouwen worden gevraagd. Ook is misschien een nieuwe aansluiting op het riool nodig, of een nieuwe inrit en moet daarvoor een lantaarnpaal verplaatst worden. Wij adviseren potentiële initiatiefnemers daarom vooraf alles financieel goed op een rijtje te zetten, zo nodig in overleg met onze medewerkers.

Hardheidsclausule

Het college kan deze beleidsregel buiten toepassing laten of daarvan afwijken voor zover toepassing ervan zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

Slotbepalingen

1. Deze beleidsregel wordt aangehaald als beleidsregel woningbouw Peel en Maas;
2. De beleidsregel treedt in werking met ingang van de eerste dag die volgt op de dag na bekendmaking;

-
-
3. Het uitvoeringsbeleid woning- en woonkavelsplitsing 2022 wordt ingetrokken vanaf het moment dat de beleidsregel woningbouw Peel en Maas in werking treedt.

Panningen, 28 oktober 2024

Burgemeester en wethouders van de gemeente Peel en Maas,

*de gemeentesecretaris/directeur,
K.H. Werps-Aerts*

*de burgemeester,
B.C.M. Vostermans*