

Aanpassingen hoofdstuk 3 Notitie 'Herijking Ruimte voor Vernieuwing in het Buitengebied' (2012)



Gemeente Montferland
Ruimtelijke Ontwikkeling

14 juni 2019

Vastgesteld 24 oktober 2019

In deze notitie is 'Hoofdstuk 3 Herijking functieveranderingsbeleid: Zoals het wordt' uit de beleidsnotitie 'Herijking Ruimte voor Vernieuwing in het Buitengebied' zoals vastgesteld op 27 september 2012, opgenomen.

De voorgenomen aanpassingen vanuit de **Aanpassingsnotitie 'Herijking Ruimte voor Vernieuwing in het Buitengebied 2019'** zijn hierin met een gele markering aangegeven.

Hoofdstuk 3 Herijking functieveranderingsbeleid: Zoals het wordt

3.1 Herijking functieverandering algemeen

3.1.1 Doelstellingen en uitgangspunten

Zoals in hoofdstuk 1 al is aangegeven, is er in de laatste jaren veelvuldig gebruik gemaakt van de mogelijkheden inzake functieverandering naar wonen als gevolg waarvan veel nieuwe woningen en wooneenheden in het buitengebied zijn ontstaan dan wel in bestemmingsplannen zijn vastgelegd. Op dit moment is echter sprake van een enigszins stagnerende woningmarkt. Kavels bij de kernen worden moeilijker uitgegeven en ook de woningen en wooneenheden die worden gerealiseerd en aangeboden in het kader van functieverandering zijn voor initiatiefnemers lastig verkoopbaar. Voorkomen moet echter worden dat de woningbouw in het buitengebied concurreert met de nieuwbouw in de kernen. Functieverandering naar werken daarentegen heeft in de afgelopen jaren nauwelijks plaatsgevonden. Vooral de mogelijkheden inzake functieverandering naar wonen noodzaken thans dan ook tot een versobering. Functieverandering naar werken vraagt daarentegen juist om enige verruiming.

In de onderstaande paragrafen is weergegeven wat er in algemene zin wijzigt en wat er specifiek wijzigt voor functieverandering naar wonen respectievelijk werken.

De doelstelling van functieverandering zoals deze al gold blijft onveranderd.

1. functieverandering leidt tot een toename van de ruimtelijke kwaliteit;
2. functieverandering leidt tot een impuls aan de leefbaarheid, vitaliteit en sociale kwaliteit van het buitengebied.

Ook de daarbij behorende vereveningsmethoden 'sloop, beeldkwaliteit en landschappelijke inpassing' wijzigen niet.

Aan de doelstellingen wordt een doelstelling '3' toegevoegd:

3. functieverandering leidt tot gezonde (goede leefkwaliteit) nieuwe situaties in het buitengebied.

Ook de daarbij behorende vereveningsmethoden 'sloop, beeldkwaliteit en landschappelijke inpassing' wijzigen niet.

Daarnaast blijven de volgende uitgangspunten eveneens van toepassing:

- functieverandering (naar wonen) blijft, ongeacht de bestemming, van toepassing op alle percelen waar sprake is van een dusdanige oppervlakte aan gebouwen dat wordt voldaan aan de ondergrens voor functieverandering;
- de planologische situatie vormt het uitgangspunt (en niet de eigendomssituatie). Het gegeven dat een planologisch perceel bijvoorbeeld kadastraal is gesplitst in meerdere eigendommen doet daar niet aan af;
- de koppeling van functieverandering met de gebiedstypen Gelders Natuurnetwerk (GNN), Groene Ontwikkelingszone (GO) EHS (natuur, verweven, verbinding), multifunctioneel gebied (waardevol landschap) en landbouwontwikkelingsgebied blijft gehandhaafd met dien verstande dat in het geval van functieverandering in de EHS GO de vereveningsbijdrage naast de verplichte sloopvoorwaarde ook kan worden gevormd door de aanleg van nieuwe natuur;
- functieverandering vindt (voor zover daar sprake van is) plaats binnen het agrarisch erf (bouwvlak) en volgens de richtlijnen in het beeldkwaliteitsplan. Slechts in uitzonderingsgevallen is het toegestaan een woning buiten het oorspronkelijke agrarische bouwvlak te bouwen (bijvoorbeeld indien uitgevoerd onderzoek uitwijst dat het niet anders kan). In dat geval moet desondanks worden voldaan aan de voorwaarden van het boerenerfprincipe en sprake zijn van een duidelijke 'plus' die kan bestaan uit een extra bijdrage in de landschapsversterking ter plaatse. In dat geval is een maatwerksituatie noodzakelijk;

- Bij percelen waar reeds sprake is van de bestemming 'wonen', welke ook reeds in het daaraan voorgaande bestemmingsplan van deze bestemming waren voorzien, is de bestaande situatie voor wat betreft de opbouw van het erf, het uitgangspunt waarbij in het kader van functieverandering dient te worden aangesloten (compacte bebouwing).

3.1.2 Ondergrens functieverandering

~~Gelet op de geconstateerde beperkingen aan de voorheen geldende ondergrens van 400 m² om voor functieverandering in aanmerking te komen, maar vooral ook gelet op de noodzaak tot enige versoepeling van het functieveranderingsbeleid met betrekking tot wonen, wordt de ondergrens voor functieverandering naar wonen thans opgehoogd naar 600 m². Dit betekent dat~~ Op een perceel ~~moet~~ ten minste 600 m² aan gebouwen (niet zijnde bestaande woningen) aanwezig ~~moet~~ zijn om voor functieverandering naar wonen in aanmerking te komen. In de nieuwe situatie dient er bovendien altijd vanuit te worden gegaan dat zowel een bestaande te handhaven woning als een eventueel nieuw te bouwen woning over 100 m² aan bijgebouwen beschikt. Voor wooneenheden is dit 50 m².

Functieverandering naar werken kan uitsluitend plaatsvinden op percelen waar sprake is van een agrarisch bouwvlak. Gelet op de gewenste verruiming van de mogelijkheden van functieverandering naar werken, wordt het toepassen van een ondergrens hier geheel verlaten.

3.1.3 Algemene randvoorwaarden herijking functieverandering

~~De randvoorwaarden voor functieverandering zoals opgenomen in het voorgaande hoofdstuk blijven nagenoeg ongewijzigd van toepassing met dien verstande dat conform het bovenstaande de ondergrens voor functieverandering naar wonen wordt opgehoogd naar 600 m² en de ondergrens voor functieverandering naar werken wordt geschrapt.~~

Randvoorwaarden functieverandering

1. door functieverandering van vrijgekomen gebouwen in het buitengebied worden de bestaande (agrarische) bedrijven in de omgeving niet belemmerd;
2. functieverandering mag niet leiden tot belemmering van (gevoelige) functies in de omgeving. Sprake dient te zijn van een goede ruimtelijke ordening;
3. behoudens hergebruik van monumentale bebouwing dan wel hergebruik van een eventueel aanwezige 'deel' is functieverandering naar wonen eerst aan de orde indien op een perceel (exclusief eventuele 'deel') ten minste 600 m² aan gebouwen (Ook door een calamiteit verwoeste gebouwen kunnen daartoe worden gerekend mits deze legaal op de locatie aanwezig waren en mits het verzoek tot functieverandering wordt ingediend binnen 2 jaar na het teniet gaan van het gebouw) aanwezig is en deze oppervlakte in de nieuwe situatie met 50% is gereduceerd;
4. functieverandering mag de ontwikkelingsmogelijkheden voor de landbouw in het gebied voor de grondgebonden landbouw ~~en het landbouwontwikkelingsgebied~~ niet nadelig beïnvloeden ~~(voor zover sprake is van een initiatief tot functieverandering in of aan de rand van het landbouwontwikkelingsgebied, dient te worden onderzocht of hierdoor geen potentiële vestigingslocatie voor een intensieve veehouderij verloren gaat, dan wel bestaande agrarische bedrijven in de uitbreidingsmogelijkheden worden beperkt);~~
5. functieverandering van vrijgekomen gebouwen mag niet leiden tot knelpunten in de verkeersafwikkeling, dan wel een t.o.v. de bestaande situatie onaanvaardbare verkeersaantrekkende werking;
6. functieverandering dient bij te dragen aan verbetering van de ruimtelijke kwaliteit door een goede beeldkwaliteit in de nieuwe situatie (erfindeling en bebouwing), sloop van beeldkwaliteit verlagende bebouwing, behoud en verbetering van monumentale gebouwen, en een goede landschappelijke inpassing;

Daarnaast geldt in voorkomende gevallen dat:

- a. geen afbreuk mag worden gedaan aan de kernkwaliteiten van het waardevol landschap;
- b. functieverandering niet mag leiden tot aantasting van landschappelijke waarden en natuurwaarden, waarvan laatst genoemde door middel van onderzoek dient te worden aangetoond;
- c. de wezenlijke kenmerken of waarden van **het EHS-gebied het GNN en de GO** niet significant mogen worden aangetast, tenzij door het stellen van compenserende of mitigerende maatregelen hieraan voldoende tegemoet kan worden gekomen;
- d. bodemonderzoek heeft aangetoond dat de bodem geschikt is voor het beoogde gebruik, dan wel sanering heeft plaatsgevonden;
- e. een watertoets dient te worden uitgevoerd, waaruit blijkt dat op aanvaardbare wijze met het aspect water wordt omgegaan (waarbij wordt onder meer getoetst aan het beleid van het Waterschap Rijn en IJssel);
- f. voor zover de locatie is gelegen in het grondwaterbeschermingsgebied, de nieuwe functie niet mag leiden tot een hoger risico voor het grondwater in vergelijking met de situatie vóór functieverandering;
- g. functieverandering geen negatieve gevolgen mag hebben voor de archeologische waarden, waartoe archeologisch onderzoek dient te worden uitgevoerd en die maatregelen dienen te worden getroffen die overeenkomstig het archeologiebeleid van de gemeente zijn;
- h. uit onderzoek is gebleken dat er sprake is van een aanvaardbaar leefklimaat voor wat betreft het aspect geur;
- i. dient te worden voldaan aan het gestelde bij of krachtens de Wet geluidhinder ten aanzien van de geluidsbelasting op de gevel van de nieuwe wooneenheden en woningen **(hogere grenswaarden zijn niet aan de orde)**;
- j. functieverandering geen negatieve gevolgen heeft voor de luchtkwaliteit;
- k. de externe veiligheid wordt gewaarborgd;

In het bestemmingsplan 'Buitengebied' zoals dat geldt na de inwerkingtreding van de vierde periodieke herziening, zijn in artikel 43.3 en 43.4 de actuele voorwaarden voor functieverandering naar wonen resp. functieverandering naar werken opgenomen. Deze regels zijn te raadplegen via de onderstaande link.

https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.1955.bplqbgalgherz04-va01/b_NL.IMRO.1955.bplqbgalgherz04-va01_rb1.pdf

3.2 Herijking functieverandering naar wonen algemeen

Het onderdeel functieverandering naar wonen wordt rechtstreeks doorvertaald in de eerste herziening van het bestemmingsplan 'Buitengebied' nu naast een inperking van het toegestane aantal woningen en wooneenheden en de reeds hierboven genoemde algemene wijzigingen, sprake is van een eenduidige regeling die niet ingrijpend wordt gewijzigd.

Met het einde van de economische crisis is er opnieuw een duidelijke behoefte aan woningbouw ontstaan. De Liemerse Woonagenda 2017-2027 gaat voor Montferland in de basisvariant uit van een woningbehoefte van 880 nieuwbouwwoningen in de periode 2017-2027. De plusvariant gaat uit van een behoefte van 1.235 woningen. De opgave is daarmee groter dan de voorraad harde plancapaciteit zoals opgenomen in de gemeentelijke woningbouwprogrammering. Deze ruimte wordt mede benut door te voorzien in de vraag naar landelijk wonen, waaraan met de mogelijkheden voor functieverandering naar wonen (sinds 2012) een bijdrage kan worden geleverd. De gemeente wenst te blijven voorzien in deze behoefte. Hoewel het toevoegen van woningen in het buitengebied geen doel op zich is, maar op kleine schaal mogelijk wordt gemaakt om de leefbaarheid in het buitengebied te behouden en verpaupering tegen te gaan (ruimtelijk doel), wordt hiermee tegemoet gekomen aan een behoefte waarin met de woningbouw in de kernen niet kan worden voorzien. Specifiek met de categorie wooneenheden kan worden voorzien in de behoefte aan landelijk betaalbaar wonen. De huidige mogelijkheden voor functieverandering naar wonen zijn aanvullend op de woningbouwprogrammering in de kernen, waarmee sprake is van een juiste balans. Invullingen van functieveranderingslocaties met maximaal één vrijstaande woning in combinatie met één woongebouw met 2 kleinere wooneenheden (maximumvariant), waarmee een substantiële kwaliteitsverbetering wordt bewerkstelligd, laten zich qua aard en schaal geruisloos inpassen in het buitengebied. Ook in de Woonvisie Montferland 2016-2020 is bepaald dat de mogelijkheid voor het hergebruik van agrarische bebouwing voor wonen blijft bestaan om zo de gewenste ruimtelijke kwaliteitsslag te kunnen blijven maken.

De doelstellingen met betrekking tot dat functieverandering naar wonen dient te voorzien in de behoefte aan landelijk wonen en het langer zelfstandig kunnen blijven wonen in de eigen woonomgeving door senioren zoals weergegeven in paragraaf 2.2 blijven ongewijzigd. Ook blijft het onderscheid tussen zelfstandige woningen en zelfstandige wooneenheden gehandhaafd. In het kader van de toegevoegde doelstelling 'functieverandering leidt tot gezonde (goede leefkwaliteit) nieuwe situaties in het buitengebied' wordt geen medewerking verleend aan procedures voor een hogere grenswaarde in het kader van geluid, dan wel situaties waarbij woningen worden voorgestaan binnen een indicatieve magneetveldzone van een hoogspanningsleiding. Hiernaast dienen binnen de oppervlakte die voor de bouw van wooneenheden beschikbaar is, wooneenheden tot stand te kunnen worden gebracht van voldoende omvang. Om een voldoende woon- en leefsituatie te garanderen wordt daarom ook een minimuminhoud voor wooneenheden opgenomen welke 275 m³ bedraagt en voorts dient te worden voldaan aan de vereisten van het Bouwbesluit zonder dat sprake is van vergunningsvrije toevoegingen. Hiernaast beschikken afzonderlijke wooneenheden in ieder geval over 50 m² bergingsruimte.

Voordat een bestemmingsplanprocedure wordt opgestart dient bovendien de uitvoerbaarheid te worden aangetoond. In dat kader dient naast de economische uitvoerbaarheid te worden aangetoond dat sprake is van een concrete belangstelling voor het project en daarmee de verkoopbaarheid van de woningen c.q. wooneenheden.

In de onderstaande tabel staan de wijzigingen weergegeven.

	Notitie Ruimte voor Vernieuwing bestemmingsplan Buitengebied	Herijking 2012
Aantal woningen in het kader van functieverandering	Maximaal 2	Maximaal 1
Aantal wooneenheden in het kader van functieverandering	Maximaal 6	Maximaal 2
Te slopen oppervlakte aan gebouwen die recht geeft op bouw van een vrijstaande woning	750 m ² (per saldo in de nieuwe situatie)	1.000 m ² (per saldo in de nieuwe situatie)
Bijgebouwen bij woningen	Maximaal 2 bijgebouwen < 100 m ² per woning mogen behouden blijven	Maximaal 1 bijgebouw < 200 m ² per woning mag behouden blijven.
Bijgebouwen bij wooneenheden	Max 50 m ² per wooneenheid in het geval van nieuwbouw onder te brengen in het woongebouw (inpandig) dan wel in een gezamenlijke berging per woongebouw. In geval van hergebruik geldt geen maximale oppervlakte.	Max 50 m ² per wooneenheid in het geval van nieuwbouw welke uitsluitend inpandig mag worden gerealiseerd. In geval van hergebruik mag per wooneenheid max. 100 m ² worden hergebruikt met dien verstande dat de resterende bebouwing wordt gesloopt.

De toegestane maatvoering van woningen en woongebouwen in het kader van functieverandering naar wonen (nieuwbouw) is volledig beschreven in de wijzigingsbevoegdheden in artikel 43.3 van het bestemmingsplan 'Buitengebied', zoals dat geldt na de inwerkingtreding van de vierde periodieke actualisatie. In onderstaande tabel is dit samengevat. Op een aantal maatvoeringen is eveneens 10% afwijking mogelijk.

Maatvoering	Vrijstaande Woning	Nieuw woongebouw met wooneenheden
Goothoogte (max in meter)	3,5 m	3,5 m
Bouwhoogte (max in meter)	9 m	9 m
Inhoud max. in m ³ Inhoud min. in m ³	800 m ³ -	400 m ³ (per wooneenheid) 275 m ³ (per wooneenheid)
Oppervlakte bijgebouw (max) in m ² Oppervlakte bijgebouw (min) in m ²	100 m ² (bij nieuwbouw) -	50 m ² (bij nieuwbouw, inpandig te realiseren) 30 m ² (bij nieuwbouw, inpandig te realiseren)

Een combinatie van een vrijstaande woning met een woongebouw met 2 wooneenheden in het kader van functieverandering naar wonen blijft ook mogelijk. In dat kader dient na aftrek van de benodigde m²'s sloop voor de woning nog ten minste 600 m² aan gebouwen te resteren.

Daarbij dient de resterende oppervlakte in de nieuwe situatie met ten minste 50% te zijn gereduceerd met dien verstande dat:

1. sprake is van maximaal 2 wooneenheden in een nieuw gebouw van minimaal 275 m³ en maximaal 400 m³ per wooneenheid;
2. maximaal (en minimaal) 50 m² bijgebouw per wooneenheid welke in geval van nieuwbouw welke uitsluitend inpandig mag worden gerealiseerd. De resterende bebouwing wordt gesloopt.
3. in geval van hergebruik van bestaande gebouwen als bijgebouw mag maximaal 100 m² per wooneenheid en maximaal 200 m² per woning worden aangewend. Voor zover sprake is van een woongebouw met 2 wooneenheden, waarbij ten behoeve van het bijgebouw gebruik wordt gemaakt van bestaande bebouwing, mag maximaal één gebouw bij het woongebouw gehandhaafd blijven met een maximale oppervlakte van 200 m². Nieuwe inpandige bijgebouwen in het woongebouw zijn dan dus niet meer mogelijk. Bij een vrijstaande woning mag gebruik worden gemaakt van één bestaand gebouw met een maximale omvang van 200 m².

Een en ander aan wijzigingen betekent dat de categorie 'bestaande gebouwen hergebruiken in combinatie met een nieuwe woongebouw' zoals weergegeven in paragraaf 2.2 komt te vervallen. Voor enkele rekenvoorbeelden zie bijlage 6.

Een en ander is doorvertaald in de wijzigingsbevoegdheden in artikel 43.3 van het bestemmingplan 'Buitengebied'.

3.3 Herijking functieverandering naar wonen bijzonderheden

3.3.1 Saldering

Een andere aanpassing met betrekking tot functieverandering naar 'wonen' betreft de mogelijkheid tot 'saldering'. Onder 'saldering' wordt verstaan 'het tussen 2 locaties uitwisselen van slooprechten ten einde op 1 van die locaties functieverandering te kunnen bewerkstelligen'. Ook anno 2019 wordt het slopen van relatief kleine hoeveelheden bebouwing op diverse locaties in het kader van saldering niet wenselijk geacht. De gemeente Montferland acht saldering uitsluitend acceptabel wanneer dit op één salderingslocatie leidt tot een substantiële kwaliteitsverbetering door aldaar een veelvoud aan sloop te bewerkstelligen. Op deze wijze is saldering ook goed te realiseren en planologisch te verankeren.

Evenals voorheen is saldering uitsluitend mogelijk in geval van functieverandering naar wonen.

De ondergrens voor saldering bedraagt 600 m². Dit betekent dat evenals de ondergrens voor functieverandering op een locatie ten minste 600 m² aan gebouwen (exclusief bestaande woning) aanwezig dient te zijn om als locatie te mogen worden ingezet voor saldering met een andere locatie, waar (derhalve) eveneens ten minste 600 m² aan gebouwen aanwezig dient te zijn. Wanneer sprake is van een bouwvlak voor een agrarisch dan wel een niet-agrarisch bedrijf komt dat bouwvlak te vervallen.

Voor zover op een locatie sprake is van een tekort om een vrijstaande woning te bouwen, dient dat tekort op de salderingslocatie met een factor 3 te worden gesloopt en (per saldo) ten minste 600 m². Voor zover op een salderingslocatie met 600 m² aan bijgebouwen een woning aanwezig is, dient rekening te worden gehouden met het gegeven dat bij deze woning rechtens 100 m² aan bijgebouwen is toegestaan. De locatie kan in dat geval niet als salderingslocatie worden aangemerkt aangezien per saldo slechts 500 m² sloop mogelijk is. Een locatie mag voor zover mogelijk maximaal 2 keer als salderingslocatie worden ingezet.

Voor zover er op de salderingslocatie uitsluitend gebouwen worden gesloopt welke zijn voorzien van asbesthoudende daken, kan in afwijking van het bovenstaande worden volstaan met minder sloop. Het slooptekort op de functieveranderingslocatie dient in dat geval op de salderingslocatie met een factor 2 te worden gesloopt én ten minste 200 m². Er dient in dat geval met een rapport te worden aangetoond dat sprake is van asbesthoudend materiaal en voorts moet worden verzekerd dat dit op een voorgeschreven wijze wordt verwijderd.

De mogelijkheid bestaat dat op een salderingslocatie zowel gebouwen met asbestdaken als gebouwen zonder asbestdaken worden gesloopt om in de saldering te voorzien. Het gegeven dat op een salderingslocatie ten minste 600 m² aan gebouwen (exclusief bestaande woning) aanwezig moet zijn om als locatie te mogen worden ingezet voor saldering, is daarbij onverkort van toepassing. De wijze waarop een en ander wordt berekend kan het beste worden geïllustreerd aan de hand van een voorbeeld:

Rekenvoorbeeld 1.

Op een functieveranderingslocatie A. komt men 200 m² tekort om voor een vrijstaande woning in het kader van functieverandering in aanmerking te komen. Hiervoor wil men slopen op één salderingslocatie.

Er is een locatie B. gevonden met 700 m² aan gebouwen (naast een bestaande woning) welke voor sloop in aanmerking komen. De locatie komt hiermee dus in beginsel voor saldering in aanmerking (> 600 m²). Er kan een schuur worden gesloopt met asbestdak van 300 m² en een schuur zonder asbestdak van 400 m². Men wil de schuur met asbestdak inzetten voor de saldering. Er behoeft dan ook minder te worden gesloopt.

Om volledig te voldoen aan de salderingsregeling zou 200 m² (slooptekort) x factor 2 = 400 m² moeten worden gesloopt met asbestdak of 200 m² x factor 3 = 600 m² zonder asbestdak. Aan beide situaties kan op deze locatie niet worden voldaan.

Als gevolg van de sloop van de schuur van 300 m² met asbestdak komt men 100 m² aan te slopen gebouwen met asbestdak tekort. De sloop van de schuur van asbestdak van 300 m² komt immers slechts voor 150 m² tegemoet aan het tekort voor de functieverandering terwijl 200 m² vereist is. Dit tekort kan worden gecompenseerd door sloop van gebouwen zonder asbestdak met een factor 3. Dit betekent dat ook van de schuur zonder asbestdak nog 50 m² x factor 3 = 150 m² moet worden gesloopt om aan de vereiste saldering te kunnen voldoen. Met de in totaal 450 m² sloop (300 m² met asbestdak en 150 m² zonder asbestdak) wordt eveneens voldaan aan de minimaal noodzakelijke sloopoppervlakte op de salderingslocatie van 400 m².

Rekenvoorbeeld 2.

Men wil nu de schuur met asbestdak in beginsel handhaven en de schuur zonder asbestdak inzetten voor de saldering. Er moet gelet op de factor 3, 600 m² worden gesloopt. Men sloopt 400 m². Men komt 200 m² factor 3 tekort. Dit kan worden gecompenseerd door van schuur met asbestdak nog 133 m² te slopen. (200 m² factor 3 staat gelijk aan 133 m² factor 2). Door sloop van de schuur van 400 m² zonder asbestdak en een gedeelte van 133 m² van de schuur met asbestdak wordt voldaan aan de minimale sloopvereiste van 400 m².

Rekenvoorbeeld 3.

Op een functieveranderingslocatie A. komt men 70 m² te kort om voor een vrijstaande woning in het kader van functieverandering in aanmerking te komen. Er is een salderingslocatie B. gevonden met 700 m² aan gebouwen (exclusief bestaande woning) welke voor sloop in aanmerking komt. Er kan een schuur worden gesloopt met asbestdak van 300 m² en een schuur zonder asbestdak van 400 m². Men wil de schuur met asbestdak inzetten voor de saldering. Om volledig te voldoen aan de salderingsregeling zou 70 m² x factor 2 = 140 m² met een minimum sloopoppervlakte van 200 m² aan gebouwen met asbestdaken moeten worden gesloopt. Op dezelfde locatie kan ook in de saldering worden voorzien door de schuur zonder asbestdak te slopen. Hiervoor geldt de rekensom 70 m² x factor 3 = 210 m² met een minimum sloopoppervlakte van 400 m².

Bij saldering wordt (evenals bij sloop op de functieveranderingslocatie zelf) geen onderscheid gemaakt tussen gebouwen welke zijn voorzien van (mest)kelders en gebouwen welke niet zijn voorzien van kelders. Wanneer gebouwen voor saldering worden ingezet welke zijn voorzien van kelders, dan dienen ook deze kelders met de sloop op de salderingslocatie geheel te worden verwijderd.

Van belang is dat ook bij gedeeltelijke sloop op een salderingslocatie ter plaatse altijd een ordentelijke situatie wordt achtergelaten. Dit betekent dat mogelijk ook zaken als afzijdig gelegen erfverharding en sleufsilo's moeten worden verwijderd, voor zover dat uit oogpunt van de te bewerkstelligen ruimtelijke kwaliteitsbijdrage op de salderingslocatie gewenst is. Dit wordt per geval bekeken. Ook in geval van gedeeltelijke sloop op een salderingslocatie, dient altijd sprake te zijn van een substantiële verbetering van de ruimtelijke uitstraling.

3.3.2 Geen nieuwbouw op maagdelijke locaties

Op grond van het beleid zoals verwoord in de notitie 'Ruimte voor vernieuwing in het buitengebied' was het in uitzonderingsgevallen onder bepaalde voorwaarden mogelijk om te bouwen op een maagdelijke locatie in het buitengebied. Dit kon zich bijvoorbeeld voordoen wanneer het algeheel opheffen van een bepaalde locatie in het landbouwontwikkelingsgebied tot een aanzienlijk verbeterde situatie voor de landbouw zou leiden. Deze maatwerkmoogelijkheid is met de herijking uit 2012 wordt thans geschrapt.

Hiervoor bestaan bestonden diverse aanleidingen:

1. Nieuwbouw op maagdelijke locaties wordt in het kader van functieverandering niet wenselijk geacht;
2. In de afgelopen jaren zijn Er waren geen verzoeken ingediend voor functieverandering in het landbouwontwikkelingsgebied, EHS-natuur of het gebied voor de grondgebonden landbouw in gebieden primair bestemd voor landbouw of voor natuur, waardoor ook niet de vraag aan de orde is geweest of daarbij sprake was van een situatie waarbij de functieverandering in dat gebied als beleidsmatig ongewenst diende te worden beschouwd en een maagdelijke locatie aan de orde was;
3. In geval van een functieveranderingsinitiatief is het zowel voor het gebied van de grondgebonden landbouw als de EHS in gebied met het primaat natuur niet noodzakelijk om te bouwen buiten deze gebieden. Functieverandering naar wonen heeft in deze gebieden doorgaans een positief effect;
4. Een en ander was is in lijn met de gewenste versobering van het functieveranderingsbeleid naar 'wonen'.

Ook anno 2019 wordt het bouwen van woningen/woongebouwen met wooneenheden in het kader van functieverandering buiten de functieveranderingslocatie (bijvoorbeeld in de kernrandzone) niet wenselijk geacht. Van belang is dat functieverandering naar wonen juist voorziet in de behoefte aan landelijk wonen, waarbij het hiermee gegenereerde aanbod aanvullend is op de woningbouw in de kernen. Woningen in het kader van functieverandering zijn daarom uitsluitend toegestaan in een kernrandzone wanneer het ook een daadwerkelijke functieveranderingslocatie in de kernrandzone betreft, waarbij op die functieveranderingslocatie een nieuw 'boerenerv' kan worden gecreëerd.

3.3.3 Grote woningen in het kader van functieverandering naar wonen

In de afgelopen periode Gebleken is gebleken dat er in het buitengebied regelmatig behoefte is aan grote(re) woningen. Aan deze behoefte kan tegemoet worden gekomen door grotere woningen toe te staan naarmate een grotere oppervlakte aan gebouwen wordt gesloopt.

Daarbij wordt uitgegaan van de volgende gradatie:

=> 1.000 m² sloop = zelfstandige woning 800 m³ (880 m³ na afwijking);

=> 1.500 m² sloop = zelfstandige woning 1.200 m³ (geen 10% van toepassing);

=> 2.000 m² sloop = zelfstandige woning 1.600 m³ (geen 10% van toepassing).

Het beleid inzake saldering is op deze bijzondere categorie niet van toepassing.

Woningen met een inhoud > 880 m³ zijn niet mogelijk in combinatie met functieverandering naar wooneenheden. Deze beleidsmatige mogelijkheid is met de eerste herziening doorvertaald in het bestemmingsplan 'Buitengebied' en tot op heden nog steeds geldend.

Woningen met een inhoud > 1.000 m³ die tot stand komen als gevolg van functieverandering kunnen niet worden gesplitst nu de splitsingsmogelijkheid uitsluitend voorziet op 'bestaande woningen' en niet op nieuwe woningen welke tot stand komen in het kader van functieverandering. Daaronder worden die woningen verstaan die ten tijde van het inwerking treden van het bestemmingsplan 'Buitengebied' (19 januari 2012) beschikten over een inhoud > 1.000 m³.

3.3.4 Geen medewerking aan bijzondere categorieën functieverandering naar wonen

Aan andere categorieën van functieverandering naar wonen (bijvoorbeeld woonwerk of woonzorgcombinaties) dan zoals met naam genoemd in het bestemmingsplan 'Buitengebied' wordt in beginsel (voor zover dit al in overeenstemming is met hoger overheidsbeleid) geen medewerking verleend. Een uitzondering op deze regel wordt gemaakt voor functieverandering naar wonen in geval van de sloop van een substantiële oppervlakte aan glasopstanden.

3.3.5 Functieverandering in geval van de sloop van glasopstanden/kassen

In de gemeente bevinden zich nog een aantal locaties met een substantiële oppervlakte aan kassen (tot ca. 2.500 m²). Functieverandering biedt goede mogelijkheden om de ruimtelijke kwaliteit op die locaties te verbeteren door sloop van de glasopstanden. Voor zover op een locatie ten minste 2.000 m² aan kassen wordt gesloopt (en al het meerdere voor zover aanwezig), wordt de mogelijkheid geboden om een woongebouw op te richten met minimaal en maximaal 2 wooneenheden. De geldende richtlijnen van het beeldkwaliteitsplan zijn hierop van toepassing. De wooneenheden hebben een inhoud van maximaal 400 m³ per wooneenheid en beschikken hiernaast over maximaal 50 m² aan inpandige berging per wooneenheid.

Voor zover op een locatie onvoldoende oppervlakte aan glasopstanden aanwezig is om direct van deze functieveranderingsmogelijkheid gebruik te maken, kan worden gesaldeerd met één andere locatie waarop zich eveneens glasopstanden bevinden. Op de beide locaties dient in dat geval ten minste 1.000 m² (en voorts al het meerdere voor zover aanwezig) aan glasopstanden te worden gesloopt. Het woongebouw kan in dat geval op één van de twee slooplocaties worden gerealiseerd voor zover vooraf met een goede ruimtelijke onderbouwing is aangetoond dat een en ander niet op ruimtelijke, milieutechnische hetzij andere belemmeringen stuit. De reguliere voorwaarden van een goede ruimtelijke ordening zijn op de locatie waar men het woongebouw wenst te realiseren onverkort van toepassing.

Het gegeven dat de te slopen kassen in voorkomende gevallen zijn voorzien van asbestbevattende voegkit, leidt niet tot extra mogelijkheden nu gebleken is dat dit niet leidt tot onevenredige belemmeringen bij verwijdering van de kassen.

3.3.6 Bestaande situaties

Het beleid voor functieverandering naar wonen zoals bovenstaand beschreven heeft in hoofdzaak betrekking op nieuwe situaties, waarbij nog functieverandering naar wonen moet plaatsvinden.

Anno 2019 zijn er echter ook tal van locaties waar reeds eerder functieverandering naar wonen heeft plaatsgevonden en dus sprake is van een bestaande situatie. Mogelijk wijken die bestaande situaties in enige mate af van de huidige beleidsregels.

Zo mochten bijgebouwen bij woongebouwen in het recente verleden op grond van het bestemmingsplan ook in één gezamenlijk bijgebouw per nieuw woongebouw worden opgericht, terwijl bijgebouwen bij wooneenheden op grond van de wijzigingsvoorwaarden nu juist uitsluitend inpandig in het woongebouw zijn toegestaan. Er komen derhalve situaties voor waarbij bijgebouwen vrijstaand bij het nieuwe woongebouw zijn vergund. Ook komen er situaties voor waarbij voor de bijgebouwen bij de wooneenheden gebruik is gemaakt van toenmalig reeds bestaande bijgebouwen.

Hoewel op functieveranderingslocaties terughoudend wordt omgegaan met het mogelijk maken van bouwwerken geen gebouw zijnde, is er in het bestemmingsplan 'Buitengebied' een uitzondering gemaakt voor overkappingen als onderdeel van het dak of dakvlak van woningen en bijgebouwen bij die woningen.

De geldende regels binnen de bestemming 'wonen' maken het mogelijk om nieuwe woningen op functieveranderingslocaties, maar ook om vrijstaande bijgebouwen bij die woningen te voorzien van overkappingen als onderdeel van het dak of dakvlak.

27.2.4 Bouwwerken, geen gebouwen zijnde

Voor het bouwen van bouwwerken, geen gebouwen zijnde geldt de volgende regel:

- a. de maatvoering van de bouwwerken, geen gebouwen zijnde mag niet meer bedragen dan in de onderstaande tabel is aangegeven met dien verstande dat ter plaatse van een nieuwe woning op een functieveranderingslocatie zoals opgenomen in bijlage 7 bij deze regels, geen bouwwerken geen gebouw zijnde zijn toegestaan, met uitzondering van overkappingen aan de woning en bijgebouwen.

Ook bij de bestemming 'wonen-woongebouw' (welke bestemming uitsluitend voorkomt op functieveranderingslocaties) zijn bouwwerken, geen gebouwen zijnde op grond van het bestemmingsplan 'Buitengebied' in beginsel uitgesloten. Met de vierde periodieke actualisatie van dit bestemmingsplan is ook hier een uitzondering gemaakt voor overkappingen aan woongebouwen als onderdeel van het dak of dakvlak. Overkappingen als onderdeel van een horizontale doortrekking van het dak buiten de buitenwerkse gevelvlakken zijn toegestaan voor zover deze geen steun vinden op palen of andere constructieve bouwdelen, dan wel deze zich bevinden op maximaal 2 meter uit het buitenwerks gevelvlak. Voor reeds bestaande met vergunning opgerichte vrijstaande bijgebouwen bij woongebouwen of toenmalig bestaande gebouwen welke als bijgebouw bij het woongebouw in gebruik zijn genomen, is deze mogelijkheid nog niet opgenomen, terwijl dit binnen de bestemming 'wonen' wel mogelijk is. Er bestaat geen bezwaar om deze mogelijkheid ook van toepassing te verklaren op bestaande vrijstaande bijgebouwen bij woongebouwen (niet zijnde bijgebouwen die vergunningsvrij zijn gebouwd). De gemeente wil het daarom mogelijk maken dat met vergunning opgerichte vrijstaande bijgebouwen bij woongebouwen kunnen worden voorzien van overkappingen als onderdeel van het dak of dakvlak, zoals hierboven genoemd.

Aanpassingsnotitie 'Herijking Ruimte voor Vernieuwing in het Buitengebied 2019'

Noodzaak tot kritische blik op het geldende functieveranderingsbeleid naar wonen

In het afgelopen jaar hebben zich net zoals voorafgaand aan de herijking uit 2012 een aantal ontwikkelingen voorgedaan die aanleiding hebben gegeven het geldende functieveranderingsbeleid (in dit geval het functieveranderingsbeleid naar wonen) opnieuw tegen het licht gehouden. Zo is er onder meer een particulier verzoek ingediend om een woongebouw te mogen realiseren op een locatie ter compensatie van de sloop van 2.500 m² aan glasopstanden op diezelfde locatie, is er een particulier verzoek ingediend tot het op onderdelen bijstellen/verruimen van het functieveranderingsbeleid naar wonen, zijn er diverse nieuwe reguliere verzoeken ingediend voor functieverandering naar wonen, maar zijn er ook vanuit diverse invalshoeken praktijkervaringen en vragen vanuit het 'veld' naar voren gekomen met name ten aanzien van de categorie wooneenheden in woongebouwen.

Zo is onder meer verzocht om:

- a. een verruiming van de bouw- en gebruiksmogelijkheden (uitbreidingsmogelijkheden) bij de categorie wooneenheden in een nieuw woongebouw;
- b. inpandige bijgebouwen in nieuwe woongebouwen bij de inhoud van de wooneenheid te mogen betrekken;
- c. een evenwichtige verdeling van de toegestane oppervlakte aan vergunningsvrije bijgebouwen bij wooneenheden;
- d. verwijdering van overbodig geachte bouwregels inzake dakhelling en dakvlak/gevelverhouding bij nieuwe woongebouwen;
- e. kassen aan te merken als gebouwen waarop de reguliere regels voor functieverandering van toepassing zijn;
- f. een mogelijkheid toe te voegen om te kunnen slepen met slooprechten en te kunnen bouwen op een andere locatie dan de sloop/functieveranderingslocatie om zo in de kernrandzone die woningen toe te kunnen voegen waar behoefte aan is.

Gebleken is dat het planologische onderscheid tussen wooneenheden en woningen (met de bijbehorende gedifferentieerde bouw- en gebruiksmogelijkheden) in het kader van functieverandering bij de kopers in de praktijk niet altijd duidelijk is. Kopers van een wooneenheid in een nieuw woongebouw verwachten ondanks het duidelijke planologische onderscheid een woning in het buitengebied te hebben gekocht met bijbehorende ruime gebruiks- en uitbreidingsmogelijkheden.

Hiernaast is ook duidelijk geworden dat de geldende salderingsregeling bijstelling behoeft, dit eens te meer nu er ook sprake is van een particuliere opgave om asbestdaken van schuren te verwijderen.

Functieverandering van vrijkomende agrarische bebouwing speelt in het buitengebied van de gemeente Montferland ook nu nog steeds een belangrijke rol. Doelstelling is dat hiermee wordt bijgedragen aan de ruimtelijke kwaliteit in het buitengebied, maar ook dat de leefbaarheid, vitaliteit en sociale kwaliteit van het buitengebied hiermee een impuls krijgt. Functieverandering is en blijft daarmee een belangrijk speerpunt in het beleid voor het buitengebied.

In deze notitie wordt na een korte terugblik aangegeven welke aanpassingen de gemeente Montferland in het bestaande functieveranderingsbeleid zoals opgenomen in de notitie 'Herijking Ruimte voor Vernieuwing in het Buitengebied' wenst door te voeren.

Een korte terugblik

De gemeente Montferland beschikt sinds maart 2008 over een eigen functieveranderingsbeleid 'Ruimte voor Vernieuwing in het Buitengebied'. Deze lokale beleidsuitwerking bood met name op het gebied van functieverandering naar wonen aanvankelijk ruime mogelijkheden voor wat betreft het toegestane aantal wooneenheden.

Al sinds de introductie van het functieveranderingsbeleid in het Streekplan Gelderland 2005 wordt bij functieverandering gesproken van wooneenheden in woongebouwen. Door wooneenheden onder te brengen in bestaande vrijkomende agrarische gebouwen (VAB's) dan wel in nieuwe gebouwen (na sloop van de bestaande voormalige agrarische bedrijfsgebouwen) zou volgens de provincie Gelderland gedifferentieerd kunnen worden voorzien in de behoefte aan landelijk wonen zonder nieuwe bouwlocaties toe te voegen. In de toenmalige regionale beleidsuitwerking functieverandering van de Stadsregio uit 2007 is opgenomen dat de nieuw te bouwen woningen in het kader van functieverandering zouden moeten passen binnen de concessie-afspraken. Dit betekende dat het merendeel van de nieuwe woningen in het kader van functieverandering gerealiseerd zouden moeten worden in het betaalbare/goedkope segment.

In de gemeentelijke beleidsuitwerking functieverandering uit 2008 is in het verlengde van het provinciale en het regionale beleid dan ook een planologisch onderscheid gemaakt in een categorie wooneenheden in woongebouwen en een categorie vrijstaande/zelfstandige woningen in het kader van functieverandering. Dit onderscheid is ook in de wijzigingsbevoegdheden voor functieverandering naar wonen in het bestemmingsplan (artikel 43.3) en met de specifieke bestemming 'wonen-woongebouw' duidelijk tot uitdrukking gebracht. De bouw- en gebruiksmogelijkheden bij de categorie wooneenheden in woongebouwen zijn beperkter (zie bestemming 'wonen-woongebouw') dan bij de categorie vrijstaande woning.

Het lokale functieveranderingsbeleid bood destijds mogelijkheden om in de maximumvariant 6 wooneenheden in bestaande dan wel in nieuwe woongebouwen op een functieveranderingslocatie te realiseren. Hiermee kon op ruime schaal invulling worden gegeven aan de behoefte aan betaalbare wooneenheden in het buitengebied.

De economische crisis noopte tot een bijstelling van dit beleid. Gemeentelijke woningbouwkavels bij de kernen werden niet meer uitgegeven en de ruime mogelijkheden van functieverandering naar wonen zorgden daarbij voor een ongewenste concurrentie. Met de herijking in 2012 is het maximaal aantal toegestane wooneenheden op een functieveranderingslocatie daarom destijds teruggebracht van 6 naar 2. De maximumvariant op een functieveranderingslocatie bestaat sindsdien uit een invulling met maximaal één vrijstaande woning in combinatie met maximaal één nieuw woongebouw met in dat geval minimaal en maximaal twee wooneenheden. Juist de voorwaarde dat in een nieuw woongebouw minimaal 2 wooneenheden moeten worden opgericht heeft tot effect dat enerzijds kan worden voorzien in de behoefte aan betaalbare woningen in het buitengebied en anderzijds dat daarmee tegemoet kan worden gekomen aan de gewenste beeldkwaliteit op functieveranderingslocaties. Ook wordt hiermee het gewenste duidelijke onderscheid met de categorie vrijstaande/zelfstandige woning gewaarborgd, waarvoor een aanzienlijk grotere oppervlakte moet worden gesloopt en waarbij een grotere inhoud is toegestaan¹.

¹ Een nieuw woongebouw met daarin één wooneenheid is vanuit verschillende invalshoeken niet wenselijk: 1. er wordt niet voldoende voorzien in de behoefte aan betaalbare woningen 2. de gewenste beeldkwaliteit vraagt om gebouwen met enig volume (dus meerdere eenheden in één gebouw) 3. de categorie wooneenheden met de toegestane bouw- en gebruiksmogelijkheden moet duidelijk worden onderscheiden van de categorie vrijstaande/zelfstandige woning, hetgeen in geval van één wooneenheid in een nieuw woongebouw niet uitvoerbaar en houdbaar zal zijn.

Einde economische crisis

Met het einde van de economische crisis is ook de vraag naar woningen opnieuw aangetrokken. Onherroepelijke functieveranderingsplannen naar wonen uit eerdere jaren zijn sindsdien in rap tempo uitgevoerd. Functieveranderingsprojecten waarvoor eerder geen koper kon worden gevonden, waren binnen de kortste keren verkocht.

Dit heeft ook geleid tot een nieuwe vraag naar functieverandering, zeker ook nu het vrijkomen van agrarische gebouwen zich in de komende periode voortzet met daarbij nieuwe opgaven.

De nieuwe vraag naar functieverandering heeft ook geleid tot nieuwe vragen met betrekking tot de bestaande functieveranderingsmogelijkheden. Zo bestaat er een duidelijke behoefte aan een regeling welke een nieuw woongebouw mogelijk maakt bij de sloop van een substantiële oppervlakte aan glasopstanden. De diverse vragen en ervaringen hebben aanleiding gegeven het functieveranderingsbeleid naar wonen te evalueren en het gehanteerde onderscheid tussen de functieveranderingscategorie wooneenheden in woongebouwen en vrijstaande/zelfstandige woningen daarbij nog eens goed tegen het licht te houden.

Evaluatie functieverandering naar wonen

De evaluatie (zie bijlage) heeft uitgewezen dat er ook nu nog steeds een behoefte bestaat aan de functieveranderingscategorie wooneenheden in woongebouwen. Deze categorie heeft de afgelopen jaren in Montferland niet alleen geleid tot de sloop van een grote oppervlakte aan vrijgekomen gebouwen in het buitengebied, maar ook bijgedragen aan de totstandkoming van tal van betaalbare wooneenheden in het buitengebied. Zoals hierboven al opgemerkt wordt juist met de voorwaarde dat in een nieuw woongebouw ten minste 2 wooneenheden moeten worden opgericht, bewerkstelligd dat betaalbare wooneenheden ontstaan en ongewenste situaties worden voorkomen². Met deze categorie wordt tegemoet gekomen aan de specifieke behoefte aan landelijk betaalbaar wonen, waar in de kernen niet in kan worden voorzien.

Een hernieuwde verruiming van de huidige maximumvariant (één vrijstaande/zelfstandige woning in combinatie met een woongebouw met 2 kleinere wooneenheden) is niet wenselijk³.

De praktijk wijst uit dat ondanks de doorgevoerde versobering uit 2012 er nog steeds ruime vraag bestaat om van de sindsdien geboden mogelijkheden voor functieverandering gebruik te maken. De maximaal mogelijke invulling van een functieveranderingslocatie zoals deze op dit moment geldt, concurreert niet met de woningbouw in de kernen. Juist bij het mogelijk maken van een ruimer aantal woningen/wooneenheden in het kader van functieverandering kan een ongewenst effect ontstaan in relatie tot de woningbouw in de kernen. Woningen die in het buitengebied worden gebouwd, kunnen en mogen in dat geval (mogelijk) niet meer in de betreffende kern worden gebouwd. Dit gaat dan ten koste van een evenwichtige woningbouwverdeling en aantasting van de leefbaarheid in de kernen.

De woningbouw in het kader van functieverandering dient supplementair te zijn op de woningbouwprogrammering in de kernen. In de geldende regeling is daar sprake van. De nu geldende mogelijkheden op grond van het functieveranderingsbeleid voorzien in de behoefte aan landelijk wonen en hebben geen nadelig effect op de specifieke kwalitatieve woonbehoefte voor de kernen. Er is sprake van een juiste balans.

² Een enkele wooneenheid in een nieuw woongebouw zal aanzienlijk duurder zijn. Bovendien is een woongebouw met een kleinere wooneenheid uit oogpunt van beeldkwaliteit niet wenselijk en voorts zullen de beperkte bouw- en gebruiksmogelijkheden naar de toekomst niet uitvoerbaar en houdbaar zijn nu een dergelijke wooneenheid in de praktijk als reguliere woning zal worden beschouwd waarop ook de regels van de bestemming 'wonen' van toepassing zouden moeten zijn.

³ Ook een variant met een nieuw woongebouw met daarin één wooneenheid is niet wenselijk.

Een planologische verruiming van de maximaal toegestane inhoud van wooneenheden in nieuwe woongebouwen en de bijbehorende oppervlakte aan bijgebouwen, dan wel het mogelijk maken van juist één wooneenheid in een nieuw woongebouw is evenmin wenselijk ten einde de betaalbaarheid te waarborgen en om blijvend aan de kwalitatieve woonbehoefte en woningbouwafspraken tegemoet te kunnen komen.

Planologische verruimingen in toegestane inhoud van wooneenheden zullen al snel in de vraagprijs tot uitdrukking komen, waarmee de gewenste betaalbaarheid van de wooneenheden onder druk komt te staan. Juist de huidige beperkte bouw- en gebruiksmogelijkheden en de voorwaarde van 2 wooneenheden in één nieuw woongebouw maken dat deze categorie voor een grote groep betaalbaar is.

Een maximale inhoud van 400 m³ per wooneenheid in een nieuw woongebouw is in beginsel voldoende om een gemiddeld gezin te huisvesten. Deze categorie biedt dan ook uitstekende mogelijkheden voor startende gezinnen, maar ook ouderen. Een maximale oppervlakte van 50 m² inpandige berging per wooneenheid is voor deze categorie eveneens ruimschoots voldoende.

Ten einde te kunnen blijven voorzien in de regionale kwalitatieve behoefte aan landelijk wonen is het behoud van deze categorie in de huidige vorm (dus met de bestaande planologische bouw- en gebruiksbepalingen en met de voorwaarde van minimaal en maximaal 2 wooneenheden in een nieuw woongebouw) noodzakelijk. De categorie vrijstaande/zelfstandige woningen kan niet voorzien in de behoefte aan betaalbare woningen in het buitengebied.

De nu geldende maximumvariant in het kader van functieverandering naar wonen is qua aard en schaal goed passend in het buitengebied. Het inpandig opnemen van bijgebouwen in woongebouwen blijft voor wat betreft de gewenste beeldkwaliteit onverminderd wenselijk. Dit biedt namelijk de mogelijkheid om hiermee hoofd(woon)gebouwen van enig volume te realiseren (welke qua uitstraling refereren naar voormalige agrarische bedrijfsgebouwen), maar ook om kleinere vrijstaande bijgebouwen bij die hoofdgebouwen (die met een verwijzing naar de gewenste agrarische uitstraling niets te maken hebben), te weren.

Nieuwe mogelijkheid functieverandering naar wonen bij sloop substantiële oppervlakte glasopstanden

Hoewel in het functieveranderingsbeleid van zowel de provincie als de toenmalige Stadsregio Arnhem-Nijmegen glasopstanden nooit gelijk zijn gesteld met vrijkomende agrarische bebouwing (VABs) waarop de reguliere mogelijkheden voor functieverandering van toepassing zijn, is voor deze categorie toen al wel specifiek beleid geformuleerd. Zo bood de regionale beleidsinvulling functieverandering van de Stadsregio uit 2007 al mogelijkheden om bij de sloop van een substantiële oppervlakte glasopstanden medewerking te verlenen aan een nieuw woongebouw.

<i>Gesloopt oppervlakte glasopstanden</i>	<i>Functieverandering naar wonen</i>
0 - 1.000 m ²	geen mogelijkheden voor bouw woongebouw
1.000 - 2.500 m ²	1 woongebouw tot maximaal 800 m ³
2.500 - 8.000 m ²	1 woning of woongebouw tot maximaal 1.200 m ³
> 8.000 m ²	2 woningen of woongebouw tot maximaal 1.600 m ³

Mogelijkheden herbouw na sloop van alle glasopstanden

bron: Stadsregio Arnhem-Nijmegen, 2007

Vanwege het incidenteel voorkomen van kassencomplexen in Montferland is deze mogelijkheid destijds echter niet in het lokale functieveranderingsbeleid overgenomen. Hoewel de regionale beleidsinvulling van de toenmalige Stadsregio inmiddels ruimschoots door de provinciale Omgevingsvisie is achterhaald, is er nu desondanks behoefte aan een regeling welke voorziet in mogelijkheden voor functieverandering naar wonen bij sloop van een substantiële oppervlakte aan glasopstanden. Ook de buurgemeente Zevenaar heeft hiervoor mogelijkheden opgenomen in het lokale functieveranderingsbeleid.

Het gegeven dat ook andere gemeenten in de regio over een dergelijke regeling in hun functieveranderingsbeleid beschikken, biedt ook voor Montferland een rechtvaardiging om dit alsnog in het functieveranderingsbeleid op te nemen.

De gemeente Montferland is van oordeel dat een nieuw woongebouw (agrarische uitstraling) met minimaal en maximaal 2 wooneenheden en inpandige bijgebouwen gerechtvaardigd is wanneer op één locatie ten minste 2.000 m² aan glasopstanden/kassen wordt gesloopt (en al het meerdere voor zover aanwezig). Op geen van de bestaande locaties met kassencomplexen in Montferland bevindt zich naar het oordeel van de gemeente namelijk een zodanig te slopen oppervlakte aan glasopstanden dat ook de oprichting van een vrijstaande/zelfstandige woning daarbij is gerechtvaardigd.

De toegestane inhoud van de wooneenheden in het woongebouw bedraagt maximaal 400 m³ en de oppervlakte aan inpandige berging bedraagt maximaal 50 m² per wooneenheid. Dit is reeds geldend beleid. Dat zelfde geldt voor de maximaal toegestane goot- en bouwhoogte van 3,5 resp. 9 meter. De goothoogte is gericht op de totstandkoming van woongebouwen van één bouwlaag met een beeldbepalende kap. De gemeente is van oordeel dat het slopen van oude glascomplexen leidt tot een aanzienlijke bijdrage aan de ruimtelijke kwaliteit.

Voor zover een locatie over onvoldoende glasopstanden beschikt om van bovenstaande mogelijkheid gebruik te maken, kan worden gesaldeerd met één andere locatie waarop zich eveneens glasopstanden bevinden. Op de beide locaties dient in dat geval ten minste 1.000 m² én voorts al het meerdere aan bestaande glasopstanden te worden gesloopt. Het woongebouw kan in dat geval op één van de beide slooplocaties worden gerealiseerd voor zover vooraf met een goede ruimtelijke onderbouwing is aangetoond dat een en ander niet op ruimtelijke, milieutechnische hetzij andere belemmeringen stuit. De reguliere voorwaarden van een goede ruimtelijke ordening zijn op de locatie waar men het woongebouw wenst te realiseren onverkort van toepassing.

Het gegeven dat de te slopen kassen in voorkomende gevallen zijn voorzien van asbestbevattende voegkit, leidt niet tot extra mogelijkheden nu gebleken is dat dit niet leidt tot onevenredige belemmeringen bij verwijdering van de kassen.

- **Beglazingskit in de constructie van kassen**

In de Nota van toelichting bij het Asbestverwijderingsbesluit van 2000 wordt gewezen op onderzoek dat in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij door TNO is uitgevoerd. *“Daaruit blijkt dat de risico’s van blootstelling aan asbest bij het slopen van tuinbouwkassen, voor zover dat slopen betrekking heeft op het verwijderen van asbestbevattende voegkit, verwaarloosbaar zijn. [...] Naar aanleiding van de resultaten van dat onderzoek heeft LTO Nederland in de vorm van een instructie een veiligheids- en gezondheidsplan opgesteld voor de sloop van dit soort tuinbouwkassen. Dit veiligheids- en gezondheidsplan zal bij ministeriële regeling (Stert-2000-250) worden overgenomen als voorwaarde waar bij het slopen van tuinbouwkassen, voor zover dat slopen betrekking heeft op het verwijderen van asbestbevattende voegkit, ten minste aan moet worden voldaan.”*

Als de sloop van tuinbouwkassen op deze wijze wordt gedaan, is dit *“te beschouwen als routinematige asbestverwijderingswerkzaamheden met een beheersbaar risico. Hierdoor bestaat er geen noodzaak te verplichten dat de sloop van dit soort kassen moet worden opgedragen aan een deskundig asbestverwijderingsbedrijf”*, aldus de Nota van Toelichting.

In de nota van toelichting bij het Asbestverwijderingsbesluit 2005 (incl. wijzigingen Arbobesluit) wordt als redenen voor opname van deze vrijstellingen genoemd: *“In 2005 verdwijnt de Regeling sloop tuinbouwkassen met asbestbevattende voegkit; vanaf dan is ‘beglazingskit dat is verwerkt in de constructie van kassen’ vrijgesteld in het Arbobesluit.”*

Aanpassing salderingsregeling

Saldering is al sinds 2008 mogelijk op grond van het gemeentelijke functieveranderingsbeleid. Saldering kan aan de orde zijn wanneer op een bepaalde functieveranderingslocatie in beginsel wel voldoende kan worden gesloopt om voor functieverandering in aanmerking te komen, maar wanneer op die locatie onvoldoende kan worden gesloopt om een vrijstaande woning te mogen realiseren.

Een slooptekort op de functieveranderingslocatie kan dan worden gesaldeerd door sloop van een veelvoud van dit tekort op één salderingslocatie, waarbij de in dit kader noodzakelijke bestemmingswijzigingen op zowel de functieveranderingslocatie als de hiermee verbonden salderingslocatie in één bestemmingsplan planologisch vorm kunnen worden gegeven.

Er is in de praktijk tot op heden nagenoeg geen gebruik gemaakt van deze regeling. Dit is met name het gevolg van de omvang van de minimaal vereiste sloop op de salderingslocatie. Het gegeven dat het slooptekort op een functieveranderingslocatie op één salderingslocatie met een factor 3 (3 x het slooptekort) dient te worden gesloopt én met ten minste 600 m² is in de praktijk een te zware financiële last en daarmee een te hoge drempel gebleken. Dit geldt in het bijzonder wanneer er op de functieveranderingslocatie sprake is van een zeer beperkt slooptekort (bijvoorbeeld van 50 m²). Deze drempel wordt uiteraard nog hoger wanneer de te slopen gebouwen op de salderingslocaties zijn voorzien van asbestdaken, nu sloop daarvan immers gepaard gaat met extra kosten.

De gemeente Montferland wenst de salderingsregeling dan ook aan te passen. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen sloop van gebouwen met asbestdaken en sloop van gebouwen zonder asbestdaken. Voor sloop van gebouwen op salderingslocaties zonder asbestdaken blijft de sloopfactor 3 behouden, maar wordt de minimaal vereiste sloop bijgesteld van 600 m² naar 400 m².

Voor zover er op de salderingslocatie uitsluitend gebouwen worden gesloopt welke zijn voorzien van asbestdaken kan in afwijking van het bovenstaande worden volstaan met minder sloop. Het slooptekort op de functieveranderingslocatie dient in dat geval op de salderingslocatie met een factor 2 te worden gesloopt én ten minste 200 m². Met een rapport moet worden aangetoond dat sprake is van een asbesthoudend dak en voorts moet worden verzekerd dat het asbesthoudende materiaal op een voorgeschreven wijze wordt verwijderd.

Saldering in het kader van functieverandering kan op deze wijze versneld bijdragen aan de particuliere opgave om vóór eind 2024 alle gebouwen van asbestdaken te hebben ontdaan.

De mogelijkheid bestaat dat op een salderingslocatie zowel gebouwen met asbestdaken als gebouwen zonder asbestdaken worden gesloopt om in de benodigde saldering te voorzien. De geldende regel dat op een salderingslocatie ten minste 600 m² aan gebouwen (exclusief bestaande woning) aanwezig moet zijn om als locatie te mogen worden ingezet voor saldering, blijft hierbij onverkort van toepassing.

De wijze waarop een en ander wordt berekend kan het beste worden geïllustreerd aan de hand van een voorbeeld:

Rekenvoorbeeld 1.

Op een functieveranderingslocatie A. komt men 200 m² tekort om voor een vrijstaande woning in het kader van functieverandering in aanmerking te komen. Hiervoor wil men slopen op één salderingslocatie.

Er is een locatie B. gevonden met 700 m² aan gebouwen (naast een bestaande woning) welke voor sloop in aanmerking komen. De locatie komt hiermee dus in beginsel voor saldering in aanmerking (> 600 m²). Er kan een schuur worden gesloopt met asbestdak van 300 m² en een schuur zonder asbestdak van 400 m². Men wil de schuur met asbestdak inzetten voor de saldering. Er behoeft dan ook minder te worden gesloopt.

Om volledig te voldoen aan de salderingsregeling zou 200 m² (slooptekort) x factor 2 = 400 m² moeten worden gesloopt met asbestdak of 200 m² x factor 3 = 600 m² zonder asbestdak.

Aan beide situaties kan op deze locatie niet worden voldaan.

Als gevolg van de sloop van de schuur van 300 m² met asbestdak komt men 100 m² aan te slopen gebouwen met asbestdak tekort. De sloop van de schuur van asbestdak van 300 m² komt immers slechts voor 150 m² tegemoet aan het tekort voor de functieverandering terwijl 200 m² vereist is. Dit tekort kan worden gecompenseerd door sloop van gebouwen zonder asbestdak met een factor 3. Dit betekent dat ook van de schuur zonder asbestdak nog 50 m² x factor 3 = 150 m² moet worden gesloopt om aan de vereiste saldering te kunnen voldoen. Met de in totaal 450 m² sloop (300 m² met asbestdak en 150 m² zonder asbestdak) wordt eveneens voldaan aan de minimaal noodzakelijke sloopoppervlakte op de salderingslocatie van 400 m².

Rekenvoorbeeld 2.

Men wil nu de schuur met asbestdak in beginsel handhaven en de schuur zonder asbestdak inzetten voor de saldering. Er moet gelet op de factor 3, 600 m² worden gesloopt. Men sloopt 400 m². Men komt 200 m² factor 3 tekort. Dit kan worden gecompenseerd door van schuur met asbestdak nog 133 m² te slopen. (200 m² factor 3 staat gelijk aan 133 m² factor 2). Door sloop van de schuur van 400 m² zonder asbestdak en een gedeelte van 133 m² van de schuur met asbestdak wordt voldaan aan de minimale sloopvereiste van 400 m².

Rekenvoorbeeld 3.

Op een functieveranderingslocatie A. komt men 70 m² te kort om voor een vrijstaande woning in het kader van functieverandering in aanmerking te komen. Er is een salderingslocatie B. gevonden met 700 m² aan gebouwen (exclusief bestaande woning) welke voor sloop in aanmerking komt. Er kan een schuur worden gesloopt met asbestdak van 300 m² en een schuur zonder asbestdak van 400 m². Men wil de schuur met asbestdak inzetten voor de saldering. Om volledig te voldoen aan de salderingsregeling zou 70 m² x factor 2 = 140 m² met een minimum sloopoppervlakte van 200 m² aan gebouwen met asbestdaken moeten worden gesloopt. Op dezelfde locatie kan ook in de saldering worden voorzien door de schuur zonder asbestdak te slopen. Hiervoor geldt de rekensom 70 m² x factor 3 = 210 m² met een minimum sloopoppervlakte van 400 m².

Bij saldering wordt (evenals bij sloop op de functieveranderingslocatie zelf) geen onderscheid gemaakt tussen gebouwen welke zijn voorzien van (mest)kelders en gebouwen welke niet zijn voorzien van kelders. Wanneer gebouwen voor saldering worden ingezet welke zijn voorzien van kelders, dan dienen ook deze kelders op de salderingslocatie geheel te worden verwijderd.

Onveranderd blijft dat een salderingslocatie maximaal 2 keer mag worden ingezet om een slooptekort te compenseren op een functieveranderingslocatie. Van belang daarbij is dat ook na gedeeltelijke sloop op een salderingslocatie ter plaatse altijd een ordentelijke situatie wordt achtergelaten. Dit betekent dat mogelijk ook zaken als erfverharding en sleufsilos moeten worden verwijderd, voor zover dat uit oogpunt van de te bewerkstelligen ruimtelijke kwaliteitsbijdrage op de salderingslocatie gewenst is. Ook in geval van gedeeltelijke sloop op een salderingslocatie, dient altijd sprake te zijn van een substantiële verbetering van de ruimtelijke uitstraling.

Beleidsmatige verruimingen functieverandering in bestemmingsplan 'Buitengebied, vierde herziening'

In het kader van de vierde periodieke actualisatie van het bestemmingsplan 'Buitengebied' is reeds enige verruiming mogelijk gemaakt in de wijzigingsbevoegdheden voor functieverandering naar wonen (artikel 43.3 bestemmingsplan 'Buitengebied'). De wettelijke mogelijkheid van een hogere grenswaarde geluid wordt daarin nu niet langer uitgesloten. Ook een functieverandering naar wonen binnen een indicatieve magneetveldzone van een hoogspanningsleiding wordt niet op voorhand meer uitgesloten, voor zover onderzoek heeft uitgewezen dat de locatie zich bevindt buiten de specifieke magneetveldzone van deze leiding. Het niet mogelijk maken van het gebruik van de wettelijke milieugebruiksruimte kan in bepaalde situaties in de weg staan van een gewenste ruimtelijke kwaliteitsbijdrage op een locatie, terwijl het gebruik van deze wettelijke milieugebruiksruimte niet per definitie betekent dat daarmee een ongezonde situatie op die functieveranderingslocatie ontstaat. Deze voorwaarden welke met de eerste periodieke actualisatie van het bestemmingsplan 'Buitengebied' in 2014 zijn opgenomen zijn bovendien niet in lijn met de in voorbereiding zijnde Omgevingswet. Hiernaast is nu met de vierde periodieke actualisatie opgenomen dat ook gebouwen welke eerder door een calamiteit teniet zijn gegaan alsnog kunnen worden betrokken bij de bestaande oppervlakte aan gebouwen waarover de mogelijkheden voor functieverandering worden berekend. Voorwaarde daarbij is dat het gebouw legaal aanwezig was en het functieveranderingsverzoek is gedaan binnen 2 jaar na het teniet gaan van het gebouw.

Bestaande situaties

Het beleid voor functieverandering naar wonen heeft in hoofdzaak betrekking op nieuwe situaties, waarbij functieverandering naar wonen nog moet plaatsvinden. Anno 2019 zijn er echter ook tal van locaties waar reeds eerder functieverandering naar wonen heeft plaatsgevonden en waar derhalve sprake is van een bestaande situatie. Deze bestaande situaties kunnen in enige mate afwijken van de nu geldende beleidsregels. Zo mochten bijgebouwen bij woongebouwen in het nabije verleden op grond van het toenmalig beleid en het toenmalig geldende bestemmingsplan ook in één gezamenlijk bijgebouw per nieuw woongebouw worden opgericht, terwijl bijgebouwen bij wooneenheden sinds de herijking uit 2012 uitsluitend nog inpandig in het woongebouw zijn toegestaan. Er komen derhalve situaties voor, waar bijgebouwen vrijstaand bij het nieuwe woongebouw zijn vergund. Ook komen er situaties voor waarbij voor de bijgebouwen bij de wooneenheden gebruik is gemaakt van toenmalig reeds bestaande bijgebouwen.

Hoewel op functieveranderingslocaties terughoudend wordt omgegaan met het mogelijk maken van bouwwerken geen gebouw zijnde, is er in het bestemmingsplan 'Buitengebied' een uitzondering gemaakt voor overkappingen als onderdeel van het dak of dakvlak van nieuwe woningen op deze locaties en bijgebouwen bij deze woningen. De geldende regels binnen de bestemming 'wonen' maken het mogelijk om woningen, maar ook vrijstaande bijgebouwen bij woningen op functieveranderingslocaties te voorzien van overkappingen als onderdeel van het dak of dakvlak.

Ook bij de bestemming 'wonen-woongebouw' (welke bestemming uitsluitend voorkomt op functieveranderingslocaties) zijn bouwwerken, geen gebouw zijnde op grond van het bestemmingsplan 'Buitengebied' in beginsel uitgesloten.

Met de vierde periodieke actualisatie van dit bestemmingsplan is een uitzondering gemaakt voor overkappingen aan woongebouwen als onderdeel van het dak of dakvlak. Overkappingen als onderdeel van een horizontale doortrekking van het dak buiten de buitenwerkse gevelvlakken zijn uitsluitend toegestaan voor zover deze geen steun vinden op palen of andere constructieve bouwdelen, dan wel deze zich bevinden op maximaal 2 meter uit het buitenwerks gevelvlak.

Voor bestaande met vergunning opgerichte vrijstaande bijgebouwen bij woongebouwen is deze mogelijkheid niet opgenomen, terwijl dit binnen de bestemming 'wonen' wel mogelijk is. Er bestaat geen bezwaar om deze overkappingsmogelijkheid ook op bestaande vrijstaande bijgebouwen bij woongebouwen van toepassing te verklaren (niet zijnde bijgebouwen die vergunningsvrij zijn gebouwd of kunnen worden gebouwd).

Onwenselijkheden in het kader van functieverandering naar wonen

De bovenstaande aanpassingen betekenen ook dat aan een aantal andere gedane suggesties tot aanpassing geen toepassing wordt gegeven.

Verplaatsen slooprechten ander dan saldering tussen maximaal twee locaties niet mogelijk

De gemeente Montferland acht het ongewenst dat slooprechten kunnen worden verplaatst anders dan de reeds bestaande mogelijkheid tot saldering tussen maximaal twee locaties. Aan het slopen van relatief kleine hoeveelheden bebouwing op diverse locaties, zodat uiteindelijk met voldoende slooplocaties in de vereiste compensatie kan worden voorzien, wordt geen toepassing gegeven. De gemeente Montferland acht saldering uitsluitend acceptabel wanneer dit op één salderingslocatie leidt tot een substantiële kwaliteitsverbetering door aldaar een veelvoud aan sloop te bewerkstelligen. Op deze wijze is saldering ook goed te realiseren en planologisch te verankeren. Met de hierboven vermelde aanpassingen wordt de drempel voor het toepassen van saldering naar het oordeel van de gemeente aanzienlijk verlaagd dan wel weggenomen.

Geen gebruik van een vouchersysteem

Onder meer om bovengenoemde redenen wordt ook het werken met sloopvouchers door de gemeente Montferland niet wenselijk geacht. Een sloopvoucher betreft in feite een brief (tegoedbon) van een gemeente waarin staat aangegeven dat men schuren kan slopen en dat de oppervlakte daarvan nog x jaar kan worden ingezet voor een project elders waarvoor moet worden gesloopt. Hiervoor is echter een goede administratie benodigd. Bij het gebruik van een voucher zal bekeken moeten worden of er op de voucherlocatie al is gesloopt, of het juiste gebouw is gesloopt en of er geen omgevingsvergunning voor herbouw is afgegeven dan wel al herbouw heeft plaatsgevonden. Ook is de vraag of de betreffende voucher voldoende is om in het slooptekort te voorzien of dat er wellicht aanvullende sloopvouchers benodigd zijn. Dit maakt het vouchersysteem tot een ongewenste administratieve aangelegenheid, welke niet opweegt tegen de ruimtelijke kwaliteit die dit systeem oplevert. Doordat een voucher een waarde vertegenwoordigt kan hier bovendien een handel in ontstaan met een ongewenst prijsopdrijvend effect.

Geen mogelijkheden voor woningen/wooneenheden buiten de functieveranderingslocatie

De gemeente Montferland wil het bouwen van woningen/woongebouwen met wooneenheden in het kader van functieverandering buiten de sloop/functieveranderingslocatie (bijvoorbeeld kernrandzone) niet mogelijk maken. Functieverandering dient juist te voorzien in de behoefte aan landelijk wonen en is supplementair op de woningbouw in de kernen. De gemeente Montferland is van oordeel dat met de gemeentelijke woningbouwprogrammering voldoende in de woonbehoefte voor de kernen wordt voorzien. De woningbouwprogrammering is hierop afgestemd. Daarbij wordt met het oog op de ladder voor duurzame verstedelijking in eerste instantie aangestuurd op herstructurering van binnenstedelijke terreinen en aanpassing van de bestaande voorraad en bestaande bebouwde locaties. Woningen in kernrandzones zijn niet wenselijk tenzij het hier daadwerkelijke functieveranderingslocaties betreft. De gemeente is van oordeel dat de relatie tussen het slopen van agrarische bedrijfsbebouwing op een voormalige agrarische bedrijfslocatie en het creëren van een nieuw 'boerenerv' op diezelfde locatie verdwijnt wanneer nieuwbouw in de kernrandzone mogelijk wordt gemaakt. Juist het bouwen op de daadwerkelijke functieveranderingslocaties biedt ook de gewenste rechtszekerheid richting belanghebbenden in de omgeving. Zij weten waar op grond van de bestaande regels voor functieverandering eventuele ontwikkelingen te verwachten zijn.

Vergunningsvrij bouwen op functieveranderingslocaties wordt niet gefaciliteerd

Met de herijking in 2012 is er bewust voor gekozen om de bijgebouwen bij wooneenheden in nieuwe woongebouwen uitsluitend inpandig mogelijk te maken. Hiermee wordt aan de ene kant gewaarborgd dat woongebouwen ontstaan met enig bouwvolume en aan de andere kant kunnen ongewenste vrijstaande bijgebouwen bij de woongebouwen daarmee op grond van het bestemmingsplan worden voorkomen. Vrijstaande kleinere bijgebouwen passen namelijk niet in het gewenste beeld van de nieuwe 'boerenerven' na functieverandering.

De toegestane 50 m² aan inpandige bergingsruimte wordt ruim voldoende geacht voor de categorie wooneenheden en deze toegestane oppervlakte maakt de aanvullende oprichting van vergunningsvrije bijgebouwen dan ook allerm minst noodzakelijk. Vergunningsvrije bouw mogelijkheden leiden tot verrommeling en doen afbreuk aan de gewenste beeldkwaliteit op functieveranderingslocaties.

De gemeente is dan ook van oordeel dat het vertrekpunt voor de planologische verankering van de nieuwe situatie in het bestemmingsplan en de daarop afgestemde bestemmingsvlakken uitsluitend wordt bepaald door de (vanuit analyse van de landschappelijke context) gewenste erfinrichting van de locatie. De gewenste erfinrichting met landschappelijke inpassing bepaalt de ligging, begrenzing en vormgeving van de bestemmingsvlakken in de nieuwe situatie. Het gegeven dat de wet het onder bepaalde voorwaarden mogelijk maakt om vergunningsvrij bijgebouwen of een mantelzorgwoning bij een hoofdgebouw op te richten, betekent niet dat dit moet worden gezien als een recht welke in het bestemmingsplan moet worden gefaciliteerd. Gelet op de afbreuk aan de beeldkwaliteit, moet vergunningsvrij bouwen op functieveranderingslocaties juist zoveel mogelijk worden voorkómen. Vergunningsvrij bouwen is dan ook uitsluitend mogelijk wanneer het uiteindelijk vastgestelde bestemmingsplan voor de functieveranderingslocatie deze mogelijkheid niet uitsluit.

Geen verwijdering bouwregels inzake dakhelling en dak/vlak gevelverhouding voor woongebouwen

In het kader van de vierde herziening is verzocht om de geldende bouwregels inzake dakhelling en dakvlak/gevelverhouding voor nieuwe woongebouwen in het geldende bestemmingsplan 'Buitengebied', te verwijderen.

De gemeente Montferland is echter van oordeel dat de betreffende bouwregels waarborgen dat de woongebouwen worden uitgevoerd met de uit oogpunt van beeldkwaliteit gewenste kap, een en ander overeenkomstig de wijzigingsvoorwaarden voor functieverandering waarin wordt gerefereerd naar het beeldkwaliteitsplan 'Buitengebied'. Woongebouwen met platte daken welke in geen enkel opzicht refereren naar de voormalige agrarische bedrijfsgebouwen, kunnen hiermee worden voorkomen. Voor het overige bestaat volledige vrijheid in architectuur nu de welstandstoets voor enkele jaren terug is afgeschaft.

14 juni 2019

Bijlage 1: Evaluatie functieverandering naar wonen in het algemeen en de categorie woongebouw in het bijzonder.

Onderscheid tussen woningen en wooneenheden

Als sinds de introductie van het functieveranderingsbeleid in het Streekplan Gelderland 2005 wordt bij functieverandering gesproken van wooneenheden in woongebouwen. Door wooneenheden onder te brengen in bestaande vrijkomende agrarische gebouwen dan wel in nieuwe gebouwen (na volledige sloop van de bestaande voormalige agrarische bedrijfsgebouwen) zou gedifferentieerd kunnen worden voorzien in de behoefte aan landelijk wonen zonder nieuwe bouwlocaties toe te voegen. Met de functieverandering zou tegemoet gekomen moeten worden aan de kwalitatieve afspraken zodat er ook voldoende betaalbare woningen zouden worden gebouwd.

In de (achterhaalde) regionale beleidsuitwerking van de toenmalige Stadsregio is opgenomen dat functieverandering binnen de concessie-afspraken zou moeten passen. Dit betekent dat het merendeel van de nieuwe woningen in het buitengebied gerealiseerd zouden moeten worden in het betaalbare/goedkope segment. Eerst op aandringen van de regio's is er ook de mogelijkheid opgenomen om vrijstaande/zelfstandige woningen te mogen bouwen in het kader van functieverandering, hetgeen door de provincie als streekplanuitwerking is geaccepteerd. Dit betrof de (dure) categorie woningen in het buitengebied met een maximaal toegestane inhoud zoals dat in het buitengebied in de gemeenten gangbaar is (750-800 m³) en bijbehorende mogelijkheden voor bijgebouwen.

Het onderscheid tussen wooneenheden in woongebouwen en zelfstandige woningen in het kader van functieverandering is duidelijk in het gemeentelijk functieveranderingsbeleid en de wijzigingsbevoegdheden voor functieverandering naar wonen in het bestemmingsplan (artikel 43.3) tot uitdrukking gebracht. De woongebouwen met wooneenheden welke in het kader van functieverandering mogelijk worden gemaakt, worden voorzien van de bestemming 'wonen-woongebouw' met ten opzichte van de bestemming 'wonen' aangepaste bouw- en gebruiksregels. In geval van een nieuw woongebouw geldt altijd dat hierin minimaal en maximaal 2 wooneenheden moeten worden ondergebracht. Voorts geldt altijd een maximale inhoudsmaat voor de wooneenheden van 400 m³ en max 50 m² inpandige berging, zoals ook opgenomen in de van toepassing zijnde wijzigingsbevoegdheid. Eén wooneenheid in een nieuw woongebouw betreft feitelijk een kleine (verkapte) zelfstandige woning, welke zowel uit oogpunt van het bewerkstelligen van betaalbare wooneenheden, maar ook het bewerkstelligen van de gewenste beeldkwaliteit op functieveranderingslocaties niet wenselijk wordt geacht.

Van groot belang daarbij is tevens dat het planologische onderscheid met de categorie zelfstandige woning (waarvoor een veel grotere sloopreductie is vereist en waarop andere planologische voorwaarden van toepassing zijn) in de praktijk niet uitvoerbaar en houdbaar zal zijn.

Hoewel het maximaal toegestane aantal wooneenheden op een functieveranderingslocatie met de versoering van het functieveranderingsbeleid naar wonen in 2012 is teruggebracht van 6 naar 2 (door de economische crisis werden kavels bij de kernen niet meer verkocht en de mogelijkheden van functieverandering zorgden voor ongewenste concurrentie), is behoud van de categorie 'wooneenheden in een woongebouw' in de huidige vorm noodzakelijk ten einde de realisatie van betaalbare wooneenheden in buitengebied voort te kunnen zetten. Van belang daarbij is ook dat in geval van een nieuw woongebouw juist wordt vastgehouden aan de voorwaarde van minimaal en maximaal 2 wooneenheden in dat gebouw.

Ondanks het gegeven dat het onderscheid tussen wooneenheden in woongebouwen en de categorie zelfstandige woning in het functieveranderingsbeleid duidelijk is geformuleerd, blijken de (aspirant)kopers van wooneenheden regelmatig verwachtingen te hebben ten aanzien van gebruiks- en uitbreidingsmogelijkheden die de opgenomen bestemming 'woongebouw' niet biedt.

Verkoopinformatie

Diverse malen is geconstateerd dat verkoopinformatie wordt verstrekt wanneer functieveranderingsprojecten te koop worden aangeboden welke de 'lading' niet volledig dekt. Vaak begint dat al met een benaming 'twee-onder-een kap woningen', waardoor aspirant kopers ook in de veronderstelling kunnen worden gebracht een woning te kopen met de reguliere bouw- en gebruiksmogelijkheden voor een woning in het buitengebied. De beperkingen en dan met name de beperkte bouw- en gebruiksmogelijkheden (zoals duidelijk weergegeven in het voor de locatie opgestelde bestemmingsplan), maar ook de verplichte landschappelijke inrichting en de beperkte vergunningsvrije mogelijkheden komen onvoldoende naar voren. De (aspirant) kopers zijn hiernaast soms onvoldoende bekend met de overeenkomsten die zijn afgesloten met betrekking tot de landschappelijke inpassing en inrichting van de functieveranderingslocaties welke de nieuwe eigenaren verplichtingen opleggen t.a.v. de landschappelijke inrichting van de gronden.

Er worden regelmatig ruime kavels te koop aangeboden bij de 'twee onder 1 kap woningen', waarvan een groot gedeelte doorgaans is voorzien van de bestemming 'agrarisch', welke tegen verwachting van kopers in niet mag worden bebouwd of worden gebruikt als tuin. Kopers vinden dit vreemd omdat er bij de door hen gekochte woning in het buitengebied in hun beleving immers ook een ruime tuin hoort met mogelijkheden voor bijgebouwen. Daar komt bij dat los van de bouw- en gebruiksbepalingen op de gronden welke zij als woonkavel hebben gekocht juist ook nog sprake kan zijn van een extra verplichting tot landschappelijke inpassing volgens een realisatieovereenkomst of voorwaardelijke verplichting.

Ervaringen met kopers van wooneenheden in woongebouwen

Kopers van wooneenheden in woongebouwen hebben in de praktijk vaak allerlei wensen, terwijl de planologische mogelijkheden van deze categorie beperkt zijn. De wensen worden dan ook begrensd door de mogelijkheden die het bestemmingsplan voor deze categorie biedt. Kopers lijken zich onvoldoende bewust van de mogelijkheden of onmogelijkheden welke verbonden zijn aan deze functieveranderingscategorie.

In verschillende situaties zijn ruime kavels gekocht terwijl een groot deel van de daarvan onderdeel uitmakende grond op basis van het bestemmingsplan niet voor tuin of bebouwing in gebruik kan worden genomen. Ook kunnen er vanwege de verplichte landschappelijke inpassing beperkingen zijn aan het gebruik als tuin.

In de praktijk blijkt dat de verkoop van de gronden of de kavels niet altijd is afgestemd op de mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt. Aspirant kopers wensen bijvoorbeeld een wat andere uitvoering dan in het functieveranderingsplan is aangegeven, waardoor uiteindelijk tegen ongewenste strijdigheden met het vastgestelde bestemmingsplan wordt aangelopen. De verdeling van de gronden in kavels wordt onvoldoende afgestemd op de aan het plan ten grondslag liggende erfinrichtingsschets en op de mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt.

Door het teruggebrachte maximaal toegestane aantal wooneenheden op een locatie werpt dit nu overigens al minder belemmeringen op.

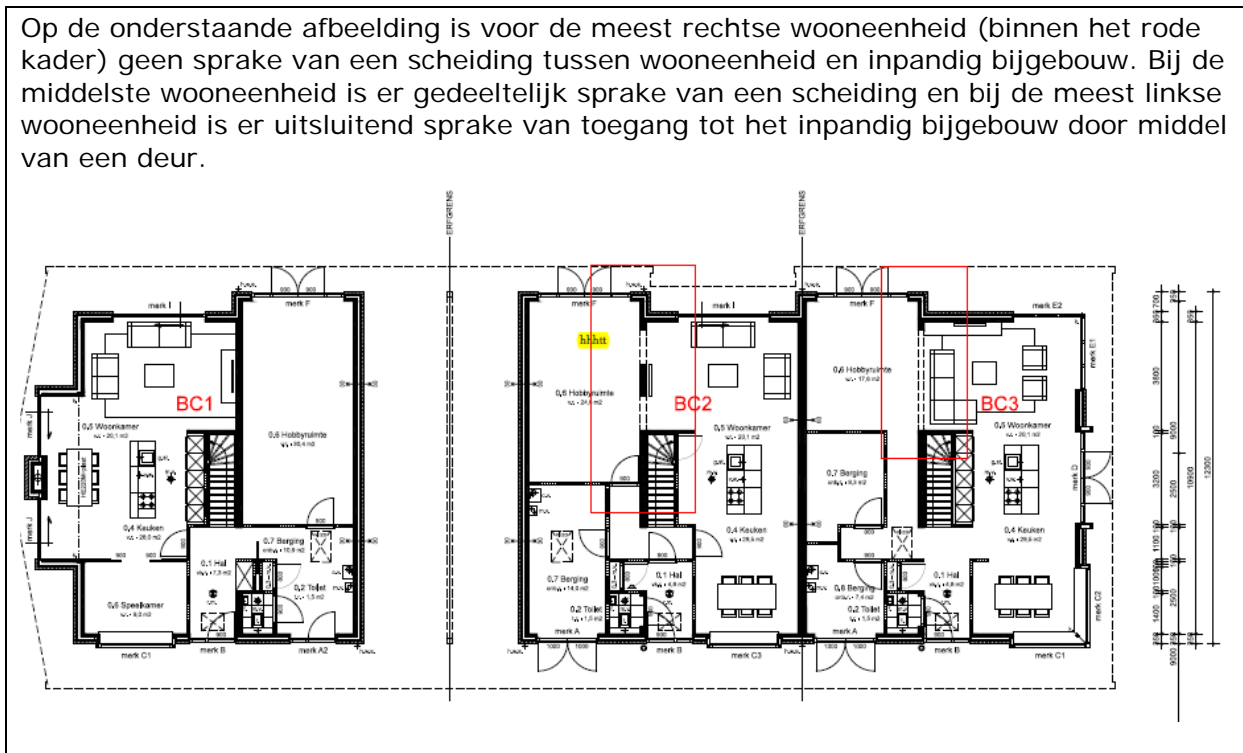
Desalniettemin is gebleken dat de categorie wooneenheden in een woongebouw ook nu nog steeds voorziet in een behoefte. De categorie heeft de afgelopen jaren niet alleen geleid tot sloop van een aanzienlijke oppervlakte aan vrijgekomen gebouwen in het buitengebied, maar ook bijgedragen aan de totstandkoming van een flink aantal goedkopere en betaalbare wooneenheden in het buitengebied, ook voor de eigen inwoners. Sinds het einde van de economische crisis zijn alle woongebouwen met wooneenheden (in onherroepelijke functieveranderingsplannen) zelfs in een rap tempo gebouwd.

Ook hieruit blijkt een blijvend gewenst onderscheid in de categorie 'woongebouw' en de categorie zelfstandige woningen. Ten einde te kunnen voorzien in de regionale kwalitatieve behoefte aan landelijk wonen is behoud en voortzetting van de categorie wooneenheden in een (nieuw) woongebouw in de huidige vorm zelfs noodzakelijk.

Ervaren belemmeringen voor wat betreft de toegestane inhoud van de wooneenheden

Zowel in het kader van het ontwerp bestemmingsplan 'Buitengebied, vierde herziening', maar ook daarbuiten zijn door vergunninghouders/ontwikkelaars opmerkingen gemaakt ten aanzien van de inpandige bijgebouwen in relatie tot de toegestane inhoud van wooneenheden. In een zienswijze tegen het ontwerp bestemmingsplan 'Buitengebied, vierde herziening' is verzocht om inpandige bijgebouwen bij de inhoud van de wooneenheden te mogen betrekken. In een aantal praktijksituaties zijn de inpandige bijgebouwen in afwijking van de verleende omgevingsvergunning betrokken bij de inhoud van de wooneenheden, waardoor de maximaal toegestane inhoud van de wooneenheden (400 m³) is overschreden.

Op de onderstaande afbeelding is voor de meest rechtse wooneenheid (binnen het rode kader) geen sprake van een scheiding tussen wooneenheid en inpandig bijgebouw. Bij de middelste wooneenheid is er gedeeltelijk sprake van een scheiding en bij de meest linkse wooneenheid is er uitsluitend sprake van toegang tot het inpandig bijgebouw door middel van een deur.



De regels in het bestemmingsplan zijn duidelijk in welke gevallen een ruimte tot de inhoud van de wooneenheden dan wel tot de oppervlakte van het inpandig bijgebouw moet worden gerekend. Voor zover op de verdieping van een inpandig bijgebouw sprake is van een doorgang of een open verbinding naar de verdieping van de wooneenheid, dan moet deze ruimte boven de inpandige berging tot de inhoud van de wooneenheid worden gerekend. Op de begane grond dient sprake te zijn van een scheidingsmuur met de wooneenheid. Er is sprake van een afzonderlijke ruimte (garage/berging/hobbyruimte) die op de begane grond wel van binnenuit de wooneenheid bereikbaar mag zijn.

In een andere reactie tegen het ontwerp bestemmingsplan wordt aangegeven dat inpandige bijgebouwen niet werkbaar zijn omdat er geen verbinding tussen de wooneenheid en het bijgebouw zou mogen zitten. Naast het gegeven dat deze opmerking niet correct is (zie bovenstaande), bestaat er uit oogpunt van het tegemoet komen aan de behoefte aan betaalbare woningen ook geen aanleiding om hierin een wijziging of verruiming aan te brengen. Voor zover het mogelijk zou worden gemaakt om een inpandige bergruimte bij de inhoud van de wooneenheid te betrekken (waardoor deze aanzienlijk in inhoud kan toenemen), zal dit immers ook al snel in de vraagprijs van de wooneenheid tot uitdrukking komen.

De betaalbaarheid van de wooneenheden komt hiermee onder druk te staan. Anderzijds zal er ook een nieuwe behoefte bestaan aan bijgebouwen met een nieuw prijsopdrijvend effect, wanneer dat vervolgens ook mogelijk zou worden gemaakt. Mensen die in het buitengebied gaan wonen verwachten immers op zijn minst ook voldoende mogelijkheden voor bijgebouwen.

Hier komt bij dat er juist vanuit ruimtelijk oogpunt, maar ook uit oogpunt van de gewenste beeldkwaliteit op functieveranderingslocaties een verplichting in het geldende beleid is opgenomen om de bijgebouwen in nieuwe woongebouwen inpandig te realiseren ten einde daarmee hoofdgebouwen van enig bouwvolume te kunnen realiseren (welke qua uitstraling refereren naar voormalige agrarische bedrijfsgebouwen), maar ook om kleinere vrijstaande bijgebouwen bij die hoofdgebouwen (die met een verwijzing naar de agrarisch uitstraling niets te maken hebben), op deze locaties te weren. Om deze reden dient ook terughoudend te worden omgegaan met vergunningsvrije bouw mogelijkheden, nu vooral deze bouw mogelijkheden tot verrommeling op functieveranderingslocaties kunnen leiden.

Zoals hierboven reeds benoemd heeft de categorie 'woongebouw' vanuit het provinciale en regionale beleid van oorsprong tot doel om hiermee tegemoet te komen aan de behoefte aan landelijk betaalbaar wonen en om nieuwe bouwlocaties in het buitengebied daarmee tegen te gaan. De bouw van zelfstandige woningen in het kader van functieverandering was aanvankelijk in het provinciaal beleid dan ook niet toegestaan. Juist met een maximale inhoudsmaat van 400 m³ voor een wooneenheid in een nieuw woongebouw met daarin minimaal maar ook maximaal 2 wooneenheden wordt bereikt dat de wooneenheden ook betaalbaar blijven. De maximale inhoud van 400 m³ is in beginsel voldoende om met een gezin te kunnen wonen (nagenoeg gelijk aan de inhoud van een normale eengezinswoning in een rijtjeshuis). Voor wooneenheden hoeft ook minder te worden gesloopt.

Ongewenste situaties door vergunningsvrij bouwen bij woongebouwen

De praktijk heeft uitgewezen dat vergunningsvrije bouw mogelijkheden afbreuk doen aan de gewenste beeldkwaliteit op functieveranderingslocaties. Hoewel met inpandige bijgebouwen juist wordt aangestuurd op woongebouwen van enig volume welke qua massa en uitstraling refereren naar agrarische bedrijfsgebouwen, maakt artikel 2 bijlage II Besluit omgevingsrecht het onder bepaalde voorwaarden in beginsel juist weer mogelijk om bij deze hoofdgebouwen vergunningsvrij kleine vrijstaande bijgebouwen en aan- en uitbouwen te realiseren. Dit leidt tot ongewenste verrommeling en afbreuk aan de gewenste beeldkwaliteit op deze locaties.

In bepaalde gevallen is vergunningsvrij bouwen op die locaties in de huidige situatie al niet mogelijk doordat binnen het opgenomen bestemmingsvlak 'wonen-woongebouw' sprake is van een zeer beperkt achtererfgebied.

Voor vergunningsvrij bouwen bestaat feitelijk ook geen noodzaak nu met de toegestane 50 m² inpandig bijgebouw in voldoende bergingsruimte per wooneenheid voor deze categorie kan worden voorzien. Er is alleen sprake van een recht op vergunningsvrij bouwen wanneer het bestemmingsplan dit niet kan tegengaan. Vertrekpunt voor de planologische vormgeving van de bestemmingsvlakken is de gewenste erfinrichting vanuit de analyse van de landschappelijke context. Het bestemmingsplan wordt er niet op ingericht om (ongewenste) vergunningsvrije bouw mogelijkheden op voorhand te faciliteren.

Hoewel in het kader van een zienswijze tegen de vierde herziening nog is verzocht om de vergunningsvrije oppervlakte aan bijgebouwen bij woongebouwen nader te reguleren (zodat de toegestane oppervlakte evenwichtig kan worden verdeeld over de wooneenheden) wijst het bovenstaande uit -dat los van de vraag of dit überhaupt al kan worden gereguleerd- hiervoor geen aanleiding bestaat. Een vergunningsvrije situatie (ook een vergunningsvrije mantelzorgwoning) wordt uitsluitend mogelijk wanneer een vastgesteld bestemmingsplan voor de functieveranderingslocatie dit niet verbiedt. Er is geen sprake van een recht dat in het bestemmingsplan mogelijk moet worden gemaakt.

Toegestane oppervlakte aan bijgebouwen bij wooneenheden wordt als te gering ervaren

Het bovenstaande wijst uit dat het voor mensen niet altijd begrijpelijk is dat zij een grote kavel kopen in het buitengebied, terwijl zij met een groot deel van hun kavel vervolgens niet veel kunnen. Van belang daarbij om te beseffen is dat juist deze beperkte bouw- en gebruiksmogelijkheden maken dat deze categorie betaalbaar is. Uitgebreide mogelijkheden komen immers onherroepelijk tot uitdrukking in de prijs die voor deze kavels wordt gevraagd. Het is aan de aspirant kopers om bedachtzaam te zijn op de gebruiksmogelijkheden die de aangeboden kavel hen biedt in relatie tot de prijs die daarvoor wordt gevraagd.

In het kader van de vierde herziening is door een bewoner van een wooneenheid (en toenmalig aanvrager om functieverandering) verzocht om de toegestane oppervlakte aan bergingsruimte bij wooneenheden gelijk te trekken aan de toegestane oppervlakte aan bijgebouwen bij reguliere woningen in het buitengebied (100 m²). Dit mede gelet op de grote oppervlakte aan agrarische grond die bij zijn wooneenheid behoorde.

Ook in dit kader moet worden opgemerkt dat de categorie woongebouw met kleinere wooneenheden in het buitengebied niet voorziet in uitgebreide mogelijkheden om bijvoorbeeld paarden te houden of om uitgebreid werktuigen in nieuwe gebouwen te kunnen stallen. Daarvoor zijn andere locaties beschikbaar. Een oppervlakte van 50 m² inpandige bergingsruimte is in beginsel voldoende om in de noodzakelijke bergingsruimte voor de wooneenheid te voorzien en om deze categorie betaalbaar te houden.

Vergunningsvrije bijgebouwen worden als niet wenselijk beschouwd en worden met het bestemmingsplan dan ook niet als recht gefaciliteerd.

Het gegeven dat een bewoner van een wooneenheid over een substantiële oppervlakte aan agrarische gronden bij de wooneenheid beschikt doet aan de maximaal toegestane oppervlakte aan (inpandige)bijgebouwen dan ook niet af. Het in algemene zin toestaan van een grotere oppervlakte aan bijgebouwen bij een wooneenheid heeft bovendien een ongewenst prijsopdrijvend effect waarmee de betaalbaarheid van deze categorie onder druk komt te staan.

Ervaren belemmeringen voor wat betreft de bouwregels voor dakhelling en dak/vlak gevelverhouding.

In het kader van de vierde herziening is verzocht om het verwijderen van de bouwregels inzake de helling van het dakvlak en de dakvlak/gevelverhouding voor nieuwe woongebouwen. Dat zou namelijk niet leiden tot betere architectuur.

Deze bouwregels zijn echter opgenomen om te waarborgen dat de woongebouwen worden voorzien van een kap. Met de in de derde herziening opgenomen bouwregels ten aanzien van dakvlak/gevelverhouding en dakhelling kan worden voorkomen dat woongebouwen worden uitgevoerd met platte daken dan wel dat woongebouwen ontstaan welke in geen enkel opzicht refereren naar agrarische bedrijfsgebouwen. Voor het overige bestaat volledige vrijheid in architectuur nu de welstandstoets voor enkele jaren terug is afgeschaft.