

# Beleid 'woningsplitsing en kleinschalige verzoeken om woningbouw binnen de bebouwde kom'

Olst-Wijhe, 24-05-24

## 1 Inleiding

Als het gaat om woningbouw in Olst-Wijhe komen er met enige regelmaat verzoeken vanuit de samenleving om woningen te realiseren. Deze initiatieven kunnen bijdragen aan onze ambitie om 1000-1200 nieuwe woningen te realiseren in de periode 2022-2032.

De raad heeft op 13 november 2023 de motie Woningssplitsing aangenomen. De essentie van die motie is dat gevraagd wordt om het beleid rond woningssplitsing te verruimen. Bij de uitwerking van de motie wordt onderscheid gemaakt tussen initiatieven binnen en buiten de bebouwde kom. Bij initiatieven buiten de bebouwde kom geldt een ander toetsingskader, mede in relatie tot het KGO beleid. In het beleid woningssplitsing en kleinschalige verzoeken om woningbouw binnen de bebouwde kom staat beschreven welke criteria de gemeente gebruikt om dergelijke verzoeken binnen de bebouwde kom de toetsen. Woningssplitsing kan een bijdrage leveren aan compacte woningen die geschikt zijn voor kleinere huishoudens.

Er zijn daarnaast kleinschalige initiatieven voor het realiseren van kleine aantallen nieuwbouw (1 tot 5 woningen) binnen de bebouwde kom. Deze initiatieven kunnen net als woningssplitsing interessant zijn, maar deze verzoeken vragen in grotere mate om een goede integrale afweging. In de praktijk blijkt bij deze verzoeken regelmatig sprake van ruimtelijke knelpunten, zoals het niet goed ruimtelijk kunnen inpassen van de nieuwbouw of (gegronde) bezwaren uit de omgeving. Desondanks geven we in dit beleid randvoorwaarden mee voor dit soort woningbouwinitiatieven.

Naast woningssplitsing is er ook nog de mogelijkheid van transformatie, bv. het omzetten van een winkelpand naar een woonbestemming. Alhoewel dergelijke verzoeken beperkt worden ingediend, zal daar in deze beleidslijn ook aandacht aan worden besteed.

Op grond van het huidige omgevingsplan (bestemmingsplan) is het doorgaans niet toegestaan om nieuwe woningen toe te voegen of een woning in twee zelfstandige woningen te splitsen. Hetzelfde geldt voor transformatie van panden. Formeel is er dus een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa) of een wijziging van het omgevingsplan nodig om het mogelijk te maken.

Voor het realiseren van een mantelzorgwoning gelden afzonderlijke beleidskaders, gebaseerd op het landelijk beleid (zie [Mantelzorgwoning | Gemeente Olst-Wijhe](#)). Het gaat dan om tijdelijke woonsituaties. Die laten we in hier buiten beschouwing.

## 2 Vormgeving beleid

In het kader van de implementatie van de Omgevingswet werken we toe naar nieuwe beleidsinstrumenten voor het ruimtelijk domein. Ambitie is een overzichtelijk en samenhangend instrumentarium met de omgevingsvisie, het omgevingsplan en een beperkt aantal programma's. De instrumenten worden integraal en gebiedsgericht opgesteld en moeten leesbaar, gebruiksvriendelijk en uitvoerbaar zijn. Cyclisch werken (implementatie van de beleidscyclus Omgevingswet) is daarbij het uitgangspunt. Zo zorgen we voor actueel beleid en kunnen we beter inspelen op de maatschappelijke dynamiek.

Vanuit deze filosofie wordt er gestreefd naar minder afzonderlijke beleidsnota's. Daarbij zetten we ook stappen naar een andere manier van werken. Dat betekent dat we vanuit een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving en vanuit de ja, mits gedachte in beeld brengen hoe we qua behandeling omgaan met ingediende verzoeken om woningsplitsing en kleinschalige woningbouw. In relatie met de motie woningsplitsing is nu wel voor beleid gekozen, maar wordt ook rekening gehouden met deze wens om integrale beleidsinstrumenten te ontwikkelen. Dat betekent dat de voorliggende beleidslijn doorvertaald wordt naar de integrale instrumenten die voortkomen uit de Omgevingswet.

Het is de bedoeling om via de intaketafel te monitoren hoe er in de praktijk mee wordt gewerkt en op basis daarvan daar waar nodig aanpassingen te doen richting Omgevingsvisie en met name het Omgevingsplan. Daarmee is deze beleidslijn input en bouwsteen voor de integrale instrumenten die nog worden opgesteld, zoals de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan.

## 3 Woningsplitsing

Woningsplitsing wordt landelijk steeds vaker als optie genoemd om het woningtekort in Nederland te verminderen. Het splitsen van woningen kan bijdragen aan de kwantitatieve en kwalitatieve woningbehoefte. Er zijn steeds meer kleinere huishoudens (één- of tweepersoons), terwijl de woningvoorraad voor het grootste deel uit eengezinswoningen bestaat. Bij woningsplitsing is de ruimtelijke impact doorgaans beperkt en minder groot dan bij de realisatie van één of enkele nieuwbouwwoningen.

De raad heeft op 13 november 2024 de motie woningsplitsing aangenomen waarin het college is gevraagd om in overleg met de gemeenteraad beleid te ontwikkelen voor verruiming van woningsplitsing in zowel de kernen als het buitengebied met aandacht voor zowel de volkshuisvestelijke opgaven als de ruimtelijke kwaliteit. In de motie wordt onder andere genoemd dat er behoefte is aan meer mogelijkheden voor het bieden van (toekomstige) zorg aan familieleden naast inwoning.

In dit beleid wordt hieraan invulling gegeven voor de kernen. Voor het buitengebied wordt dit meegenomen in de handreiking KGO. Vanuit de ja, mits gedachte kunnen bij woningsplitsing binnen de kernen de volgende uitgangspunten worden gehanteerd:

1. het te splitsen gebouw is een woning, niet zijnde een bedrijfswoning of recreatiewoning;
2. na splitsing bestaat iedere woning uit een zelfstandige woonruimte;
3. na splitsing heeft iedere woning voldoende gebruiksoppervlakte om alle woonfuncties naar behoren in te kunnen vullen;
4. er is sprake van voldoende parkeergelegenheid op eigen terrein of in de directe omgeving;
5. de woningsplitsing leidt niet tot een vermindering van de ruimtelijke kwaliteit, de stedenbouwkundige kwaliteit en de cultuurhistorische waarden;
6. er zijn geen milieubelemmeringen van omliggende gronden en er is geen sprake van activiteiten die leiden tot een beperking van de bedrijfsvoering van omliggende functies;
7. na woningsplitsing wordt voldaan aan bepalingen in het Besluit bouwwerken leefomgeving en in het omgevingsplan, bijvoorbeeld ten aanzien van de brandveiligheid.

Indien een woning horizontaal gesplitst wordt, heeft dit een plus i.v.m. het kunnen voldoen aan de maatschappelijke vraag voor bijvoorbeeld een nultreden woning en een appartement voor starters. In geval niet alleen sprake is van splitsing, maar ook van vergroting van de woning t.b.v. de splitsing, dan dient met name beoordeeld te worden of dit voldoet aan de gewenste stedenbouwkundige kwaliteit. Aandachtspunt bij splitsing is ook het al dan niet toestaan van bijgebouwen. Vanuit stedenbouwkundig oogpunt verdient het aanbeveling om uit te gaan van één volume voor bijgebouw en deze indien nodig te splitsen i.p.v. toestaan om extra bij te bouwen (er zijn daarnaast nog vergunningsvrije mogelijkheden m.b.t. schuren).

De afgelopen jaren is er nauwelijks sprake geweest van verzoeken om woningsplitsing binnen de bebouwde kom (vanaf 2022 hebben we concreet één verzoek gehad). Om deze toepassing te stimuleren zullen we daar via onze website, Huis aan Huis en andere kanalen extra aandacht aan besteden.

Om de ontwikkeling mogelijk te maken, wordt een omgevingsvergunning verleend voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa) of wordt het omgevingsplan gewijzigd. De criteria voor woningsplitsing vertalen we naar regels in het omgevingsplan. Daarbij integreren we ze met regels voor andere activiteiten, bijvoorbeeld met de regels voor parkeren. We streven er bij het opstellen van het omgevingsplan naar om regeldruk te voorkomen. Dit betekent dat we regelen wat moet en ruimte bieden daar waar het kan. Door enige tijd op basis van deze beleidslijn te werken, ontdekken we wat hierin wel en niet mogelijk en nodig is.

## 4 Kleinschalige verzoeken om woningbouw

De afgelopen jaren hebben we met enige regelmaat verzoeken gehad om kleinschalige woningbouw binnen de bebouwde kom. Dergelijke verzoeken geven regelmatig discussie over meerwaarde en inpassing in omgeving.

In het verleden werd bij dergelijke kleinschalige individuele verzoeken (meestal een enkele woning) een terughoudende lijn gehanteerd. Dit hield praktisch gezien in dat alleen medewerking werd verleend als sprake is van een substantiële stedenbouwkundige verbetering of als sprake is van een bijzondere volkshuisvestelijke situatie. Bij een substantiële stedenbouwkundige/ maatschappelijke verbetering kan bv. worden gedacht aan 'het oplossen van een rotte kies in de vorm van aan verpaupering of leegstand' of aan een plan dat aantoonbaar bijdraagt aan een verbetering van het straatbeeld, bv. door oude losse gebouwen te slopen. Verdichting past niet op elke plek en vanuit aspecten als de kwaliteit van de leefomgeving en klimaatadaptatie is een goede integrale afweging van belang.

Er is behoefte aan een beleidslijn wat ondersteunend is bij de beoordeling van schetsplannen en helpend is in de communicatie naar initiatiefnemers en omwonenden. Daarbij is vanuit het coalitieakkoord het 'ja, mits' principe leidend.

De 'mits' houdt in dat we mee werken aan een kleinschalige woningbouwontwikkeling binnen de bebouwde kom als er sprake is van meerwaarde op het gebied van de stedenbouwkundige/ruimtelijke kwaliteit en/of van een wenselijke ontwikkeling vanuit het kwalitatieve woningbouwprogramma. Ook kan in ogenschouw worden genomen of er sprake is van een gewenste maatschappelijke verbetering. De nieuwe Omgevingsvisie beschrijft straks integraal de ambities en uitgangspunten voor de ontwikkeling van de kernen en wordt na vaststelling later dit jaar gebruikt als toetsingskader, bijvoorbeeld op het punt van de ruimtelijke kwaliteit. Ook wordt er een programma wonen ontwikkeld, dat straks als toetsingskader dient.

Andere punten die bij de toetsing/beoordeling worden meegenomen zijn:

1. Heeft de ontwikkeling invloed op het gebruik van naastgelegen percelen?
2. Is sprake van verhoging van de parkeerdruk en in hoeverre kan parkeren (grotendeels) op eigen terrein plaatsvinden?
3. Is er voldoende aandacht voor participatie richting de omgeving?

Deze punten zijn of worden geborgd via andere instrumenten. Zo zijn/worden er in het omgevingsplan regels opgenomen die een negatieve impact op andere activiteiten in de omgeving moeten voorkomen. Ook onze parkeernormering wordt via het omgevingsplan juridisch geborgd. Onze participatierichtlijnen zijn opgenomen in het participatiebeleid Omgevingswet en het participatiehandvest. Ook is er een afwegingskader participatie ontwikkeld.

Een inkomend verzoek wordt breed getoetst, waarbij er ruimte is voor maatwerk. Uiteindelijk is geen enkele situatie geheel hetzelfde, dus hoeft gevaar voor precedentwerking niet leidend te zijn bij de toetsing. Om een wenselijke ontwikkeling mogelijk te maken, wordt een omgevingsvergunning verleend voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa) of wordt het omgevingsplan gewijzigd.

## 5 Transformatie

Een meer specifieke vorm van het toevoegen van woningen is het transformeren van panden. In geval sprake is van een transformatie van een pand naar meer dan 5 woningen, valt het betreffende verzoek buiten het kader van dit beleid. Dit is analoog aan de lijn in deze nota voor kleinschalige verzoeken om woningbouw. Een meer omvangrijk verzoek om transformatie wordt dus separaat beoordeeld en afgewogen.

In geval sprake is van een transformatie tot en met maximaal 5 woningen gelden dezelfde aspecten als hiervoor vermeld bij de kleinschalige verzoeken om woningbouw. Aanvullend daarop dient ook getoetst te worden of er geen inhoudelijke bezwaren bestaan tegen het wijzigen van het gebruik van het pand. Als er een actuele vraag is naar het bestaande gebruik van het pand, dan is omzetting naar een andere functie niet logisch.

Belangrijke toetsingskaders hiervoor zijn de omgevingsvisie en de programma's die daarbij worden opgesteld. Daar worden bijvoorbeeld ook de ambities en uitgangspunten voor onze kernwinkelgebieden in opgenomen. In het omgevingsplan leggen we de beperkingen en mogelijkheden ten aanzien van de transformatie van panden juridisch vast.

Om een transformatie die positief beoordeeld wordt mogelijk te maken wordt een omgevingsvergunning verleend voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa) of wordt het omgevingsplan gewijzigd.

## 6 Dorpsrandzones

De dorpsrandzones hebben een bijzondere positie in de woningbouwopgave. Bij een korte afstand van maximaal 200 tot 300 meter tot de kern is er een duidelijke functionele relatie en draagt een woningbouwontwikkeling binnen die zone bij aan de invulling van de behoefte voor die kern. Het kunnen ook geschikte plekken zijn voor de wat bijzondere woonmilieus. Dit vraagt vaak om maatwerk. Enerzijds dient rekening gehouden met de kaders voor het buitengebied (o.a. KGO beleid), anderzijds biedt het kansen om de woningbouwopgave voor een kern in te vullen. Bij de dorpsrandzones is er extra aandacht voor ruimtelijke kwaliteit.

Om kansen in het kader van de woningbouwontwikkeling te kunnen benutten, is het goed om binnen deze dorpsrandzones te handelen in de geest van deze nota en tegelijkertijd te bezien welke specifieke aandachtspunten er voor de betreffende locatie zijn, mede in relatie tot de kaders vanuit de lokale of provinciale omgevingsvisie.

## 7 Vertaling naar de praktijk

Binnen de gemeentelijke organisatie is de intaketafel verantwoordelijk voor de eerste integrale toetsing. Deze beleidslijn geeft richting voor de ambtelijke toetsing, maar bevat ook afwegingsruimte. Waar nodig worden andere disciplines bij de beoordeling aangehaakt, bijvoorbeeld via de Omgevingstafel. Het gebruik van deze beleidslijn zal jaarlijks worden gemonitord. De bevindingen worden jaarlijks bestuurlijk gerapporteerd, waarbij ook wordt vermeld of er aanleiding is voor bijstelling of voor doorvertaling richting de omgevingsvisie, de programma's of het omgevingsplan.

Op deze manier vormt dit beleid een bouwsteen voor de vernieuwde werkwijze in het kader van de Omgevingswet en de daarop gebaseerde integrale beleidsinstrumenten, zoals Omgevingsvisie en Omgevingsplan.

Bijzonder punt van aandacht is de communicatie als het gaat om woningsplitsing. Wij zullen deze optie actiever uitdragen en stimuleren via website en Huis aan Huis. Bij de monitoring zal blijken of dit leidt tot een toename van het aantal verzoeken.