gemeente Heerenveen

Notitie
‘Binnenstedelijk verdichten’

Inhoud

1. Inleiding 4
2. Leeswijzer 4
3. Aanleiding en achtergrond 4
4. Beleidsuitgangspunten 5
5. Bouwen in de lintbebouwing 10
6. Aanvullende voorwaarden 10
7. Conclusie 11

Bijlage

kaart(en) met 'bestaand stedelijk gebied'

1. Inleiding

In zijn vergadering van 14 april 2014 heeft de gemeenteraad het voorstel besproken om langs de Koningin Wilhelminaweg en de Prinses Marijkelaan enkele nieuwe woningen te bouwen. Aanleiding hiervoor was een verzoek van een ontwikkelaar om hier planologische medewerking aan te verlenen. In dat voorstel was ook een vergelijkbaar voornemen van Accolade betrokken.

De gemeenteraad heeft dit voorstel afgewezen. Tegelijkertijd heeft de raad een motie aangenomen waarin burgemeester en wethouders wordt gevraagd een beleidsnotitie op te stellen waar de kaders voor inbreidingslocaties binnen de bebouwde kom in worden vastgelegd.

De tekst van deze motie luidt als volgt:

Motie ex artikel 36 Reglement van Orde voor de vergadering van de gemeenteraad van Heerenveen

Van : CDA

Aan : De voorzitter van de raad

Naar aanleiding van agendapunt nr. : **9**

Onderwerp : **Herontwikkeling percelen Prinses Marijkelaan**

Raad in openbare vergadering bijeen d.d. : **14 april 2014**

Overwegende dat:

- onduidelijkheid bestaat over het beleid dat op dit moment door de gemeente wordt gevoerd met betrekking tot inbreidingslocaties binnen de bebouwde kom;
- er in de toekomst vergelijkbare vraagstukken te verwachten zijn.

Verzoekt het college/ draagt het college op:

- Een beleidsnotitie te vervaardigen waarin de kaders voor inbreidingslocaties binnen de bebouwde kom worden vastgelegd.
- De notitie voor 1 oktober aan de raad voor te leggen.

Datum: 14 april 2014
Ondertekening(en), naam en partij: Amarens Reitsma, CDA, VVD

motie CDA/VVD

Met deze voorliggende notitie 'Binnenstedelijk verdichten' wordt uitvoering gegeven aan deze motie. Per brief van 17 april 2014 hebben burgemeester en wethouders bericht dat de gemeenteraad deze notitie voor 1 november 2014 tegemoet kan zien.

2. Leeswijzer

Deze notitie is als volgt opgebouwd: in paragraaf 3 wordt ingegaan op de aanleiding voor deze notitie. In paragraaf 4 worden de uitgangspunten voor het nieuwe beleid beschreven. Paragraaf 5 gaat in op de gevolgen voor het bestaande gemeentelijk beleid. Paragraaf 6 bevat een opsomming van enkele aanvullende voorwaarden en paragraaf 7 sluit de notitie af met een conclusie.

3. Aanleiding

Regelmatig komen er bij burgemeester en wethouders verzoeken binnen waarin wordt gevraagd planologische medewerking te verlenen aan de bouw van één woning (of enkele nieuwe woningen) op een open plek in de bebouwde kom. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om een zeer ruime (achter)tuin, een perceel waarop vroeger ooit een woning heeft gestaan of een perceel wat altijd onbebouwd is gebleven.

Op deze vraag zijn, afhankelijk van het bestemmingsplan, twee antwoorden mogelijk. Het eerste antwoord is dat het voorgenomen bouwplan past in het bestemmingsplan. Een open plek betekent namelijk niet altijd dat er niet gebouwd mag worden. Het bestemmingsplan kan namelijk aan een open plek een bouwrecht hebben toegekend dat nog niet benut is. In dat geval zal, wanneer ook wordt voldaan aan de Welstandsnota en de bouwtechnische eisen, een vergunning niet kunnen worden geweigerd.

Meestal zal het echter zo zijn dat het voorgenomen bouwplan niet in het bestemmingsplan past. De aanvraag om een omgevingsvergunning zal dan moeten worden geweigerd wegens strijd met het bestemmingsplan. Burgemeester en wethouders kunnen in dat geval ook besluiten om van het bestemmingsplan *af te wijken*. In de meeste gevallen is daar de instemming van de gemeenteraad voor nodig.

Bij een besluit om al dan niet van het bestemmingsplan af te wijken, zijn burgemeester en wethouders, en is ook de gemeenteraad, gebonden aan de *algemene beginselen van behoorlijk bestuur*. Eén van deze beginselen houdt in dat de overheid geen ongerechtvaardigd onderscheid mag maken. Zoals ook in artikel 1 van de Grondwet is opgenomen, moeten gelijke gevallen door de overheid gelijk worden behandeld.

Een instrument om te voorkomen dat gelijke gevallen ongelijk worden behandeld, is het vaststellen van beleid. Kort gezegd houdt het vaststellen van beleid in dat van te voren wordt aangegeven wanneer en onder welke voorwaarden het bevoegd gezag van haar bevoegdheden gebruik maakt. Voor het bouwen van woningen op open plekken betekent het vaststellen van beleid dus het bepalen van een gedragslijn, waarbij de gemeenteraad aangeeft wanneer en onder welke voorwaarden hier planologische medewerking aan wordt verleend. Bijkomend voordeel hiervan is dat ongewenste precedentwerking wordt voorkomen en dat kenbaar is waar dergelijke verzoeken aan worden getoetst. Het vaststellen van beleid komt de transparantie en rechtszekerheid dus ten goede.

Dergelijk beleid is in het verleden al wel vastgesteld voor het bouwen van woningen op open plekken in de bebouwingslinten in het buitengebied. Ook in het buitengebied doen zich namelijk dergelijke verzoeken voor. Om te borgen dat ten aanzien van dergelijke verzoeken een eenduidige en herkenbare besluitvorming plaatsvindt, heeft het gemeente al meer dan 20 jaar geleden hiervoor beleid vastgesteld. Dit beleid is opgenomen in de 'notitie burgerwoningbouw in het buitengebied'.

4. Beleidsuitgangspunten

4.1 Algemeen

De vrijheid die de gemeenteraad heeft om beleid vast te stellen, is niet onbeperkt. Deze wordt beperkt door de geldende beleidskaders van de 'hogere overheden' en door het eigen beleid dat de gemeenteraad al eerder heeft vastgesteld.

4.2 Bestaande beleidskaders

4.2.1 Rijksbeleid: Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012)

Op 13 maart 2012 is de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) in werking getreden. Deze structuurvisie vervangt onder andere de Nota Ruimte. In deze structuurvisie staan alle plannen voor ruimte en mobiliteit voor de komende decennia. Met de structuurvisie wordt een vereenvoudiging van de bestaande regelgeving nagestreefd, waarbij meer verantwoordelijkheid bij de lagere overheid komt te liggen. Het Rijk streeft naar een concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig Nederland. Deze SVIR is juridisch vertaald in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro). Dit Barro richt zich op het behartigen van Rijksbelangen. Over verdichten wordt in het SVIR en het Barro niet gesproken.

In artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening is sinds 1 oktober 2012 wel de verplichting opgenomen om bij voorgenomen stedelijke ontwikkelingen eerst de 'duurzame verstedelijkingsladder' te doorlopen. Deze komt er kort gezegd op neer dat eerst wordt bekeken of er binnen het bestaand stedelijk gebied nog ruimte bestaat voor de voorgenomen ontwikkeling en of de ontwikkeling passend is binnen de regionale verhoudingen. In de toelichting bij ruimtelijke plannen moet worden aangegeven op welke wijze deze ladder is doorlopen.

4.2.2 Provinciaal beleid

Primair uitgangspunt van het Streekplan 'Om de kwaliteit van de romte (2007)' is een zorgvuldig gebruik van de ruimte. Het streven is om 30% - 40% van de toename van de woningvoorraad in bestaand bebouwd gebied te realiseren en in uitleggebieden een woningdichtheid te hanteren van minstens 15 woningen per hectare.

Ter uitvoering van het beleid opgenomen in het Streekplan, hebben Provinciale Staten op 25 juni 2014 de Verordening Romte Fryslân vastgesteld. Deze provinciale verordening "romte" bevat bindende regels. In het bestemmingsplan moet met deze regels rekening worden gehouden. De verordening zelf voorziet niet in nieuw beleid. Op grond van de Verordening Romte moet de vestiging van nieuwe woningen in principe beperkt blijven tot het *bestaand stedelijke gebied*. Het begrip 'bestaand stedelijk gebied' is daarbij nader aangegeven op een bij de verordening behorende kaart. Deze kaart is als bijlage bij deze notitie gevoegd. Daarbij geldt dat mits aan bepaalde eisen wordt voldaan, voor binnenstedelijk bouwen geen contingent van toepassing is ('plafondloos binnenstedelijk bouwen').

4.2.3 Gemeentelijk beleid

Burgerwoningbouw in het buitengebied (1990)
In de notitie "Burgerwoningbouw in het buitengebied", vastgesteld door burgemeester en wethouders op 20 november 1990, is het beleid opgenomen voor de nieuwbouw van burgerwoningen in het buitengebied. Leidend principe daarbij is het behoud van de landschappelijke waarde van het buitengebied. De bouw van extra woningen is daarom uitsluitend mogelijk in bebouwingsstroken die qua belevingswaarde vrij dichte bebouwing laten zien en waarin (extra) bebouwing geen afbreuk doet aan het landschappelijk karakter. Dit

laatste is geconcretiseerd in de eis dat de afstand tussen twee woningen niet meer mag bedragen van 30 meter. De bebouwingsstroken zijn verder aangegeven op een bij deze notitie behorende kaart. Tevens moet worden voldaan aan enkele specifieke benoemde criteria zoals het niet belemmeren van de bedrijfsvoering van belendende agrarische bedrijven en het voldoen aan de maximale geluidsbelasting van de Wet Geluidhinder.

4.2.4 Strategische woonvisie Heerenveen 2010-2025 (2010)

In de Strategische woonvisie (Raad: 4 juli 2010) wordt geconstateerd dat de bevolkingsontwikkeling van Nederland de komende jaren fundamenteel zal veranderen. De bevolking vergrijst en de bevolkingsgroei neemt af. De teruglopende groei van de bevolking en de daarmee samenhangende veranderingen in de vraag op de woningmarkt, waren aanleiding om een nieuwe Woonvisie op te stellen. Het doel van de Woonvisie is om de strategie en het beleid voor het wonen in de gemeente Heerenveen voor de komende jaren inzichtelijk te maken. Met dit beleid wil de gemeente anticiperen. Onderdeel van deze woonvisie is het woningbouwprogramma. Dit woningprogramma voorziet in de periode 2016-2025 slechts in beperkte mate in de bouw van incidentele woningen. Het overgrote deel van de nieuw te bouwen woningen wordt gerealiseerd in uitleggebieden, inbreidingslocaties of functiewijzigingen.

4.3 Betrokken belangen

4.3.1 Woningbouwprogramma

Er bestaat een duidelijke relatie tussen het al dan niet toestaan van verdichten en het woningbouwprogramma. Het verdichten binnen het bestaand stedelijk gebied leidt namelijk tot een uitbreiding van de woningvoorraad en telt dus mee in het aantal nieuwgebouwde woningen. Behalve dit kwantitatieve aspect, is er ook een kwalitatief aspect en dat betreft het soort woningen dat gebouwd wordt. Het toestaan van verdichting kan leiden tot de bouw van het soort woningen waar het woningbouwprogramma ook in voorziet.

Voor zover een eventuele verdichting beperkt blijft tot enkele, incidentele gevallen zal geen onevenredige afbreuk worden gedaan aan het woningbouwprogramma. In dit programma is namelijk al rekening gehouden met incidentele (niet projectgebonden) toename van woningen.

Een soepele houding van de gemeente ten aanzien van verdichting, kan leiden tot een verstoring van vraag en aanbod. Er kunnen daardoor meer woningen worden gebouwd dan waar vraag naar is. Indien het beleid te veel ruimte biedt voor verdichting kan dat het woningbouwprogramma dus wel doorkruisen. Daaruit volgt dat het noodzakelijk is om terughoudend om te gaan met het toestaan van verdichten.

Weliswaar hebben de provincie en Rijk aangegeven voorstander te zijn van ‘binnenstedelijk bouwen’, maar de gemeente heeft hier zijn eigen verantwoordelijkheid. Dat geldt ook voor het toepassen van de verstedelijkingsladder. Het huidige woningbouwprogramma is gebaseerd op reeds in het verleden gemaakte keuzen voor

uitleggebieden. Deze keuzen zijn niet meer terug te draaien en het realiseren van reeds gemaakte keuzen, valt inhoudelijk in zoverre niet aan te merken aan nieuwe stedelijke ontwikkelingen.

4.3.2 Goed woon- en leefklimaat

Behalve het woningbouwprogramma is ook de relatie met de omgeving belangrijk. Het toevoegen van extra woningen in bestaande gebieden kan leiden tot verminderd zonlicht, verminderde daglichttoetreding, aantasting van privacy enzovoorts, kortom afbreuk doen aan het woon- en leefklimaat. Dit hoeft weliswaar niet te betekenen dat er geen sprake meer is van een goed woon- en leefklimaat, maar in ieder geval zal dit door de bouw van extra woningen wel (kunnen) verslechteren. Ook hieruit volgt dat het belangrijk is om terughoudend om te gaan met het toestaan van verdichten.

4.3.3 Stedenbouwkundig verantwoorde inpassing

In de derde plaats bestaat er een duidelijke relatie tussen het verdichten en de bestaande stedenbouwkundige structuur. Een eventuele verdichting moet stedenbouwkundig inpasbaar zijn. Dat wil zeggen dat een eventuele verdichting moet passen binnen een 'doelmatige, esthetische en technisch verantwoorde vormgeving van ruimten'[1]. Het gaat daarbij om zaken zoals bouwen in (of achter) dezelfde rooilijn, een goede verhouding met de omliggende bebouwing qua karakteristiek, bouwmassa en bebouwingsdichtheid en een directe ontsluiting vanaf de openbare weg.

4.4 Afweging

4.4.1 Reikwijdte van het beleid

Het beleidsvoorstel beperkt zich in de eerste plaats tot het *bestaand stedelijk gebied* van de gemeente. Deze term wordt ook door de provincie gehanteerd en wordt omschreven als het gebied waarin de woon- en bedrijfsgebouwen van een bepaalde kern zijn toegelaten en is op kaarten nader aangegeven. Het geeft ook de grens aan waarbinnen de gemeente (meer) ruimte heeft om haar eigen ruimtelijk beleid te hanteren. Niet alleen de term maar ook de afbakening is daarom uit het provinciaal beleid overgenomen. Daarmee past het gemeentelijk beleid naadloos in dat van de provincie. De exacte begrenzing van het bestaand stedelijk gebied is nader aangegeven op de kaart die als bijlage bij deze notitie is gevoegd. (PM)

In de tweede plaats beperkt deze notitie zich tot verzoeken om één nieuwe woning of enkele nieuwe woningen te mogen bouwen op open plekken in het bestaand stedelijk gebied. Initiatieven om bijvoorbeeld bestaande bedrijfs- of kantoorpanden en de daarbij behorende terreinen een andere functie (transitie of functiewijziging) toe te kennen vallen buiten de reikwijdte van deze notitie. Dergelijke initiatieven zijn van een andere orde en kennen ook een andere belangenafweging. Om die reden wordt in deze notitie ook alleen over 'verdichting' gesproken. Het moet dus gaan om percelen die (al) een woonbestemming hebben. Bij percelen die geen woonbestemming

[1] definitie ontleend aan www.egbertstolk.nl

hebben, is er geen sprake van verdichten maar betreft het een functiewijziging. Dat valt buiten het bereik van deze notitie.

4.4.2 Belangenafweging

Het formuleren van beleid betekent in feite dat het gemeentebestuur bij voorbaat in algemene zin een belangenafweging verricht. Artikel 3.2 Algemene wet bestuursrecht bepaalt in dat verband dat het gemeentebestuur alle bij het besluit betrokken belangen tegen elkaar moet afwegen en dat belangen niet onevenredig mogen worden benadeeld ten opzichte van de met het besluit te dienen belangen. Anders gesteld: de voordelen van het besluiten moeten opwegen tegen de nadelen die het besluit veroorzaakt. Dat houdt dus in dat in algemene zin een uitspraak moet worden gedaan of de voordelen van inbreiding opwegen tegen de nadelen daarvan.

Bij een aanvraag om een open plek te verdichten dient het belang van aanvrager te worden afgewogen tegen het belang van omwonenden. Met het bebouwen van een open plek is in de meeste gevallen geen maatschappelijk belang gediend. Wel is sprake van een financieel belang voor aanvrager omdat het toestaan van bebouwing een waardevermeerderend effect zal hebben. Tegelijkertijd heeft het toestaan van verdichting nadelige gevolgen voor de woonomgeving. Daarmee is niet gezegd dat de woonomgeving in *onaanvaardbare* mate verslechterd, maar het toestaan van verdichting leidt wel tot een toename van de bebouwing en een intensivering van het gebruik. Ook kan dit leiden tot schaduwwerking, verminderde privacy en verminderde dag- en zonlichttoetreding. Tegenover deze collectieve belangen, staat het individuele (financiële) belang van aanvrager, terwijl met het toestaan van verdichting verder geen maatschappelijke of ruimtelijke belangen worden gediend.

De vraag is of het individuele belang van aanvrager opweegt tegen het collectieve belang dat gediend is bij het behoud van de woongeving. Deze vraag moet naar onze mening in het algemeen in negatieve zin worden beantwoord. In de eerste plaats omdat met de inbreiding geen maatschappelijk belangen worden gediend. Tegenover de verminderde woonomgeving staan geen belangen die deze vermindering kunnen rechtvaardigen. Het financieel belang van aanvrager is daarvoor niet afdoende omdat dit niet ten goede komt van de maatschappij. Het is vooral de aanvrager die daar profijt van trekt. In de tweede plaats ook omdat een verminderde woomomgeving meerdere personen treft, waarbij er maar één is die het profijt daarvan heeft.

Al met al moet worden geconcludeerd dat in beginsel afwijzend moet worden gereageerd op verzoeken om op open plekken te mogen bouwen. In de eerste plaats omdat hier geen ruimtelijke en collectieve belangen mee gediend zijn en in de tweede plaats omdat het woningbouwprogramma niet onbeperkt is. Tegelijkertijd vloeit ook uit het woningbouwprogramma voort dat terughoudend moet worden omgegaan met het toestaan van extra woningen

In het voorafgaande is er van uitgegaan dat er met het toestaan van verdichtinginitiatieven enkel een particulier belang is gediend. In dat geval weegt het particulier belang niet op tegen het collectieve belang (het behoud van de woonomgeving). Het ligt anders indien met het initiatief (ook) maatschappelijke belangen zijn gediend. In dat geval valt de belangenafweging anders uit en kan het maatschappelijk

belang, mits voldoende zwaarwegend, wèl opwegen tegen het belang dat met inbreiding nadelig wordt beïnvloed. Zonder daarbij uitputtend te zijn, is in de volgende situaties het maatschappelijk voldoende zwaarwegend om op te wegen tegen het nadeel:

- een vanuit het oogpunt van volkshuisvesting een aanmerkelijke verbetering van de situatie
  (bijvoorbeeld het vervangen van woningen die niet meer aan de moderne eisen voldoen, zoals langs de Molenlaan in Mildam)
- een vanuit het oogpunt van stedenbouw een aanmerkelijke verbetering van de situatie, zoals het oplossen van een ruimtelijk knelpunt (ruimtelijke kwaliteitsverbetering);
  (*bijvoorbeeld het vervangen van een bedrijf dat niet meer past in een dorpskom, waarbij tegelijkertijd een onbebouwd terrein wordt bebouwd)*
- een vanuit het oogpunt van het woningbouwprogramma (diversiteit en keuzevrijheid in het woningaanbod) een (aanmerkelijke) verbetering;
  (bijvoorbeeld het voorzien in een exclusief woningaanbod waar anders niet in wordt voorzien)

5. Bouwen in de lintbebouwing

De notitie 'burgerwoningbouw in het buitengebied' is al eerder vastgesteld en de vraag komt naar voren hoe deze notitie zich verhoudt tot het hierboven geformuleerde voorstel. In het nieuwe beleid wordt uitgegaan van het provinciale begrip 'bestaand stedelijk gebied'. Dat begrip omvat meer dan alleen de bebouwde kom van Heerenveen en de buitendorpen. Het begrip omvat ook die delen van de lintbebouwing waar de eerder genoemde notitie uit 1990 betrekking op heeft. Dat betekent dat dit beleidsvoorstel de eerder genoemde notitie vervangt en dat de geformuleerde criteria dus ook van toepassing zijn op de nieuwbouw van woningen in de lintbebouwing. De notitie uit 1990 komt hiermee te vervallen. Wat wel overeind blijft, zijn de criteria uit deze notitie. Dat betekent dat verdichting in de lintstructuren alleen wordt toegestaan indien de bestaande afstand tussen twee woningen niet meer bedraagt dan 30 meter. Dit is dus een extra voorwaarde die alleen in de bebouwingslinten van toepassing is.

6. Aanvullende voorwaarden

Wanneer op grond van het beleid, zoals dat hierboven is beschreven, een open plek bebouwd zou mogen worden, moet er ook worden voldaan aan de hieronder beschreven voorwaarden:

- de (wettelijke) eisen die gelden voor archeologie, ecologie, luchtkwaliteit en de afstand tussen woningen en (agrarische) bedrijven;
- de nieuwe woningen moeten direct worden ontsloten vanaf de openbare weg;
- waardevolle bomen in principe behouden blijven;
- geen bebouwing in structureel groen;
- het plan moet economisch uitvoerbaarbaar zijn (dat houdt in dat wanneer er kans is op planschade deze voor rekening is van de initiatiefnemer, tenzij anders wordt besloten);

De onderbouwing dat aan deze eisen wordt voldoen, moet worden opgenomen in een 'ruimtelijke onderbouwing' Dit is onderdeel van de toelichting op een bestemmingsplan of is een afzonderlijk onderdeel van de omgevingsvergunning. Voor zover hier onderzoek voor nodig is,

zoals bijvoorbeeld vaak voor archeologie of ecologie het geval, komen de kosten daarvan voor rekening van initiatiefnemer.

7. Conclusie

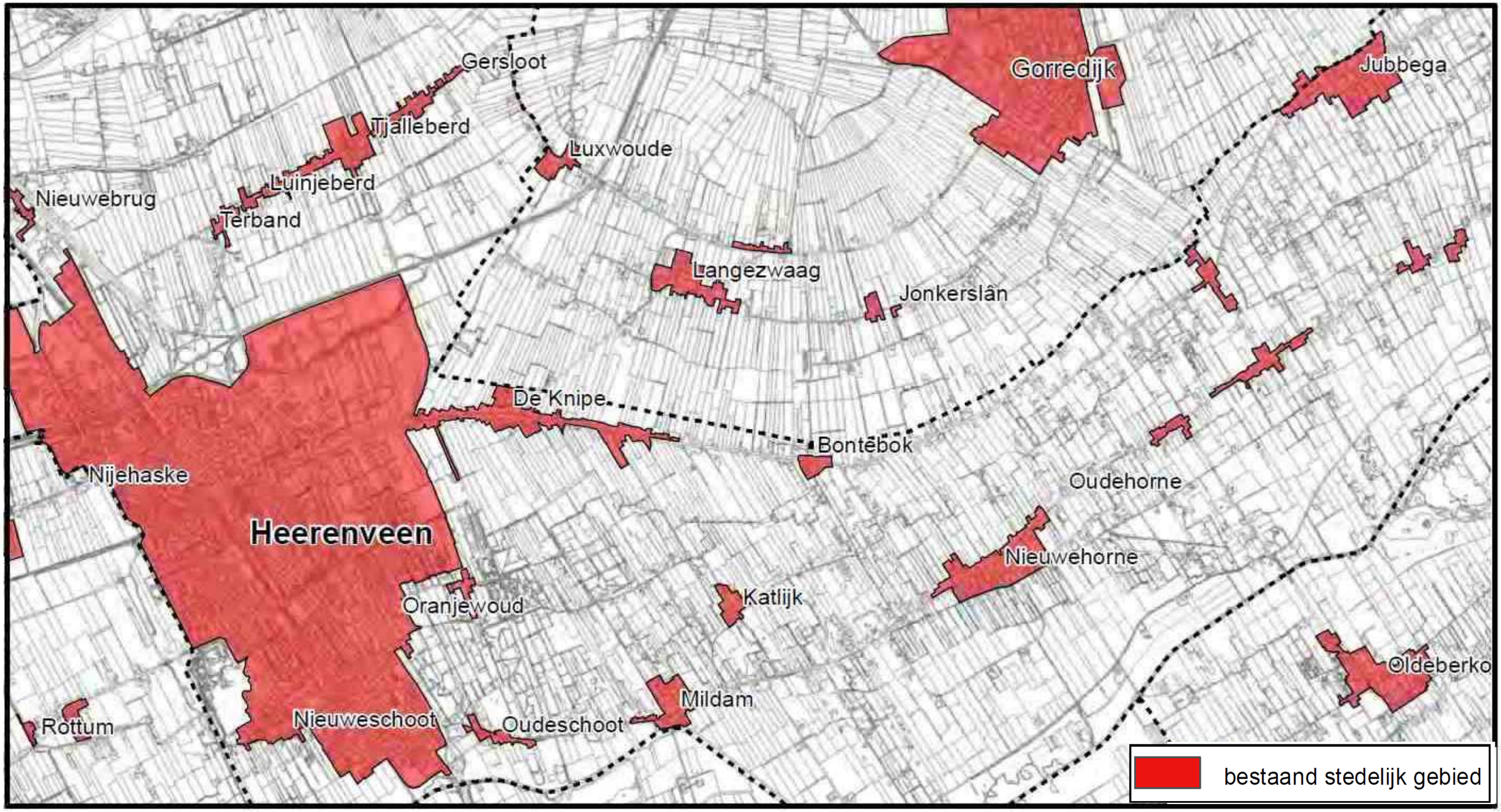
Voorgesteld wordt om als algemeen beleidsuitgangspunt vast te leggen dat in beginsel geen medewerking zal worden verleend aan initiatieven om het bestaand stedelijk gebied te verdichten. Hierop kan een uitzondering worden gemaakt indien sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang. Tot een zwaarwegend maatschappelijk belang wordt in ieder geval gerekend:

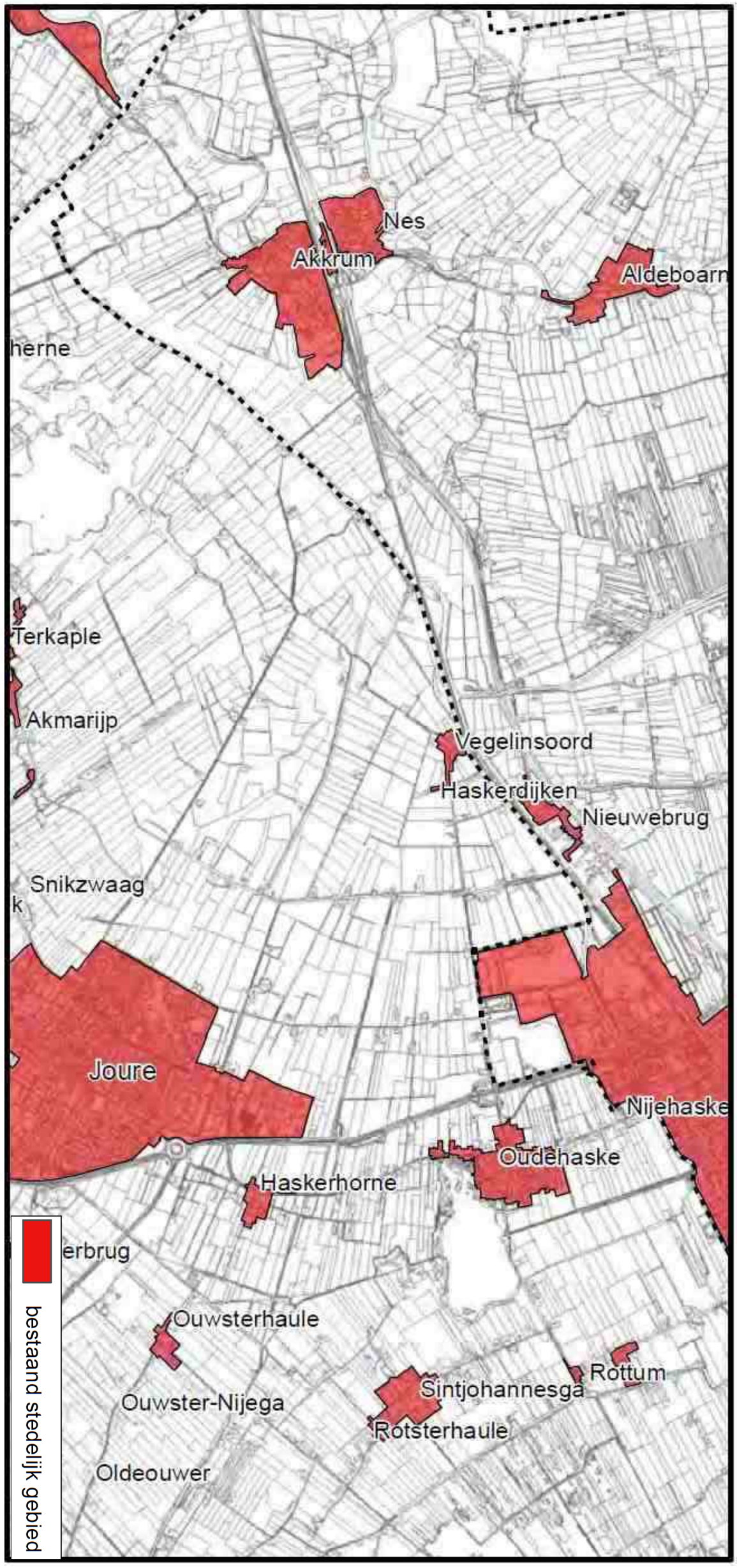
- een vanuit het oogpunt van volkshuisvesting een aanmerkelijke verbetering van de situatie;
- een vanuit het oogpunt van stedenbouw een aanmerkelijke verbetering van de situatie, zoals het oplossen van een ruimtelijk knelpunt (ruimtelijke kwaliteitsverbetering);
- een vanuit het oogpunt van het woningbouwprogramma (diversiteit en keuzevrijheid in het woningaanbod) een (aanmerkelijke) verbetering;

Voorzover het gaat om verdichting in de bebouwingslinten in het buitengebied geldt bovendien dat de afstand tussen twee woningen niet meer dan 30 meter mag bedragen.

BIJLAGE

kaarten ‘bestaand stedelijk gebied’


Gersloot
Tjalleberd
Luxwoude
Gorredijk
Jubbega
Luinjeberd
Nieuwebrug
Terband
Langezwaag
Jonkerslân
De Knipe
Bontebok
Nijehaske
Oudehorne
Heerenveen
Nieuwehorne
Katlijk
Oranjewoud
Oldeberko
Mildam
Rottum
Nieuweschoot
Oudeschoot
bestaand stedelijk gebied


Nes
Akkrum
Aldeboarn
herne
Terkaple
Akmarijp
Vegelinsoord
Haskerdijken
Nieuwebrug
Snikzwaag
k
Joure
Nijehaske
Oudehaske
Haskerhorne
erbrug
Ouwsterhaule
Rottum
Sintjohannesga
Ouwster-Nijega
Rotsterhaule
Oldeouwer
bestaand stedelijk gebied