

Beleidsnotitie beoordeling vergroten woonpercelen in het buitengebied

Versie 1 – mei 2022



1 Inleiding

Op 24 mei 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders de beleidsregel beoordeling vergroten woonpercelen in het buitengebied van de gemeente Dantumadiel 2022 vastgesteld. Hiermee kunnen principeverzoeken en legalisatievraagstukken voor het toestaan van uitbreiding van woonpercelen in het buitengebied worden beoordeeld. Deze notitie bevat nadere duiding van het toepassingsbereik en de beoordelingscriteria zoals die zijn opgenomen in de beleidsregel.

De druk op het buitengebied neemt van veel kanten toe. Het buitengebied moet veel functies herbergen. Naast een natuurfunctie wordt het buitengebied gebruikt voor de productie van voedsel, moet het plaats bieden aan recreatie en vrije tijdsbesteding en wordt er gewoond in het buitengebied. Veel bewoners van het buitengebied wonen daar vanwege de rust en de ruimte. De ruimte wordt steeds vaker ook letterlijk genomen. (Delen van) de aangrenzende agrarische percelen worden dan bij het woonperceel betrokken. De behoefte aan ruimte kan zijn omdat er een functie bij de tuin moet komen zoals zonnepanelen, een zwembad, parkeerterrein of een boomgaard. Het kan ook simpelweg de vergroting van de tuin zijn.

In de meeste gevallen wordt een vergroting van de tuin niet aangevraagd bij de gemeente. Hoewel er wel strijd optreedt met het bestemmingsplan wordt er (bijna) nooit handhavend opgetreden tegen dit strijdige gebruik. Geconcludeerd kan worden dat de vergrotingen van tuinen tot nu toe op een wijze worden uitgevoerd die niet tot overlast leiden en niet onevenredig afbraak doen aan het landschap. In het algemeen zal men rekening houden met omwonenden en het landschap wanneer de tuin wordt vergroot.

In die gevallen waarbij de gemeente een afweging moet maken om de vergroting toe te staan, moet er een eenduidig kader zijn. Dit voorkomt willekeur. De gemeente moet een afweging maken wanneer een tuinuitbreiding wél vooraf wordt aangevraagd, wanneer er een klacht is van een belanghebbende of wanneer bij een herziening van een bestemmingsplan of straks bij het opstellen van het definitieve Omgevingsplan keuzes moeten worden gemaakt over het opnemen van de feitelijke situatie in dat plan.

De beleidsregel is vastgesteld door het college van Burgemeester en wethouders op 24 mei 2022. Hierbij is het volgende besloten:

1. Voor het beoordelen of meegewerkt kan worden aan de procedures voor de uitbreidingen van woonpercelen in het buitengebied de volgende voorwaarden te stellen:
 - a. Het verkavelingspatroon van agrarische percelen mag door de uitbreiding niet wijzigen;
 - b. Bestaande zichtlijnen naar het landschap mogen door de uitbreiding niet verdwijnen;
 - c. De uitbreiding van het woonperceel mag niet ten koste gaan van de bruikbaarheid van het restand van het perceel voor de agrarische functie;
 - d. Voor het opnemen van bouwmogelijkheden voor gebouwen moet de noodzaak worden aangetoond;
 - e. Uitbreiding van een woonperceel mag niet plaatsvinden op grond die bestemd is als 'Natuur', 'Bos' of 'Water';

Daarvoor:

2. De beleidsregel vast te stellen: 'Beleidsregel beoordeling vergroten woonpercelen in het buitengebied van de gemeente Dantumadiel 2022'.

In deze notitie zal nader uitgelegd worden wat er met de beleidsregel wordt bedoeld en beoogd. Omdat de laatste voorwaarde voor zich spreekt worden alleen de eerste vier voorwaarden behandeld. De notitie gaat alleen in op de ruimtelijke aanvaardbaarheid. De notitie kan niet worden gebruikt om geschillen over grondeigendom te beslechten.

2 Toepassingsbereik

De beleidsregel is bedoeld om een afweging te kunnen maken wanneer de vraag speelt om een woonperceel uit te breiden in het buitengebied. Wanneer een inwoner het woonperceel wil uitbreiden kan gekozen worden om dit via een omgevingsvergunning voor het tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan worden geregeld. Bij de herziening van het bestemmingsplan kan het dan permanent worden gemaakt. Omdat we er vanuit gaan dat de Omgevingswet van kracht gaat worden zal het in de praktijk worden dat de tijdelijke vergunningen met het Omgevingsplan permanent worden gemaakt. Bij het opstellen van het definitieve Omgevingsplan zullen ook de niet aangevraagde, als tuin in gebruik genomen gronden moeten worden beoordeeld. Deze richtlijn kan daarbij worden gehanteerd.

Ook geografisch is het toepassingsbereik begrenst. De beleidsregels en deze richtlijn zijn alleen van toepassing op percelen die in het buitengebied liggen. Het kan wel voorkomen dat het woonperceel bij de bebouwde kom hoort maar het toe te voegen perceel in het buitengebied ligt. De beleidsregel is specifiek niet van toepassing op de beoordeling van gevallen waarbij open plekken in dorpen bij woonpercelen worden of zijn gevoegd. Voor deze percelen is het landschappelijk belang en agrarisch belang

ondergeschikt aan het belang dat dit groen heeft voor de beleving van het dorp. Hierbij spelen een goede en gezonde woonomgeving een rol waarbij groen in dorpen uitnodigen om te bewegen, dat dit groen hittestress voorkomt en water opslaat. Daarnaast kan dit groen een (historisch) structurerende functie hebben die bepalend is voor de karakteristiek van een dorp. Omdat andere aspecten dan landschap en agrarische gebruiksmogelijkheden een meer bepalende rol spelen, past hier een individuele afweging bij.

3 Motivatie beleidsregels

A. Verkavelingspatroon

De eerste voorwaarde waaraan voldaan moet worden om een tuin in het buitengebied te mogen uitbreiden is:

- a. Het verkavelingspatroon van agrarische percelen mag door de uitbreiding niet wijzigen;

In Nederland is het landschap onlosmakelijk verbonden met de landbouw. Aan onder andere het verkavelingspatroon is af te lezen welke ontwikkeling het landschap heeft doorgemaakt totdat de huidige landbouwvorm is ontstaan. Het oorspronkelijke landschap is door de mens zo gevormd dat het tot nut is van de mens: het is gecultiveerd. Veeweidegebieden, heide, bos of kleigebieden kennen een eigen verkavelingspatroon die past bij het geschikt maken van het gebied voor landbouw. Het verkavelingspatroon is cultuurhistorie. Ook de belevingswaarde van het landschap wordt voor een groot deel bepaald door de verkaveling. Het is daarom belangrijk dat de verschillende verkavelingspatronen blijven passen bij het gebied en de historie van dat gebied.

Om te bereiken dat tuinuitbreiding geen onevenredige afbreuk doet aan het verkavelingspatroon moet de tuinuitbreiding plaatsvinden binnen het (agrarische) kavel waar het onderdeel vanuit maakt of het aangrenzende perceel grotendeels in tact laten. Ook is het mogelijk dat bij kleine agrarische percelen de hele kavel als woonperceel wordt gebruikt. Voorwaarde c. zal daarop verder ingaan.

Op figuur 1 wordt een voorbeeld gegeven van een kavel waarop naast het agrarisch gebruik ook een woonperceel is gelegen. De bestemming wonen is strak op het woonperceel gelegd (het vierkantje inclusief de tennisbaan). Een aantal jaren later is een moestuin aangelegd. Dit kan niet aangemerkt worden als agrarisch gebruik zoals dat in de bestemming is opgenomen. De verkaveling wijzigt echter niet. De grotere kavel blijft in tact. Daarnaast wordt ook aan voorwaarde c. voldaan: het gedeelte dat overblijft van de kavel kan op dezelfde wijze worden gebruikt voor agrarische doeleinden zoals dat eerder ook het geval was. Dat zal hier gezien de omvang van de kavel waarschijnlijk hobbymatig zijn.



Figuur 1: links de originele kavel met linksonder het woonperceel. Rechts de nieuwe situatie waarbij aan de rechterkant van het woonperceel moestuintjes zijn aangelegd. De agrarische kavel blijft bruikbaar voor (hobbymatig) agrarisch gebruik. (Dokkumerloane 30 Wälterswäld)

Bij figuur 2 is de situatie anders. Hier stond de woning op een andere kavel dan de agrarische kavel. Echter omdat we hier in een grootschalig landschap zitten is de wijziging van de agrarische kavel niet dusdanig dat het verkavelingspatroon wijzigt. De richting van de verkaveling blijft gelijk en de schaal en vorm blijven ook grotendeels gelijk. Wanneer echter een groter deel van de agrarische kavel bij het woonperceel wordt gevoegd zal er wel sprake zijn van het wijzigen van de verkaveling. Ook wanneer de tuin een rechthoekige kavel doorbreekt is er sprake van het aantasten van het verkavelingspatroon. Waar de verkaveling regelmatig is, is het van belang dat deze rechte lijnen in de verkaveling behouden blijven.



Figuur 2: linksboven de oorspronkelijke situatie. Rechtsboven de nieuwe situatie. En onder de verkaveling van het gebied in de nieuwe situatie. (Tsjerkewei 9, Readtsjerk)

Een derde manier waarop een stuk agrarisch bestemde grond bij de woonkavel kan worden getrokken is wanneer de gehele kavel als woonperceel kan worden gezien. In deze gevallen was het daadwerkelijk agrarisch gebruik van de kavel al niet mogelijk. De inrichting was echter nog als grasland voor bijvoorbeeld het hobbymatig houden van enkele dieren. Als die behoefte wegvalt en de behoefte aan meer tuin ontstaat, dan kan de gehele kavel voor de woonfunctie worden gebruikt. Dit komt vooral voor in het kleinschalige coulisselandschap. Zie voor een voorbeeld figuur 3.



Figuur 3: links de kavel waar het nog als agrarisch kan doorgaan en rechts wanneer de volledige kavel in gebruik is als woonperceel zonder het verkavelingspatroon te veranderen. (Achterwei 16, Damwâld)

B. Zichtlijnen

Het behoud van zichtlijnen is van belang voor de beleving van het landschap. Het gaat om open plekken tussen bebouwing of opgaande beplanting waardoor het landschap kan worden gezien of juist vanuit het landschap er zicht is op kenmerkende gebouwen zoals kerken, molens of boerderijen. Voorkomen moet worden dat het landschap 'op slot' wordt gezet. Dat er verdichting in het landschap optreedt waar dit niet wenselijk is. Daarom is de tweede voorwaarde opgenomen:

Bestaande zichtlijnen naar het landschap mogen door de uitbreiding niet verdwijnen;

Het is vooral van toepassing in die gevallen waar het woonperceel in de breedterichting (parallel aan de straat) wordt uitgebreid. In figuur 2 is te zien dat het woonperceel ook in oostelijke richting een stukje is uitgebreid. De afstand tot het naastgelegen agrarische bouwperceel blijft echter ruim groot genoeg dat er een zichtlijn tussen de percelen blijft bestaan. Figuur 4 toont nog een voorbeeld van percelen die in de breedterichting zijn uitgebreid waarbij de afstand tussen de woonpercelen groot genoeg blijft voor zichtlijnen.

C. Agrarische functie

Het wonen is te gast in het buitengebied. De voornaamste functies zijn natuur en landbouw. Voorwaarde e. sluit uitbreiding van woonpercelen op natuur uit. Er zal dus alleen ingegaan worden op uitbreiding van woonpercelen op agrarische gronden. Het is belangrijk dat agrariërs de ruimte krijgen voor hun bedrijfsvoering. De woonfunctie moet de agrarische functie niet verdrijven. Daarom is de volgende voorwaarde in de beleidsregel opgenomen:

- c. De uitbreiding van het woonperceel niet ten koste gaat van de bruikbaarheid van het restant van het perceel voor de agrarische functie;

Hieraan kan op twee manieren worden voldaan. De ene is dat de grond die bij het woonperceel wordt getrokken vanwege de huidige omvang al niet meer agrarisch kan worden gebruikt. Veel kleine strookjes groen zijn vaak als 'Agrarisch' bestemd vanwege het belang voor het landschap en niet omdat ze door agrarische bedrijven als landbouwgrond worden gebruikt. Zie figuur 3 voor een voorbeeld waar een deel van een kavel wel als 'Agrarisch' was bestemd maar dit feitelijk niet door een agrariër gebruikt kon worden.



Figuur 4: beide percelen zijn naar rechts uitgebreid. Tussen de percelen blijft ruimte over voor zichtlijnen en (hobbymatig) agrarisch gebruik. (Blaulânsreed 1 en 2 Wâlterswâld)

De andere manier is dat het agrarische perceel dat daadwerkelijk door een agrarisch bedrijf of door een hobbyboer wordt gebruikt, bereikbaar blijft en van een omvang die passend is bij het gebruik. Het is de verwachting dat deze regel enigszins overbodig is omdat de grondeigenaar baat heeft bij een bruikbaar perceel. Voorkomen moet echter worden dat volledige agrarische percelen (over verloop van tijd) worden opgeknipt en verdeeld over de omwonenden.

Figuren 1, 2 en 4 tonen voorbeelden waarbij de bestaande agrarische functie kan worden voortgezet. Bij figuur 1 en 4 is de bestaande functie waarschijnlijk al gebruik door een hobbyboer. Bij figuur 2 blijft de agrarische kavel bruikbaar voor een agrarische onderneming.

D. Bouwmogelijkheden

Behalve de omvang en locatie van het woonperceel zijn ook de bouwmogelijkheden van belang bij de afweging of een woonperceel kan worden uitgebreid. Hierbij geldt dat concentratie van bouwmogelijkheden gewenst is om de versterking van het buitengebied tegen te gaan. De opgenomen voorwaarde luidt:

- d. Alleen bouwmogelijkheden voor gebouwen worden opgenomen wanneer hiervoor de noodzaak is aangetoond;

Het principe moet zijn dat er geen gebouwen op de nieuwe delen van het bouwperceel worden gebouwd. Hiervan kan worden afgeweken wanneer dit logischerwijs uit de erfindeling volgt. Bijvoorbeeld wanneer het oorspronkelijke perceel smal is en het wenselijk is om een bijgebouw naast de woning te bouwen. Of wanneer een perceel juist heel ondiep was waardoor er achter de woning onvoldoende ruimte is om bijgebouwen te bouwen. Hiervan is een voorbeeld opgenomen in figuur 5. In het geval dat het voor de burens wenselijker is dat een bijgebouw verder van hun woning wordt gebouwd, kan dit een argument zijn om mee te werken aan de bouwbaarheid.

De eigenaar van de woning moet de noodzaak aantonen met een motivatie. De redenen om mee te werken aan bebouwing in de agrarische bestemming moeten sterker zijn wanneer het effect op het landschap groter is.

Wanneer een woonperceel wordt uitgebreid ontstaan hierbij normaal gesproken ook direct mogelijkheden om vergunningvrij te bouwen. In een bestemmingsplan of omgevingsplan zal dus hiervoor expliciet een regeling opgenomen moeten worden om vergunningvrij bouwen te voorkomen. Onder de huidige jurisprudentie is het noodzakelijk dat een bouwverbod op grond van ruimtelijke argumenten wordt onderbouwd. Waarschijnlijk zal dat onder de Omgevingswet niet veranderen. Wanneer een uitbreiding van een woonperceel opgenomen wordt in een ruimtelijk plan zal dus onderbouwd moeten worden waarom bouwen op de uitbreiding van het woonperceel niet te verenigen is met het belang van het landschap.

De bestemmingsplanregeling die wordt voorgesteld is de volgende:

Artikel xx Waarde - Landschap

xx.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Waarde – Landschap' aangewezen gronden zijn bestemd voor uitsluitend instandhouding en ontwikkeling van de aanwezige landschappelijke waarde.

De dubbelbestemming Waarde - Landschap is primair ten opzichte van de andere aan deze gronden toegekende bestemmingen.

xx.2 Bouwregels

Op en onder de in artikel xx.1 genoemde gronden mogen geen gebouwen worden opgericht. Deze gronden dienen niet te worden beschouwd als erf in de zin van artikel 1 van bijlage II behorende bij het Besluit omgevingsrecht, zoals dat artikel luidt op het moment van de datum van inwerkingtreding van dit plan.



Figuur 5: De verbeelding van het bestemmingsplan is doorzichtig gemaakt zodat duidelijk te zien is dat bijgebouwen deels in het agrarisch gebied zijn gebouwd. (Willemstrjitte 68-72 Damwâld)

