

Beleidskader

Bouwen op achterterreinen in de gemeente Rheden



Colofon

Titel: Beleidskader Bouwen op achterterreinen in de gemeente Rheden

Tekst en beeld: team Beleid

Datum vaststelling gemeenteraad: PM

Inhoudsopgave

Colofon	2
Inhoudsopgave	3
Aanleiding.....	4
Achtergrond	4
Implementatie van de woningbouwopgave in Rheden: uitbreiden of inbreiden?	4
Initiatieven en huidige afwegingskader	5
Herijken van het kader: nieuw beleid	5
Voor welke woningbouwontwikkelingen geldt dit beleidskader?	5
De afwegingscriteria.....	6
Vervolproces.....	8
Bijlage 1: Voorbeeld 1 toepassing beleidskader	9
Bijlage 2: Voorbeeld 2 toepassing beleidskader	10

Aanleiding

In het ruimtelijke domein van de gemeente Rheden is er behoefte aan een beleidsmatig afwegingskader voor initiatieven voor woningbouw op achterterreinen. Deze beleidsnotitie voorziet daarin. Het schept de achtergronden van de behoefte en noodzaak en geeft beleidsuitgangspunten naar aanleiding van de bestuurlijke wens waarbij conform de in de gemeenteraad aangenomen motie *Bouwen 2.0* (02 juli 2020) 'ja, mits...' het credo is bij de afweging.

Achtergrond

Het woningtekort in Nederland is begin 2020 behoorlijk opgelopen. De verwachting is dat dit tekort de komende jaren zal toenemen, omdat er meer huishoudens zullen bijkomen. In de regio Arnhem-Nijmegen zijn er de komende 10 jaar zo'n 35.000 extra woningen nodig. Bouwtrajecten kosten veel tijd en de voortgang is afhankelijk van veel ontwikkelingen. Denk bijvoorbeeld aan de verscherpte regelgeving rondom stikstof en pfas.

Door afspraken in de Woondeal werken we samen met Rijk, Provincie en regiogemeenten aan het versneld realiseren van woningbouw. In onze subregio Arnhem hebben we afgesproken om 13.500 woningen te bouwen in de periode 2017–2027. In Rheden was de opgave 681 woningen te bouwen. In de jaren 2017-2019 hebben we 131 woningen toegevoegd, waardoor de opgave nu nog 550 woningen is.

In Rheden zijn er veel woningbouwprojecten in ontwikkeling. Denk aan de transformatie van de voormalige bedrijfslocatie Record of de herontwikkeling van het ziekenhuis en omgeving in Velp. Ook zijn er tal van kleine projecten opgestart. Om het woningtekort terug te dringen zetten we in op versnelling. Op onze planningslijst staan voldoende woningen voor de bouw van de benodigde 550 woningen, maar er is nog ruimte voor nieuwe initiatieven.

Door een positieve grondhouding in te nemen ten aanzien van (particuliere) initiatieven voor woningbouw op achterterreinen, kunnen deze initiatieven –hoe kleinschalig ook- een bijdrage leveren aan de lokale vraag naar woningen. Daarbij is het ons streven om naast het toevoegen van woningen op deze achterterreinen een kwalitatieve impuls voor de locatie tot stand te brengen.

Implementatie van de woningbouwopgave in Rheden: uitbreiden of inbreiden?

De gemeente Rheden draagt op lokale schaal bij aan de nationale en regionale woningbehoefte. Echter, in Rheden liggen de (potentiele) bouwlocaties niet voor het oprapen. De kwetsbaarheid van het Rhedense Buitengebied met de natuurwaarden van de Veluwe, de cultuurhistorische waarden van de vele landgoederen, buitenplaatsen en beschermde dorpsgezichten en de landschappelijke waarden zoals het beperkte agrarische areaal of het uiterwaardenlandschap in het kader van Ruimte voor de Rivier, maken dat uitbreiden van de Rhedense dorpen nauwelijks tot een realistische optie behoort. In de structuurvisies van de gemeente Rheden en ook in de Woonvisie wordt dan ook gepleit voor inbreiding boven uitbreiding. Inbreiden wil zeggen dat gronden binnen de bebouwde kom (bestaand stedelijk gebied) waar mogelijk worden aangewend om woningen toe te voegen.

Bij inbreiden valt te denken aan het (her)ontwikkelen van locaties (zoals bijvoorbeeld de voormalige onderwijslocatie Imbos in Dieren of bedrijfslocatie Record in Velp) of het herbestemmen van bestaand

vastgoed van van oorsprong niet zijnde woningen (zoals bijvoorbeeld het voormalige schoolgebouw aan de Wilhelminaweg in Dieren of het gebouw van het Rijnstateziekenhuis in Velp).

Ook het ontwikkelen van woningen op achterterreinen van de bestaande dorpsstructuur kan beschouwd worden als een vorm van inbreiden.

Initiatieven en huidige afwegingskader

Voor het in ontwikkeling brengen van woningen op achterterreinen zijn recentelijk meerdere verzoeken ingediend. Vaak zijn de functionele- en bouwmogelijkheden van geldende bestemmingsplannen (het primaire ruimtelijke kader waaraan initiatieven worden getoetst) niet toereikend. Een nadere ruimtelijke afweging is aan de orde, maar het ontbreekt aan een formeel beleidskader. Tot dusver zijn dergelijke initiatieven beoordeeld vanuit een standpunt dat is ingenomen bij het actualiseren van de bestemmingsplannen (vanaf omstreeks 2015). Bij het actualiseren van bestemmingsplannen werd in het verleden bij dergelijke vraagstukken een behoudend standpunt ingenomen; initiatieven dienden zich te voegen in de bestaande ruimtelijke structuur en het volkshuisvestelijke beleid van destijds was daarnaast eerder gericht op beperken van toevoegen van woningen dan het stimuleren ervan. Daarnaast werden meerdere zaken betrokken bij de beoordeling zoals voldoende parkeerruimte, veiligheid, privacy, etc.

Herijken van het kader: nieuw beleid

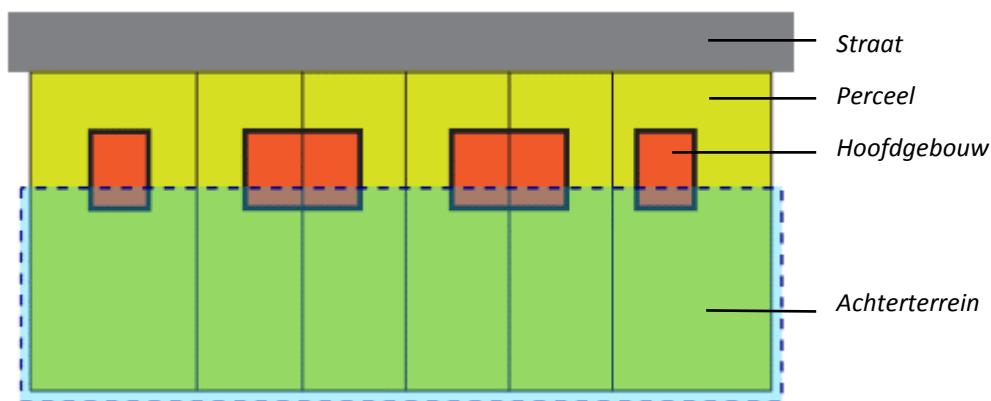
Slechts enkele jaren verder zijn de tijden met name met betrekking tot volkshuisvesting behoorlijk veranderd. De woningbehoefte is toegenomen evenals de houding ten opzichte van initiatieven die hier een bijdrage aan kunnen leveren. Herijking en formaliseren van het afwegingskader is dan ook de wens. Uiteraard blijven er randvoorwaarden aan de orde die een verantwoorde inpassing van nieuwe woningbouw moeten waarborgen. Het behoud en de versterking van de ruimtelijke kwaliteit van onze dorpen staat nog altijd voorop. In sommige gevallen zien we, mede gelet op de volkshuisvestelijke opgave, ruimte voor maatwerk ten behoeve van woningbouw initiatieven die geen onevenredige afbreuk doen aan de ruimtelijke kwaliteit, of deze juist zelfs versterken. We hebben daartoe een aantal beleidskaders geformuleerd die maatwerk mogelijk moeten maken. De afwegingscriteria die randvoorwaardelijk zijn voor medewerking aan deze inbreidingsinitiatieven worden hieronder beschreven.

Voor welke woningbouwontwikkelingen geldt dit beleidskader?

Vooropgesteld geldt dat onderstaand afwegingskader van toepassing is op inbreidingsinitiatieven binnen de bebouwde kommen in gebieden met overwegend een woonfunctie. De begrenzing van de bebouwde kommen zoals is toegepast in de vastgestelde structuurvisies voor de dorpen en de omgevingsvisie voor het landelijk gebied zijn hierbij bepalend. Bedrijventerreinen, zoals De Beemd, Haveland en de Kanaalzone, komen niet in aanmerking voor inbreiding met woningbouw. Evenzo wordt het buitengebied van de gemeente in principe ontzien van verdere verdichting met (woon)bebouwing.

De initiatieven die ons bereikten varieerden van het toevoegen van een zelfstandige woning in een bestaand bijgebouw in de achtertuin van een bestaande woning, tot de wens om meerdere appartementengebouwen op te richten op een in onbruik geraakte kantoorlocatie. Verschil in aard en omvang van een inbreidingsinitiatief maken dat er niet een eenduidig afwegingskader toegepast kan worden. Wanneer sprake is van een kleinschalig en particulier initiatief dat uitgaat van het toevoegen van één of enkele woningen (maximaal 3) kan volstaan worden met dit afwegingskader. Is er echter sprake van een ontwikkeling van 4 woningen of meer, of is er zicht op het ruimtelijk combineren van kleinschalige initiatieven, geïnitieerd door een gespecialiseerde ontwikkelende partij en/of de ontwikkeling bevat de aanleg van (over te dragen) openbare ruimte (ontsluiting, parkeerplaatsen, plantsoen, etc.) dan is een meer integrale afweging en een projectmatige benadering aan de orde. Onderstaande afwegingscriteria zijn dan veelal niet toereikend. In die gevallen wordt vooraf een bestuurlijk standpunt ingenomen, bijvoorbeeld op basis van een startnotitie op projectniveau. De specifieke kaders voor verdere planvorming maken dan onderdeel uit van dit besluit.

Tot slot: dit beleidskader met onderstaande afwegingscriteria heeft betrekking op woningbouwinitiatieven op achterterreinen. Onder achterterreinen verstaan we (een gedeelte van) één perceel (of meerdere percelen) in particulier eigendom welke grotendeels is omsloten door hoofdbebouwing (zoals woningen of winkels).



Visualisatie ligging achterterreinen

De afwegingscriteria

Bouwen op achterterreinen in een bestaande stedelijke context vergt maatwerk. Wij streven hierbij naar een verantwoorde verdichting en verwachten van initiatiefnemers een gedegen onderbouwing van het initiatief in woord en beeld (op schaal).

We toetsen initiatieven met een nieuw toe te voegen woning(en) aan een aantal algemene uitgangspunten. De algemene uitgangspunten zien er op toe dat er geen onverantwoorde situaties ontstaan als gevolg van de inbreiding, bijvoorbeeld op het gebied van woonbaarheid, woonklimaat, veiligheid, etc. Zodoende houden we ons aan onze taak om te zorgen voor een goede ruimtelijke ordening.

We werken in beginsel mee aan woningbouwinitiatieven op achterterreinen wanneer wordt voldaan aan de volgende criteria:

1.	Er is sprake van het toevoegen van enkele woningen. Dit aantal is afhankelijk van grootte van het terrein en de verdere aanvullende voorwaarden hieronder;
2.	De ruimtelijke kwaliteit blijft minimaal gelijk of wordt versterkt (bijvoorbeeld door het toevoegen van groen of het saneren van een bedrijfslocatie in een woonomgeving);
3.	De inbreiding voegt zich op een verantwoorde wijze in de ruimtelijke context door aan te sluiten op de kenmerken van zijn omgeving (bijvoorbeeld ten aanzien van de uitstraling, de schaal en maatvoering van de bebouwing, het behoud van voldoende groen, etc);
4.	Het initiatief past binnen de gemeentelijke woonvisie;
5.	Het initiatief is gepland in een nieuw te bouwen gebouw of in een daarvoor geschikt of geschikt te maken gebouw (in het geval van herbestemming van niet-woongebouwen);
6.	Met het initiatief is een goed woon- en leefklimaat geborgd voor de toe te voegen woning en de aangrenzende percelen. Zo toont de initiatiefnemer bijvoorbeeld aan dat de (nieuw)bouw geen onevenredige vermindering van privacy of een afname van daglichttoetreding als gevolg van schaduwwerking in aangrenzende bebouwing en terreinen met zich meebrengt;
7.	Het voorgenomen initiatief -voor zover is gelegen op een terrein ruimtelijk behorend bij een monument, een beeldbepalend pand of in een aangewezen beschermd dorpsgezicht of cultuurhistorisch of stedenbouwkundig waardevolle zone (zoals opgenomen in een bestemmingsplan)- doet geen onevenredige afbreuk aan de aanwezige cultuurhistorische en stedenbouwkundige waarden zoals deze ter plaatse van toepassing zijn en zijn vastgesteld;
8.	Het terrein waarop het initiatief is voorzien is direct ontsloten op en benaderbaar vanaf de openbare weg of een ruimte met een openbaar toegankelijk karakter;
9.	De nieuwe woning/woningen is/zijn vanaf de openbare ruimte als zodanig zichtbaar en herkenbaar waarmee de sociaal maatschappelijke risico's (zoals sociale onveiligheid en ondermijning) worden beperkt;
10.	Op het terrein waarop het initiatief is voorzien wordt voldoende parkeergelegenheid gerealiseerd om te voldoen aan de parkeerbehoefte die wordt gegenereerd als gevolg van het programma. Het geldende parkeerbeleid is hierbij het uitgangspunt;
11.	De situering van het initiatief is benaderbaar door en toegankelijk voor hulpdiensten, zoals adequate bereikbaarheid door en beschikbaarheid van bluswatervoorziening voor de brandweer.

Vervolgproces

Wanneer initiatieven voldoen aan bovenstaande afwegingskaders kunnen ze na eventuele verdere uitwerking via reguliere kanalen in procedure worden genomen, zoals bijvoorbeeld een bestemmingsplanprocedure of een aanvraag omgevingsvergunning. In deze processen worden initiatieven nader getoetst aan overig/algemeen geldend beleid en reguliere wettelijke toetsingskaders. Denk hierbij aan onder andere milieu- of gezondheidsaspecten, externe veiligheid, flora en fauna, archeologie of (constructie)technische eisen. Onderzoekskosten als gevolg hiervan zijn voor rekening van de initiatiefnemer. Ook geldt er een formele zienswijzen-/bezwaarprocedure voor belanghebbenden. Het is daarom raadzaam om in de initiatieffase reeds belanghebbenden te hebben geïnformeerd over het initiatief.

Haalbaarheid van het initiatief is op basis van het voldoen aan bovenstaande criteria geen garantie. In de nadere uitwerking van het initiatief kan blijken dat de uitvoering ervan niet haalbaar blijkt, bijvoorbeeld het financieel niet sluitend kunnen krijgen of onvoorziene bezwaren in de bestemmingsplan- of bouwvergunningprocedure. Dit is een gebruikelijk risico van het ruimtelijke ordeningsproces. De verantwoordelijkheid ligt bij de initiatiefnemer.

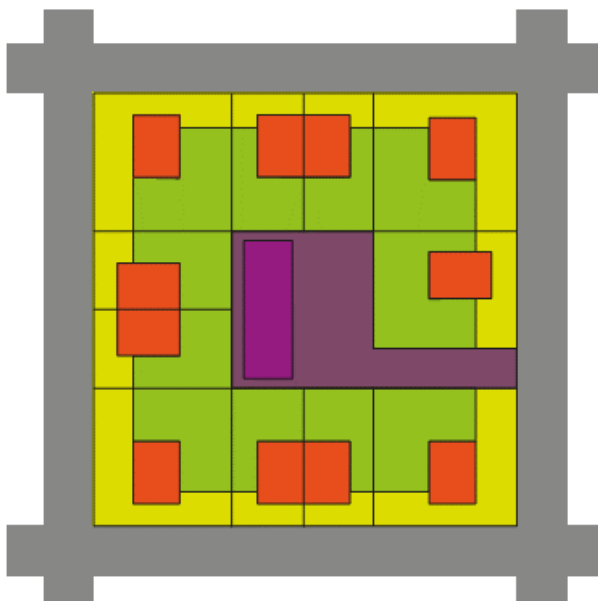
Bijlage 1: Voorbeeld 1 toepassing beleidskader

In dit voorbeeld is er sprake van een houtbewerkingsbedrijfje dat op een achterterrein is gelegen dat is ingesloten door woonbebouwing. Van oudsher was hier sprake van een bedrijf aan huis, maar het is uitgegroeid tot een forse werkplaats. De loods waarin de werkplaats is gevestigd is in slechte staat. Via een onverhard pad is de bedrijfslocatie bereikbaar vanaf de openbare weg. Aan de locatie met de werkplaats is in het bestemmingsplan de bestemming Bedrijf toegekend.

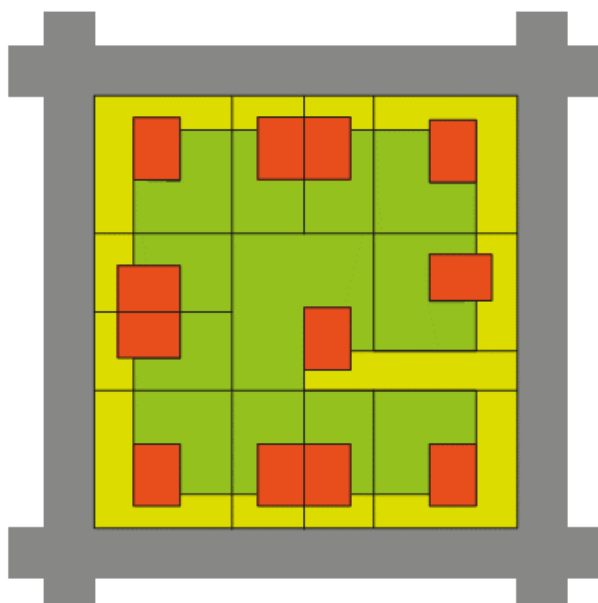
De eigenaar van het bedrijf is toe aan zijn pensioen en wil zijn grond en bedrijf van de hand doen. Vanwege de ligging in een woongebied zijn er beperkende hindercontouren van toepassing. Er is daardoor weinig interesse om hier een nieuwe bedrijfsfunctie in te huisvesten.

De eigenaar broedt op een plan B en wendt zich tot de gemeente. Het beleidskader *bouwen op achterterreinen* biedt een kans om de bedrijfsfunctie van het perceel te saneren en aan het terrein een woonfunctie toe te kennen met de mogelijkheid om een vrijstaande woning te bouwen.

Na uitwerking van het plan in afstemming met de omwonenden is een procedure doorlopen voor een bestemmingsplanherziening. Er is geen enkele zienswijze binnengekomen. Nu is er een omgevingsvergunning afgegeven voor de bouw van een woning.



Situatie voor: bedrijf op achterterrein



Situatie na: bedrijf is vervangen voor woning

Bijlage 2: Voorbeeld 2 toepassing beleidskader

In dit voorbeeld is er sprake van autoherstelbedrijf *Piet Moer B.V.* dat is gelegen aan de Markstraat op een diep perceel. Het perceel wordt aan alle overige zijden omsloten door woonpercelen.

De zaken gaan goed en het bedrijf groeit uit zijn voegen. Eigenaar Piet Moer heeft zijn oog laten vallen op een kavel op een bedrijventerrein in dezelfde gemeente. Hier kan hij een nieuw bedrijfsgebouw oprichten dat helemaal aan zijn wensen voldoet en heeft hij voldoende ontwikkelruimte waarmee zijn bedrijf nog jaren kan door blijven groeien.

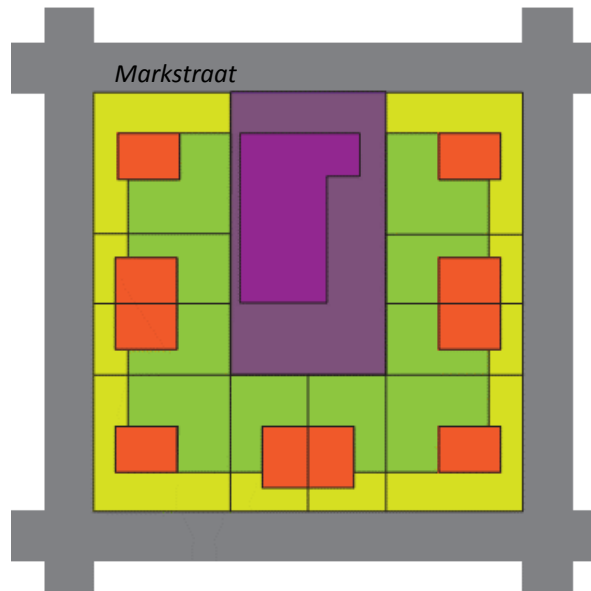
Er is weinig animo voor zijn bedrijfspand en –locatie aan de Markstraat. Er is namelijk sprake van een lokale bodemverontreiniging.

Hij wil graag zijn voormalige bedrijfsperceel aan de Markstraat herontwikkelen met woningbouw. Echter, met een enkele woning is de verhuizing en sanering van de bodemverontreiniging niet haalbaar. Met behulp van de aanleg van een zijstraatje vanaf de Markstraat lukt het hem om op het perceel drie woningen in te passen; een vrijstaande en een blokje met twee woningen.

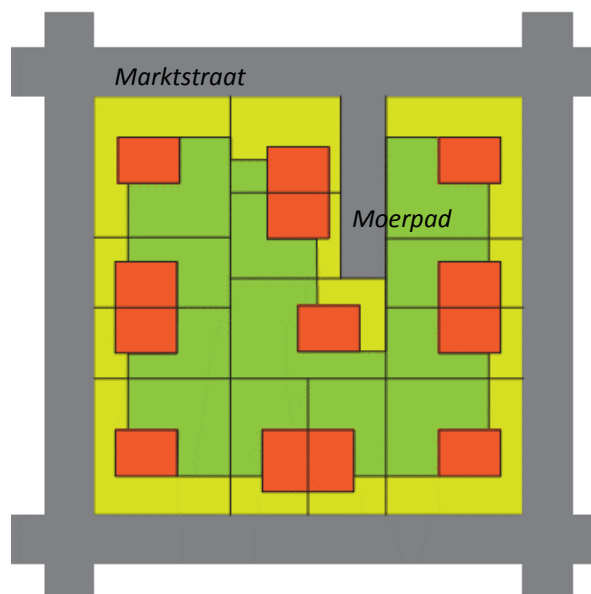
De omwonenden zijn blij dat de bedrijfsruimte wordt vervangen door woningbouw. Ze hebben liever zicht op een groene tuin dan op het bedrijfsgebouw met daarachter een onverhard terrein vol met geparkeerde auto's die wachten op reparatie.

Nadat een bestemmingsplanherziening is doorlopen kan de grond worden gereinigd en kan de vergunning voor de bouw van de woningen worden aangevraagd. Het nieuwe straatje dat wordt aangelegd is vernoemd naar het garagebedrijf dat hier ooit stond; het Moerpad.

En autoherstelbedrijf *Pier Moer B.V.* is met de nieuwbouw op het bedrijventerrein weer helemaal klaar voor de toekomst. Het bedrijf floreert en Piet heeft zelfs 5 extra mensen in dienst genomen.



Situatie voor: bedrijf aan de Markstraat



Situatie na: bedrijfslocatie is vervangen voor 3 woningen