

Inbreidingsnotitie 2004

1. Algemeen

Doel van deze notitie is om de kaders te stellen van het door de gemeente Hilvarenbeek te hanteren beleid ten aanzien van inbreiding. Gelet op de complexiteit van het onderwerp is inbreiding niet exact in regels te vatten. Er zal steeds een zekere ruimte (moeten) zijn voor vertaling van de algemene uitgangspunten naar de concrete situatie.

Onder inbreiding wordt in deze notitie verstaan het bouwen van woningen binnen het bestaande stedelijk gebied.

Deze notitie is van toepassing op alle inbreidingsprojecten waarvan de formele planologische procedure na 8 juli 2004 een aanvang neemt.

2. Voor- en nadelen inbreiding

Het is niet mogelijk om in algemene zin voor of tegen inbreiding te zijn. Inbreiding kent zowel voor- als nadelen, die per concreet geval tegen elkaar moeten worden afgewogen. Deze notitie geeft kaders voor die belangenafweging.

Belangrijkste voordeel van inbreiding is dat het bouwmogelijkheden biedt zonder dat de open ruimte buiten de bestaande bebouwde kom wordt aangesproken. Voor zover niet reeds op gemeentelijk niveau de wens zou bestaan om zuinig om te gaan met die open ruimte, worden we hiertoe wel gedwongen door het rijks- en provinciaal beleid (zie onder meer het Streekplan). Een gemeente die niet of nauwelijks overgaat tot inbreiding, krijgt daar vroeg of laat de rekening van gepresenteerd. De zoekgebieden buiten het bestaande stedelijke gebied zijn immers beperkt. Inbreiding is aldus in het belang van de volkshuisvesting en van een verantwoorde ruimtelijke ordening.

In bepaalde gevallen kan inbreiding voorts een instrument zijn om te komen tot sanering van ongewenste of minder gewenste situaties, zoals milieuoverlast of hindercirkels in de woonomgeving. Inbreiding kan aldus ook leiden tot verfraaiing van het dorpsbeeld.

De mogelijke nadelen van inbreiding betreffen allereerst de invloed op de omgeving. Mede afhankelijk van hoogte, massa, verschijningsvorm, situering ramen etc. kunnen nadelige gevolgen optreden zoals vermindering privacy (inkijk), vermindering lichtinval, 'horizonvervuiling' etc.

Een ander nadeel is dat de gemeentelijke invloed op de toewijzing bij particuliere inbreidingsprojecten kleiner is dan in geval van eigen uitbreidingsplannen. Hoewel de planologische medewerking hiervan niet afhankelijk mag worden gesteld, dient de gemeente er wel naar te streven om met de particuliere ontwikkelaars afspraken te maken over toewijzing conform het gemeentelijke doelgroepenbeleid.

3. Kaderstellende bevoegdheid

Enkele jaren geleden heeft het college, gehoord de commissie ruimtelijke ordening, in de 'Notitie inzake inbreiding van woningen in de bebouwde kommen' een aantal richtlijnen vastgesteld. In de notitie 'Stand van zaken woningbouw 2003' en de raadsbehandeling daarvan op 27 maart 2003 en 22 mei 2003 is het beleid op onderdelen geactualiseerd en aangescherpt.

Al met al dus geen helder en evenwichtig beeld. Bovendien dienen in het duale systeem de kaders door de raad te worden vastgesteld, waarna de uitvoering aan het college is. Waar het de zelfstandige projectprocedure van artikel 19, lid 1 van de Wet op de ruimtelijke ordening betreft, geldt dit laatste nog sterker. De raad heeft de bevoegdheid op dit punt immers gedelegeerd aan het college, en bij delegatie hoort het stellen van kaders.

Beginnend met deze notitie zal het inbreidingsbeleid dus voortaan door de raad worden vastgesteld. De eerder door de raad en het college geformuleerde uitgangspunten zijn – voor zover nog actueel – in deze notitie verwerkt.

4. Procedures en bevoegdheden

In geval van inbreiding kunnen verschillende juridische situaties en procedures aan de orde zijn. Allereerst is van belang of het geldende bestemmingsplan al een bouwtitel bevat. Is dit het geval, dan speelt de raad geen rol en het college slechts een beperkte. Als het bestemmingsplan een wijzigingsbevoegdheid bevat, is de rol van het college groter. De raad komt daarbij echter in principe niet in beeld.

In de overige gevallen is een aanpassing van het bestemmingplan nodig om de inbreiding mogelijk te maken. De keuze is dan tussen een partiële herziening van het bestemmingsplan en een vrijstelling via de zelfstandige projectprocedure (zpp) van artikel 19,1 WRO. Hoe groter de inbreuk is op het bestaande planologische kader, des te eerder dient te worden gekozen voor de partiële herziening. Exacte criteria hiervoor zijn echter moeilijk te geven.

In geval van een partiële herziening is de raad het bevoegde orgaan, in geval van een zpp het college. Is het bestemmingsplan minder dan 10 jaar oud, dan heeft het college voor een zpp de raad formeel ook niet nodig. Is het bestemmingsplan ouder dan 10 jaar, dan kan de zpp pas worden gevoerd nadat de raad een voorbereidingsbesluit heeft genomen.

Dit alles levert een weinig consistent beeld op. Soms komt de raad wel in beeld, soms een beetje (voorbereidingsbesluit), soms helemaal niet. Bepalend hierbij is echter *niet* de omvang, het maatschappelijke belang of de politieke gevoeligheid van een bepaald inbreidingsproject. Concreet kan dit inhouden dat een inbreiding met één woning wel in de raad komt en een project van (veel) meer woningen niet eens in de commissie hoeft te worden besproken.

Relevanter is daarom om onderscheid te maken tussen 'kleine' en 'grote' inbreidingsprojecten. Kleine inbreidingsprojecten zijn dan alle bouwplannen voor één of twee woningen, tenzij er bijzondere aspecten spelen. Grote inbreidingsprojecten zijn alle overige bouwplannen.

De beslissing op kleine inbreidingsprojecten wordt geacht onderdeel uit te maken van de algemene bestuursbevoegdheid van het college; de raad dient zich op dit punt derhalve terughoudend op te stellen en heeft in dezen primair een controlerende taak. De te volgen procedure zal de zpp zijn; indien er reden is om te kiezen voor een partiële herziening van het bestemmingsplan zijn er immers bijzondere aspecten en is geen sprake meer van een ‘klein’ inbreidingsproject.

In geval van een oud bestemmingsplan wordt voorafgaand aan de zpp aan de raad een voorstel voor een voorbereidingsbesluit voorgelegd. In dit voorstel informeert het college de raad over de uitkomsten van de (eerste) toetsing van het verzoek aan het door de raad vastgestelde inbreidingsbeleid. Daarbij wordt in elk geval de stedenbouwkundige onderbouwing ter inzage gelegd.

In geval van een recent bestemmingsplan toetst het college het verzoek zelfstandig aan het door de raad vastgestelde inbreidingsbeleid. Tenzij specifieke omstandigheden daartoe aanleiding geven, wordt de commissie over een zodanig verzoek niet afzonderlijk geïnformeerd.

Grote inbreidingsprojecten zijn wel (mede) ter beoordeling van de raad en zullen door het college niet op eigen gezag – dat wil zeggen: zonder overleg met raad en/of commissie – worden gerealiseerd. Zo mogelijk wordt het project al in een vroegtijdig stadium aan de commissie ruimtelijke ordening gepresenteerd, waarna de commissie een eerste voorlopig standpunt kan bepalen en advies kan geven.

In geval van een oud bestemmingsplan wordt voorafgaand aan de zpp aan de raad een voorstel voor een voorbereidingsbesluit voorgelegd. In dit voorstel zal het college de raad ruimhartig informeren over het verzoek en de toetsing daarvan aan het inbreidingsbeleid. Daarbij wordt in elk geval de stedenbouwkundige onderbouwing ter inzage gelegd.

In geval van een recent bestemmingsplan is geen voorbereidingsbesluit vereist. Niettemin zal het college alvorens de zpp te starten de commissie informeren over het verzoek en de toetsing daarvan aan het inbreidingsbeleid. Daarbij wordt in elk geval de stedenbouwkundige onderbouwing ter inzage gelegd. De commissie wordt aldus de gelegenheid gegeven haar oordeel te geven over het inbreidingsproject.

5. Stedenbouwkundige onderbouwing

Zoals uit de voorafgaande paragraaf moge blijken, speelt de stedenbouwkundige onderbouwing een belangrijke rol bij inbreidingsverzoeken. De wettelijke basis hiervoor is te vinden in art. 19, lid 1 van de Wet op de ruimtelijke ordening, waarin ‘een goede ruimtelijke onderbouwing’ als voorwaarde voor een zpp wordt genoemd. De wet schrijft voor dat hierin onder meer wordt ingegaan ‘op de relatie met het geldende bestemmingsplan, dan wel wordt er gemotiveerd waarom het te realiseren project past binnen de toekomstige bestemming van het betreffende gebied.’

De stedenbouwkundige onderbouwing dient onafhankelijk en onpartijdig te worden opgesteld. Het gemeentebestuur zal bijzondere aandacht besteden om dit te waarborgen.

Hoewel de stedenbouwkundige onderbouwing een belangrijk element in de besluitvorming vormt, behoudt de raad resp. het college zijn eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid en kan – mits deugdelijk beargumenteerd – van het advies worden afgeweken.

De procedure voor de stedenbouwkundige onderbouwing is dat deze wordt opgesteld door een extern bureau, voor rekening van de verzoeker, maar met de gemeente als opdrachtgever.

6. Jaarlijkse rapportering

In het voorstel aangaande het woningbouwprogramma dat het college elk (voor)jaar aan de raad aanbiedt, wordt een paragraaf opgenomen over inbreiding. Hierin legt het college verantwoording af over het in het afgelopen jaar gevoerde inbreidingsbeleid en wordt een overzicht van de gehonoreerde verzoeken verstrekt. Tevens geeft het college de raad bij deze gelegenheid inzicht in de lopende inbreidingsverzoeken en de door het college voorgestelde planning (prioritering en fasering). De raadsbehandeling van deze notitie is tevens het uitgelezen moment om het inbreidingsbeleid te evalueren en eventueel te actualiseren.

7. Afweging met belangen van omgeving

Gelet op het volkshuisvestelijke en ruimtelijke ordeningsbelang is de opstelling ten opzichte van inbreiding in principe positief, mits de eventuele nadelige gevolgen voor de omgeving worden voorkomen dan wel tot een acceptabel niveau worden beperkt. Van de initiatiefnemer van het inbreidingsplan kan en mag in dit kader een substantiële inzet worden verlangd.

Hoewel exacte richtlijnen voor de afweging van de relevante belangen niet zijn te geven, kunnen wel de volgende richtsnoeren worden aangehouden:

Ten aanzien van de maximale hoogte wordt als algemene richtlijn “2½ bouwlaag” aangehouden. Dat wil zeggen: twee bouwlagen met een kap dan wel twee bouwlagen met een derde, terugliggende laag, waarbij wordt uitgegaan van bouwlagen van gebruikelijke bouwhoogte. Hoger wordt niet toegestaan, maar dan dient wel te worden aangetoond dat dit in de bewuste omgeving stedenbouwkundig verantwoord is. Hetzelfde geldt indien de eerste bouwlaag boven het maaiveld begint, bijvoorbeeld als gevolg van een daaronder geprojecteerde parkeerkelder. In dit verband speelt onder meer een rol de aard en hoogte van de bestaande bebouwing rond het te realiseren inbreidingsproject.

Ten aanzien van de vormgeving in algemene zin mag van de verzoeker worden verlangd dat deze bewerkstelligt dat het te realiseren gebouw zodanig wordt ontworpen en uitgevoerd dat het optimaal wordt ingepast in de omgeving.

Wat de privacy van omwonenden betreft is vooral de inkijk (en dus situering van ramen, balkons e.d.) van belang. Van de initiatiefnemer van een inbreidingsproject mag worden verlangd dat er geen onnodige inkijk ontstaat. Voorts is de straatzijde ‘publiek domein’ en dus hoeft aan die zijde in principe geen beperking te worden opgelegd. Aan de achter- c.q. tuinzijde ligt dit anders. In dicht bebouwde omgevingen is inkijk in elkaars tuinen een algemeen voorkomend en geaccepteerd verschijnsel. Dit geldt evenwel niet voor inkijk vanaf

zeer korte afstand en inkijk in de woning zelf. Met name op die punten dient het bouwplan dan ook te worden getoetst.

Wanneer een voorgenomen inbreidingslocatie een open plek in het dorp invult (en dus niet in de plaats komt van bestaande bebouwing) wordt extra scherp getoetst of dit aanvaardbaar is en of er geen alternatieven zijn. Dit geldt in het bijzonder indien sprake is van openbaar terrein met een algemene functie (speelterrein, groenvoorziening).

Bij de hiervoor genoemde toetsingen dienen cultuurhistorische aspecten steeds te worden meegewogen. Dit speelt specifiek in de nabijheid van monumenten en beschermd dorpsgezicht, maar ook in andere situaties dient het dorps karakter behouden te blijven.

8. Relatie met contingent / prioritering

Als een inbreidingsplan in beginsel voldoet aan de daaraan te stellen eisen, is het nog geen automatisme dat het ook wordt gehonoreerd. De gemeente heeft immers te maken met het door de provincie vastgestelde woningcontingent en dient hier zuinig mee om te gaan.

Als algemeen uitgangspunt geldt dat een zekere overschrijding van de jaarlijkse richtcijfers zeker acceptabel is. Dit mag echter niet zover gaan dat het risico ontstaat dat de woningbouw door ingrijpen van de provincie voor langere tijd volledig wordt stilgelegd.

Gelet op het beperkte contingent en het vermoedelijk aanzienlijk grotere aanbod aan inbreidingsprojecten is prioritering en temporisering noodzakelijk. Dit zal gebeuren aan de hand van de criteria knelpuntenoplossing, doelgroepenbeleid en leefbaarheid. Concreet kunnen vragen worden gesteld als:

- Is sprake van een knelpunt (bijvoorbeeld op milieu- of verkeersgebied), dat door het inbreidingsplan wordt gesaneerd?
- Leidt het inbreidingsplan tot een verbetering van het woon-, werk- en leefklimaat?
- Past het inbreidingsplan binnen het gemeentelijke doelgroepenbeleid? Komen de te bouwen woningen tegemoet aan de binnen de doelgroepen levende behoefte?
- Wordt recht gedaan aan de bestaande verdeling van nieuwe woningen over de kernen?

Voor kleine inbreidingsplannen wordt per jaar 4,5 woning uit het contingent beschikbaar gesteld. De verdeling daarvan over de kernen is in principe (gemiddeld) als volgt: Hilvarenbeek 2, Diessen (incl. Baarschot) 1, Esbeek 0,5, Haghorst 0,5 en Biest-Houtakker 0,5.

9. Actieve informatievertrekking

Gelet op de (mogelijke) impact op de omgeving dient over elk inbreidingsplan goed te worden gecommuniceerd met de omwonenden. Van de particuliere initiatiefnemer kan en moet op dit punt een actieve opstelling worden gevraagd. Bij grote inbreidingsprojecten wordt buiten de door de wet voorziene vormen van inspraak, bezwaar en beroep ten minste één maal een informatiebijeenkomst voor omwonenden en andere belanghebbenden georganiseerd.

10. Planschade

Uitgangspunt is dat alle kosten die samenhangen met het inbreidingsplan worden gedragen door de ontwikkelaar en slechts voor rekening van de gemeente komen voor zover hiermee het algemeen belang wordt gediend.

Van ieder plan zal door SAOZ vooraf de maximaal te verwachten planschade worden begroot. Van de ontwikkelaar zal worden verlangd voor dit bedrag een bankgarantie te stellen. De kosten van het externe planschadeonderzoek zijn voor rekening van de initiatiefnemer van het inbreidingsproject.

Zodra de WRO op dit punt is gewijzigd, zal een nieuwe planschaderegeling worden vastgesteld conform de nieuwe wettelijke regeling.