

Nota van uitgangspunten voor de eerste Algehele herziening van het Bestemmingsplan Agrarisch Buitengebied 2012

Een nota gericht op:

- woningsplitsing en illegale bewoning van vrijstaande bouwwerken;***
- extra bedrijfswoningen en afgesplitste bedrijfswoningen;***
- splitsing van agrarische percelen en bedrijfsbestemmingen;***
- toestaan 'agrarische nevenactiviteiten' bij de bestemming wonen.***

Vastgesteld bij besluit van de gemeenteraad van Ede,
d.d. 15 december 2011 nr. VR 2011/99

Datum : 8 november 2011

Inhoudsopgave

- 1. Inleiding**
 - 1.1. Aanleiding
- 2. Algemeen**
 - 2.1. Overgangsrecht
 - 2.2. Uitgestelde besluitvorming
- 3. Woningplitsing en wonen in vrijstaande bouwwerken**
 - 3.1. Beleid
 - 3.2. Woningplitsing
 - 3.2.1. Legalisatie en handhaving van bestaande situaties
 - 3.2.2. Planologische randvoorwaarden bij legalisatie
 - 3.3. Wonen in een vrijstaande bouwwerken
 - 3.3.1. Legalisatie en handhaving van bestaande situaties
 - 3.3.2. Planologische randvoorwaarden bij legalisatie
- 4. Afgesplitste bedrijfswoningen**
 - 4.1. Beleid
 - 4.2. Legalisatie en handhaving van bestaande situaties
 - 4.3. Planologische randvoorwaarden bij legalisatie
- 5. Gesplitste bedrijfspercelen**
 - 5.1. Beleid
 - 5.2. Legalisatie en handhaving van bestaande situaties
 - 5.3. Planologische randvoorwaarden bij legalisatie
- 6. Agrarische nevenactiviteiten bij Wonen**
 - 6.1. Ontstaansgeschiedenis
 - 6.2. Beleid
 - 6.3. Legalisatie van bestaande situaties
 - 6.4. Planologische randvoorwaarden bij legalisatie

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Op 23 juni 2011 heeft u het bestemmingsplan Agrarisch Buitengebied vastgesteld. Daarbij is besloten om nieuwe ontwikkelingen door te schuiven naar een nieuw project. Ook de beoordeling van overgangsrechtelijke zijn doorgeschoven. Momenteel wordt hard gewerkt aan het nieuwe project Algehele herziening bestemmingsplan Agrarisch Buitengebied 2012.

Voor de uitvoering van het nieuwe project is het wenselijk om te beschikken over een vastgestelde nota van uitgangspunten waarin keuzes worden gemaakt voor bepaalde thema's. Deze nota voorziet in deze behoefte.

In deze nota worden de navolgende onderwerpen behandeld:

- woningsplitsing en illegale bewoning in vrijstaande bouwwerken;
- extra bedrijfswoningen en afgesplitste bedrijfswoningen;
- splitsing van agrarische percelen en bedrijfsbestemmingen;
- toestaan aanduiding 'agrarische nevenactiviteit' bij de bestemming wonen.

De rode draad van deze nota van uitgangspunten is het opschonen van oude zaken die onder het overgangsrecht vallen. Tegen deze situaties is handhavend optreden namelijk juridisch niet meer mogelijk. Op basis van rechterlijke uitspraken dient de gemeente voor deze gevallen te beoordelen of een positieve bestemming kan worden opgenomen.

Verder wordt in deze nota voorgesteld om tegen de overige situaties in beginsel handhavend op te treden. Op basis van de publiekrechtelijke verantwoordelijkheid van de gemeente en het maatschappelijke belang om handhavend op te treden (strijdig gedrag niet belonen, precedentwerking etc.) moet nu actie worden ondernomen. In vervolg op de vaststelling van het bestemmingsplan Agrarisch Buitengebied 2011 moet *schoon schip worden gemaakt*. Het laten liggen van deze 'dossiers' leidt immers op termijn weer tot discussie. Uiteraard wordt bij de uitvoering van de handhavingstaak rekening gehouden met de omstandigheden van het concrete geval.

Bij de uitwerking van deze nota van uitgangspunten is geconcludeerd dat het toepassen van een 'generaal pardon' niet wenselijk is. Op de eerste plaats is het vaststellen van een peildatum willekeurig en zal tot veel discussie leiden. Waarom wordt bijvoorbeeld een situatie van 5 jaar geleden wel gelegaliseerd en 4 jaar en 8 maanden niet? Daarenboven zal het toepassen van een generaal pardon oneerlijk zijn ten opzichte van personen die de regels wel hebben nageleefd (eventueel naar aanleiding van een handhavingstraject).

2. Algemeen

In deze nota wordt op verschillende plaatsen verwezen en gebruik gemaakt van overgangsrechtelijke bepalingen in de voorgaande bestemmingsplannen. Voorafgaand aan een inhoudelijke behandeling van de verschillende onderwerpen besteden we hier extra aandacht aan. Verder wordt in paragraaf 2.2. beschreven op welke wijze de gemeente omgaat met het overgangsrecht.

2.1. Overgangsrecht

Overgangsrecht is een bepalingen in het bestemmingsplan waarin wordt geregeld dat bestaand gebruik ten tijde van het vaststellen van een nieuw bestemmingsplan mag worden voortgezet, indien dit gebruik in het nieuwe plan niet is opgenomen. Gelet op de bestaande rechten van een eigenaar/gebruiker die legaal gebruik maakt van zijn/haar mogelijkheden is het opnemen van overgangsrecht een logische benadering in de ruimtelijke ordening.

Ten tijde van het vaststellen van het bestemmingsplan Agrarisch Buitengebied op 4 juli 1994 was het helaas niet mogelijk om *illegaal* gebruik in zijn algemeenheid uit te sluiten van het overgangsrecht. In het bestemmingsplan Agrarisch Buitengebied van 1994 is het overgangsrecht als volgt verwoord:

Een bouwwerk, dat op het tijdstip van tervisielegging van het ontwerp van dit plan bestond of in uitvoering was, dan wel is of kan worden gebouwd krachtens een (melding en/of) bouwvergunning, waarvoor de aanvraag voor dat tijdstip is ingediend, en dat afwijkt van het in dit plan – behoudens in dit artikel – bepaalde ten aanzien van de toelaatbaarheid van bebouwing, mag mits de bestaande afwijking ook naar hun aard niet worden vergroot en behoudens onteigening:

- a. gedeeltelijk worden vernieuwd of veranderd, mits dit geen algehele vernieuwing of verandering van het in de aanhef bedoelde bouwwerk tot gevolg heeft;
- b. uitsluitend indien het bouwwerk door een calamiteit is teniet gegaan, geheel worden vernieuwd, met inachtneming van de grenzen welke ten aanzien van het bouwen ter plaatse bij het plan – behoudens in dit artikel – zijn bepaald tenzij herbouw hierdoor niet zou zijn toegestaan, en mits de aanvraag tot bouwvergunning is ingediend binnen 24 maanden nadat het bouwwerk is teniet gegaan.

Het gebruik van gronden anders dan voor bebouwing alsmede het gebruik van zich op die gronden bevindende bouwwerken, dat in strijd is met het in dit plan – behoudens in dit artikel – bepaalde en dat bestaat op het tijdstip, waarop het plan voor zover betrekking hebbend op de strijdigheid van dat gebruik van kracht wordt, mag worden voortgezet en/of gewijzigd, mits door die wijziging de strijdigheid met het plan niet wordt vergroot.

Er moet een onderscheid worden gemaakt naar overgangsrecht dat betrekking heeft op het *gebruik* en overgangsrecht dat betrekking heeft op *bebouwing*.

Gebruiksovergangsrecht

De formulering van het overgangsrecht zoals hierboven weergegeven heeft tot gevolg dat ook tegen bestaand *illegaal gebruik* niet meer handhavend kan worden opgetreden. Dit is alleen mogelijk indien vóór de tervisielegging van het bestemmingsplan van 1994 een illegale situatie is 'gewraakt'. Dit is een aanschrijving of ander document waaruit blijkt dat de gemeente de illegale situatie niet zal gedogen en dat handhavend optreden in het vooruitzicht wordt gesteld. Hierbij kan ook worden gedacht aan expliciete gedoogbeschikkingen waarin een *tijdelijk* gebruik wordt toegestaan. Doordat de gemeente in veel gevallen niet op de hoogte is geweest van het illegale gebruik, zijn er nauwelijks gevallen bekend van wraking.

Bouwovergangsrecht

Op deze plaats past de kanttekening dat tegen 'illegale' bouwwerken in bepaalde situaties nog wel handhavend kan worden opgetreden. Het overgangsrecht voor bouwwerken heeft namelijk uitsluitend betrekking op het '*gedeeltelijk vernieuwen of veranderen*'. In het overgangsrecht staat namelijk niet dat de bestaande illegale bouwwerken als zodanig behouden mogen blijven. In de literatuur en jurisprudentie heeft dit onderscheid tot veel discussie geleid. Je mag bijvoorbeeld geen vergunning weigeren voor het gedeeltelijk veranderen van een illegaal bouwwerk, maar je mag wel handhavend optreden tegen het illegale bouwwerk zelf (Uitspraak 20 januari 2010, LJN: BK9916, rechtsoverweging 2.10).

Met betrekking tot het bestemmingsplan Agrarisch Buitengebied moet verder worden vastgesteld dat de gemeenteraad op 11 juli 1996 een partiële herziening (bezemronde) heeft vastgesteld. Vervolgens heeft de gemeenteraad op 19 december 2002 een tweede partiële herziening vastgesteld (artikel 30-herziening). Met betrekking tot het overgangsrecht is dezelfde bepaling opgenomen uit het bestemmingsplan van 1994. Daarmee moet juridisch een onderscheid worden gemaakt naar het van toepassing zijnde peilmoment van het overgangsrecht.

In de artikel 30 herziening in 2002 is het "bestemmingsplan of plan" als volgt gedefinieerd:

- "het bestemmingsplan als bedoeld in artikel 10 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening inhoudende een partiële herziening van het bestemmingsplan Agrarisch Buitengebied van de gemeente Ede vervat in de als zodanig gewaarmerkte plankaarten, inventarisatiekaarten en voorschriften; de herziening heeft wat betreft de voorschriften uitsluitend betrekking op:*
- *de gedeelten die in vet- en cursiefschrift zijn aangegeven; dit betreft aanpassingen van en/of aanvullingen op het vigerende bestemmingsplan;*
 - *de gedeelten die in vetschrift zijn aangegeven; dit betreft aanpassingen en /of aanvullingen overgenomen uit de partiële herziening 'Bezemronde', vastgesteld door de gemeenteraad d.d. 11 juli 1996;*

- *de gedeelten die doorgehaald zijn aangegeven; dit betreft de onderdelen van het vigerende plan die zijn vervallen of waaraan goedkeuring is onthouden en die niet in aangepaste vorm behoeven te worden opgenomen;*
- *de overige voorschriften voor zover deze betrekking hebben op de bij de plankaartherziening betrokken bestemmingen."*

De plankaart is als volgt gedefinieerd:

"de als zodanig gewaarmerkte kaart met bijbehorende verklaring, bestaande uit 20 bladen, waarop de bestemmingen van de in het plan begrepen gronden zijn aangewezen".

Door de begripsbepalingen in de artikel 30-herziening moet worden vastgesteld dat het overgangsrecht van peildatum 2002 van toepassing is op de gronden opgenomen in de 20 plankaarten. De overgangsbepalingen in de artikel 30-herziening zijn niet vet of cursief gedrukt en daarmee geen onderdeel van de herziening voor de percelen die niet zijn opgenomen op voornoemde 20 plankaarten. Daarmee is voor de overige gronden het overgangsrecht van peildatum 1994 van toepassing.

Sinds de inwerkingtreding van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening per 1 juli 2008 is in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) expliciet bepaald op welke wijze het overgangsrecht in het bestemmingsplan moet worden geformuleerd. Daarbij wordt bepaald dat illegale situaties niet onder het overgangsrecht vallen van een nieuw bestemmingsplan (vgl. artikel 3.2.1. en 3.2.2. Bro). In de toekomst kan het dus niet meer voorkomen dat illegale situaties mogen worden voortgezet door het opnemen van een algemene overgangsbepaling in het bestemmingsplan.

2.2. Uitgestelde besluitvorming

Op 23 juni 2011 is het bestemmingsplan Agrarisch Buitengebied door de gemeenteraad vastgesteld. Daarbij is de keuze gemaakt om nieuwe ontwikkelingen niet mee te nemen, maar door te schuiven naar een nieuw project. Ook de beoordeling van eventuele overgangsrechtelijke situaties is doorgeschoven.

Op basis van beschikbare jurisprudentie moet worden aangenomen dat de gemeenteraad in beginsel moet beoordelen of een overgangsrechtelijke situatie positief bestemd kan worden. Dat betekent echter niet dat in alle gevallen een positieve bestemming kan worden gegeven. De bestaande situatie moet in planologisch opzicht namelijk worden beschouwd als een nieuwe ontwikkeling en moet voldoen aan de wettelijke kaders. Voor het positief bestemmen moet sprake zijn van een 'goede ruimtelijke ordening' zoals de Wet ruimtelijke ordening dat vereist. Indien een positieve bestemming niet mogelijk is, dan biedt de rechtspraak ook een handvat om voor deze gevallen een 'persoonsgebonden' overgangsrecht te bieden (Uitspraak van 27 oktober 2004, LJN: AR 4638, rechtsoverweging 2.5.3.4). Dit betekent dat alleen de huidige gebruiker c.q. eigenaar nog de mogelijkheid behoudt om het gebruik voort te zetten.

Gelet op het voorgaande heeft de gemeenteraad bij de vaststelling van het bestemmingsplan Agrarisch Buitengebied op 23 juni 2011 bepaald dat een vervolgtraject wordt gestart waarin nieuwe ontwikkelingen (inclusief overgangsrechtelijke situaties) worden beoordeeld en eventueel in procedure worden gebracht. Er wordt gestreefd naar een jaarlijkse herziening van het bestemmingsplan Agrarisch Buitengebied om in te kunnen spelen op de dynamiek van het buitengebied.

3. Woningssplitsing en wonen in vrijstaande bouwwerken

In deze paragraaf wordt beschreven hoe de gemeente omgaat met gesplitste woningen in twee of meer wooneenheden. Hierbij gaat het om de splitsing van de oorspronkelijke woning. Verder wordt in dit hoofdstuk ingegaan op illegale bewoning van vrijstaande bouwwerken. Daarbij kan het gaan om een bijgebouw bij een woning of een zonder vergunning gerealiseerde volwaardige woning in het buitengebied.

3.1. *Beleid*

In het bestemmingsplan Agrarisch Buitengebied (23 juni 2011) is gedefinieerd dat een woning een complex van ruimten betreft dat geschikt en bestemd is voor de huisvesting van één huishouden (inclusief het bieden van mantelzorg). Een huishouden is vervolgens gedefinieerd als een persoon of groep personen die een huishouding voert, waarbij sprake is van een *onderlinge verbondenheid* en *continuïteit* in de samenstelling ervan.

Met de termen *onderlinge verbondenheid* en *continuïteit* wordt in feite de reikwijdte bepaald van de mogelijkheden van inwoning. Het moet daarbij namelijk gaan om een situatie dat een persoon onderdeel uitmaakt van een gezin of dat sprake is van een duurzaam samenwoningsverband. In het bestemmingsplan Agrarisch Buitengebied is voor mantelzorg een specifieke regeling opgenomen.

Het voorgaande is van belang om vast te stellen wanneer sprake is van woningsplitsing. Van woningsplitsing is sprake zodra een woning zodanig is of wordt gesplitst in twee of meer eenheden waarin een persoon *zelfstandig* kan wonen. Daarmee is het niet per definitie noodzakelijk dat de wooneenheden bouwkundig volledig worden gesplitst.

Het gemeentelijke beleid is erop gericht om geen medewerking te verlenen aan woningsplitsingen in het buitengebied van Ede. Ook zal geen medewerking worden verleend aan bewoning van vrijstaande bijgebouwen. Dit is ook in regionaal verband besloten en vastgelegd. Hierop bestaat slechts een uitzondering indien aannemelijk kan worden gemaakt dat woningsplitsing noodzakelijk is voor het behoud van een monumentaal pand. Verder kan woningsplitsing mogelijk worden gemaakt in combinatie met de uitvoering van het regionale functiewisselingsbeleid (Regionale beleidsinvulling functieverandering en nevenactiviteit; 4 april 2008).

De gekozen beleidskoers is gebaseerd op de navolgende overwegingen:

Het buitengebied van Ede kan worden gekarakteriseerd als een kleinschalig agrarisch ontginningslandschap met grote landschappelijke diversiteit. Kenmerkend zijn de erven met bebouwing die verspreid in het gebied liggen. Het toestaan van woningsplitsing leidt tot extra erven (eigen oprit en tuin) welke een nadelige invloed hebben op de landschappelijke kwaliteit van het buitengebied. Verder is het aannemelijk dat het onderhoudsniveau, materialisatie en kleurstelling van de gesplitste woningen vaker gaat afwijken, hetgeen afbreuk doet aan de uitstraling (eenheid) van de buitengebiedwoning. Tot slot zal het toestaan van woningsplitsing ongewenste gevolgen hebben op de sturing van de gemeentelijke en regionale woningbouwprogrammering.

3.2. *Woningsplitsing*

3.2.1. *Legalisatie en handhaving van bestaande situatie*

Tijdens de actualisatie van het bestemmingsplan Agrarisch Buitengebied in 2011 is geconstateerd dat veel woningen zijn gesplitst, terwijl op de plankaart van het bestemmingsplan van 1994 slechts één woonaanduiding is opgenomen. In deze paragraaf wordt beschreven in welke gevallen handhavend zal worden opgetreden en op welke wijze de gemeente gebruik maakt van de handhavinginstrumenten. Uitdrukkelijk wordt daarbij opgemerkt dat een onderscheid moet worden gemaakt in gesplitste 'burgerwoningen' en 'bedrijfswoningen'.

Legalisatie

Gesplitste burgerwoningen

Voorop wordt vastgesteld dat bij dit onderwerp het overgangsrecht niet relevant is. In de partiële herziening van 1996 (bezemronde), is namelijk expliciet in de voorschriften bepaald dat *bestaande aaneengebouwde woningen* (burgerwoningen) positief worden bestemd. Daarbij is geen onderscheid gemaakt naar legale en illegale situaties. Een gesplitste woning voldoet per definitie aan het criterium 'aaneengebouwde woning', zodat met de bezemronde deze situaties planologisch zijn gelegaliseerd.

Met de artikel 30-herziening in 2002 is deze bepaling wederom overgenomen zonder voorbehoud te maken voor illegale situaties. Daarmee moet worden vastgesteld dat bestaande woningsplitsingen van vóór 19 december 2002 planologisch gelegaliseerd zijn. Vanwege het ontbreken van een deugdelijke inventarisatie zijn deze gevallen niet opgenomen tijdens de actualisatie van het bestemmingsplan Agrarisch Buitengebied in 2011. In de aankomende jaarlijkse herzieningen zullen deze gevallen alsnog worden gerepareerd indien aangetoond kan worden dat sprake is van een bestaande situatie van vóór de peildatum 19 december 2002.

Gesplitste bedrijfswoningen

Het voorgaande is niet van toepassing op bedrijfswoningen. In de planregels van het bestemmingsplan van 4 juli 1994 is bepaald dat per bedrijf ten hoogste één bedrijfswoning is toegestaan, dan wel het bestaande aantal. Daarbij is geen onderscheid gemaakt in legale en illegale situaties. Voor bedrijfswoningen is geen regeling opgenomen van *bestaande aaneengebouwde woningen*. Daarmee is voor bedrijfswoningen de peildatum van 4 juli 1994. In de aankomende jaarlijkse herzieningen zullen deze gevallen alsnog worden gerepareerd indien aangetoond kan worden dat sprake is van een bestaande situatie van vóór de genoemde peildatum. Indien sprake is van een situatie die gelegaliseerd kan worden, moet uiteraard wel aangetoond worden dat de woning ook daadwerkelijk als tweede bedrijfswoning wordt gebruikt. Is dit niet het geval, dan zal beoordeeld moeten worden of de burgerbewoning voldoet aan een goed woon en leefklimaat (onder andere milieuzonering en geurwetgeving).

Handhavingstrategie

In deze paragraaf wordt de handhavingstrategie beschreven. Daarbij gaat het om de bestaande situaties die zijn ontstaan na de peildatum van 19 december 2002 (burgerwoning) of 4 juli 1994 (bedrijfswoning). Bij de uitwerking van de handhavingstrategie is zoveel mogelijk rekening gehouden met het algemeen maatschappelijk belang bij handhavend optreden (strijdig gedrag mag niet beloond worden) en het individuele belang per geval. Het gaat bij wonen namelijk om een primaire levensbehoefte waarbij zorgvuldigheid geboden is.

Het maatschappelijke belang wordt in de handhavingstrategie tot uitdrukking gebracht door handhavend op te treden tegen woningsplitsingen die zijn ontstaan na de peildatum. Daarbij mag worden aangenomen dat degene die de woningsplitsing feitelijk tot stand heeft gebracht wist of had behoren te weten dat het bestemmingsplan de splitsing niet toe staat en voor de bouw een vergunning noodzakelijk is. Verder moet worden vastgesteld dat een opvolgend eigenaar de mogelijkheid heeft gehad om het bestemmingsplan te raadplegen. Elke koper heeft een eigen onderzoeksplicht om relevante informatie te achterhalen. De gemeente acht het niet wenselijk om deze gevallen te legaliseren via een generaal pardon. Daarbij is het van belang dat niet kan worden gesproken van situaties waarbij de eigenaren er op konden vertrouwen dat de gemeente die situatie zou toestaan. Handhavend optreden is daarmee in juridisch opzicht nog heel goed mogelijk. Verder moet worden vastgesteld dat het toepassen van een generaal pardon oneerlijk is ten opzichte van inwoners die de regels wel naleven (eventueel naar aanleiding van een handhavingstraject). Om deze redenen sluiten we voor de handhavingstrategie aan bij een juridische peildatum van 4 juli 1994 of 19 december 2002. Op basis van gelijke behandeling van inwoners is een andere peildatum willekeurig en daarmee niet wenselijk.

Het individuele belang komt tot uitdrukking door gebruikmaking van maatwerk bij de handhavingssactie. Bij het bepalen van de maatregel, de zwaarte van de maatregel en de termijn die wordt gegund om de overtreding te beëindigen wordt onder andere rekening gehouden met de ontstaansgeschiedenis, financiële en persoonlijke omstandigheden. Uitgangspunt is dat alle gevallen op termijn leiden tot herstel van de strijdige situatie. Indien sprake is van een verhuurd gedeelte, dan is het bijvoorbeeld eenvoudiger om op korte termijn tot een oplossing te komen. Indien de situatie complexer is, dan kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van langere begunstigingstermijnen (en eventueel een tijdelijke persoonsgebonden toestemming).

3.2.2. Planologische randvoorwaarden bij legalisatie

De legalisatie van gesplitste woningen van voor de peildatum mag niet tot gevolg hebben dat extra versterking wordt toegevoegd aan het buitengebied ten opzichte van de bestaande situatie. De planologische vertaling in het bestemmingsplan zal daarmee beperkt blijven tot de huidige omvang van de betreffende woningen.

Dit komt ook tegemoet aan de uitgangspunten van de handhavingstrategie om strijdig gedrag niet te belonen. De betreffende eigenaren hebben in het verleden zelf gekozen voor deze omvang.

Concreet zal voor de betreffende woning een aanduiding 'specifieke bouwaanduiding – woongebouw' worden opgenomen met de bestaande inhoudsmaat. In het bestemmingsplan Agrarisch Buitengebied wordt een 'woongebouw' als volgt gedefinieerd: "een gebouw, dat naast elkaar en/of geheel of gedeeltelijk boven elkaar gelegen wooneenheden omvat en dat qua uiterlijke verschijningsvorm als een eenheid beschouwd kan worden". Dit begrip is geïntroduceerd door de regionale functieveranderingregeling en is succesvol in de praktijk.

3.3. Wonen in een vrijstaand bouwwerk

3.3.1. Legalisatie en handhaving

Legalisatie

Naast gesplitste woningen is ook geconstateerd dat bijgebouwen en overige solitaire bouwwerken in gebruik zijn genomen als zelfstandige woonruimte. Voor deze gevallen is het overgangsrecht zoals verwoord in hoofdstuk 2 relevant. Om aanspraak te kunnen maken op het gebruiksovergangsrecht moet het gebruik hebben aangevangen vanaf 4 juli 1994. Er is hier namelijk geen sprake van een *aaneengebouwde woning* zoals nader beschreven in paragraaf 3.2.

Hoewel een onderscheid gemaakt moet worden tussen overgangsrecht met betrekking tot *gebruik* en *bebouwing* (zie hoofdstuk 2), wordt voorgesteld om voor wonen in vrijstaande bouwwerken het gebruiksovergangsrecht als uitgangspunt te nemen. Dat betekent dat onderzocht wordt of deze gevallen positief bestemd kunnen worden, ondanks de juridische mogelijkheid om wellicht handhavend op te treden tegen het illegale bouwwerk zelf. De argumentatie hiervoor is de lange periode die is verstreken zonder handhavend op te treden.

Het onderzoek naar legalisatie zal uiteraard niet plaatsvinden indien voor 4 juli 1994 expliciet met een eigenaar is afgesproken dat het om een tijdelijke situatie gaat (bijvoorbeeld mantelzorg). Dit is veelal verwoord in een gedoogbeschikking of bouwvergunning. Gelet op deze expliciete afspraak tussen de eigenaar en de gemeente is het niet wenselijk om alsnog de situatie te legaliseren in het bestemmingsplan.

Handhavingstrategie

In het voorgaande is beschreven wanneer een onderzoek wordt uitgevoerd naar de mogelijkheden om het gebruik en bouwwerk te legaliseren. De handhavingstrategie heeft daarmee betrekking op situaties die zijn ontstaan na 4 juli 1994 en situaties voor deze datum waarvoor expliciet een tijdelijke toestemming is afgegeven.

Het maatschappelijk belang wordt in de handhavingstrategie tot uitdrukking gebracht door handhavend op te treden tegen situaties die zijn ontstaan na 4 juli 1994. Daarbij wordt verder verwezen naar de werkwijze zoals beschreven in paragraaf 3.2.

3.3.2. Planologische randvoorwaarden

De legalisatie van de gevallen van voor 4 juli 1994 mag niet tot gevolg hebben dat extra versterking wordt toegevoegd aan het buitengebied ten opzichte van de bestaande situatie. De planologische vertaling in het bestemmingsplan zal daarmee beperkt blijven tot de huidige omvang van de betreffende bouwwerken.

Dit komt ook tegemoet aan de uitgangspunten van de handhavingstrategie om strijdig gedrag niet te belonen. De betreffende eigenaren hebben in het verleden zelf gekozen voor deze omvang.

4. Extra bedrijfswoning en afgesplitste bedrijfswoningen

4.1. Beleid

Er is een toenemende trend waarneembaar waarbij vergunde bedrijfswoningen worden verkocht of verhuurd aan personen die geen binding hebben met het betreffende bedrijf. Hierbij gaat het veelal om de tweede of derde bedrijfswoning die met de huidige technieken of de bedrijfsomvang niet meer noodzakelijk zijn voor een verantwoorde bedrijfsvoering. Door de kwalificatie 'bedrijfswoning' ontstaat hiermee een strijdige situatie met het bestemmingsplan. Een bedrijfswoning is namelijk uitsluitend bedoeld voor personen die werkzaam zijn of een binding hebben met het betreffende bedrijf.

In strikte zin zou je een (extra) bedrijfswoning als ondergeschikt onderdeel moeten aanmerken van het bedrijf, waarbij sloop of omvorming tot een ander bedrijfsgebouw voor de hand ligt. De praktijk is echter weerbarstiger dan de theorie waarbij de financiële waarde van de bedrijfswoning werd vergeleken met een gewone burgerwoning. Verkoop of verhuur aan een persoon zonder binding met het bedrijf is dan ook geen uitzondering in het agrarisch buitengebied.

In het nieuwe bestemmingsplan Agrarisch Buitengebied is geen wijzigingsbevoegdheid meer opgenomen voor het mogelijk maken van een extra bedrijfswoning. Het beleid voor nieuwe bedrijfswoningen is zeer terughoudend. Slechts indien aannemelijk kan worden gemaakt dat er een noodzaak is voor een extra bedrijfswoning, kan via een afzonderlijk bestemmingsplan medewerking worden verleend. Daarbij moet worden bedacht dat de noodzaak echt moet bestaan uit bedrijfstechnische redenen. Dat het bijvoorbeeld praktisch is om een zoon/dochter bij het bedrijf te laten wonen is uiteraard niet voldoende.

4.2. Legalisatie en handhaving bestaande situaties

Het fenomeen 'tweede of derde bedrijfswoning' is niet meer van deze tijd. Zoals hierboven is beschreven zal nog slechts in zeer uitzonderlijke situaties medewerking worden verleend aan een extra bedrijfswoning. Tegen de achtergrond van de verminderde noodzaak voor een tweede bedrijfswoning en het terughoudende beleid voor nieuwe bedrijfswoningen, is het gerechtvaardigd om *in beginsel* een gewone woonfunctie toe te kennen aan de voormalige bedrijfswoningen die geen functie meer hebben voor het betreffende bedrijf. Naar onze mening gaat het namelijk te ver om deze bedrijfswoningen te laten slopen of om te laten vormen tot een ander bedrijfsgebouw. Uitdrukkelijk wordt op deze plaats opgemerkt dat het voorgaande een algemene uitgangspunt is. De beoordeling is altijd maatwerk. Op basis van de omstandigheden van een concreet geval kan de gemeente besluiten om geen medewerking te verlenen.

Deze beleidskoers kan op basis van de geldende milieuregelgeving helaas niet in elk geval planologisch worden vertaald. Dit heeft te maken met het feit dat de bedrijfswoning niet wordt beschouwd als een *gevoelig object* met betrekking tot de milieubelasting van het *eigen bedrijf*. Zodra de bedrijfswoning planologisch wordt afgesplitst van het agrarische bedrijf, dan moet deze woning wel worden beschouwd als een 'gevoelig object'. Doordat de tweede bedrijfswoning veelal dicht op de bedrijfsbebouwing is gelegen kan niet worden voldaan aan de vereiste milieuafstanden.

Het afsplitsten van een tweede bedrijfswoning en de knelpunten van het milieurecht voor een andere bestemming is reeds onder de aandacht bij de landelijke politiek. Momenteel is een wetsvoorstel in voorbereiding waarbij de gemeente de mogelijkheid wordt geboden om voor de afgesplitste bedrijfswoningen een specifieke aanduiding op te nemen, namelijk 'plattelandswoning'. In het milieurecht zal daarbij worden bepaald dat deze woningen dezelfde beschermingsstatus houden als de oorspronkelijke bedrijfswoning. Degene die aldaar gaat wonen neemt daarbij voor lief dat het buitengebied bepaalde 'overlast' met zich meebrengt.

Omdat in de landelijke politiek naar een oplossing wordt gezocht is het vooralsnog niet redelijk om op dit moment handhavend op te treden. Deze gevallen zullen in de aankomende jaren dan ook geen prioriteit krijgen in het handhavingsbeleid. In afwachting van de nieuwe wetgeving wordt dit ook als suggestie geven door de rijksoverheid (brief van 13 mei 2011, kenmerk LOK/2011045277).

4.3. Planologische randvoorwaarden bij legalisatie

Zodra het wetsvoorstel 'plattelandswoning' in werking is getreden, worden deze gevallen op verzoek alsnog beoordeeld en in procedure gebracht conform de wettelijke kaders.

5. Gesplitste bedrijfspercelen

5.1. Beleid

In het nieuwe bestemmingsplan Agrarisch Buitengebied (23 juni 2011) is expliciet bepaald dat binnen een bouwvlak/bestemmingsvlak maximaal één bedrijf mag worden gevestigd. Dit uitgangspunt staat ook in andere bewoording in het voorgaande bestemmingsplan van 1994 (en de artikel 30-herziening van 2002). Hiermee wordt voorkomen dat de landschappelijke uitstraling wordt aangetast door verrommeling van kleinere bedrijfjes op één bestemmingsvlak. Daarbij moet voor agrarische bedrijven ook nog eens worden bedacht dat schaalvergroting noodzakelijk is om toekomstperspectief te hebben. Dit staat haaks op het toestaan van meerdere (kleinere) bedrijfjes binnen één bouwvlak.

Verder moet worden bedacht dat bij het toestaan van meerdere bedrijven binnen een bestemmingvlak de vraag naar extra bebouwing zal toenemen. De ondernemers moeten immers de maximale bebouwing verdelen, hetgeen al snel tot discussie en ongenoegen zal leiden. Ook de vraag naar een extra bedrijfswoning op het perceel zal toenemen, omdat veelal sprake zal zijn van twee ondernemers.

Door het voortzetten van de beleidsuitgangspunten dat één bedrijf per bestemmingsvlak is toegestaan, wordt bereikt dat de gemeente grip heeft op de ontwikkelingen in het buitengebied en niet afhankelijk wordt van privaatrechtelijke initiatieven (bijvoorbeeld verkoop of verhuur). Er wordt derhalve geen medewerking verleend aan het planologisch splitsen van bedrijfspercelen.

5.2. Legalisatie en handhaving van bestaande situaties

In paragraaf 5.1. is beschreven dat één bedrijf is toegestaan per bestemmingsvlak. Tijdens de actualisatie van het bestemmingsplan Agrarisch Buitengebied is echter geconstateerd dat in de praktijk percelen wel zijn gesplitst. Op dit moment is helaas nog niet inzichtelijk om hoeveel percelen het gaat. In deze paragraaf wordt beschreven welke gevallen voor legalisatie in aanmerking komen. Verder wordt de handhavingstrategie beschreven.

Legalisatie

Voor deze gevallen is het overgangsrecht zoals verwoord in hoofdstuk 2 relevant. Om aanspraak te kunnen maken op het gebruiksovergangsrecht moet het gebruik hebben aangevangen vanaf 4 juli 1994. De gemeente zal onderzoeken of legalisatie van het bestaande gebruik mogelijk is indien sprake is van een overgangsrechtelijke situatie.

Handhavingstrategie

Indien het bestaande gebruik niet onder het overgangsrecht van 4 juli 1994 valt, dan wordt handhavend opgetreden. Daarbij zal rekening worden gehouden met het individuele belang door maatwerk te bieden. Bij de handhavingsactie wordt onder andere rekening gehouden met de ontstaansgeschiedenis, financiële en persoonlijke omstandigheden. Uitgangspunt is dat alle gevallen op termijn leiden tot herstel van de strijdige situatie. Indien sprake is van een verhuurd gedeelte, dan is het bijvoorbeeld eenvoudig om op korte termijn tot een oplossing te komen. Indien de situatie complexer is, dan kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van langere begunstigingstermijnen (en eventueel een tijdelijke persoonsgebonden toestemming).

5.3. Planologische randvoorwaarden

De legalisatie van de gevallen van voor 4 juli 1994 mag niet tot gevolg hebben dat extra versterking wordt toegevoegd aan het buitengebied ten opzichte van de bestaande situatie. De planologische vertaling in het bestemmingsplan zal daarmee beperkt blijven tot de huidige omvang van de gesplitste bedrijven. Er wordt derhalve geen extra bebouwing toegestaan.

Dit komt ook tegemoet aan de uitgangspunten van de handhavingstrategie om strijdig gedrag niet te belonen. De betreffende eigenaren hebben in het verleden zelf gekozen voor de splitsing.

6. Agrarische nevenactiviteiten bij Wonen

Tijdens de voorbereiding van het bestemmingsplan Agrarisch Buitengebied 2011, is vaak gevraagd naar de mogelijkheden om een aanduiding 'agrarische nevenactiviteit' toe te voegen aan de woonbestemming. Genoemd bestemmingsplan betrof een actualisatieplan waarbij is besloten om nieuwe ontwikkelingen niet mee te nemen. Tot nu toe is dan ook nog niet beslist op deze verzoeken. In het nieuwe project Algehele herziening bestemmingsplan Agrarisch Buitengebied 2012 zal alsnog een antwoord moeten worden gegeven op deze vraag.

In dit hoofdstuk wordt de reikwijdte beschreven van de aanduiding 'agrarische nevenactiviteit' bij de woonbestemming en wordt beleid geformuleerd wanneer planologisch medewerking wordt verleend aan het toevoegen van deze aanduiding.

Voorafgaand aan een inhoudelijke beschouwing van dit onderwerp is het wenselijk om de ontstaansgeschiedenis van de aanduiding 'agrarische nevenactiviteit' te beschrijven.

6.1. Ontstaansgeschiedenis

In de toelichting van het bestemmingsplan Agrarisch Buitengebied van 1994 is er ten behoeve van agrarische bedrijven een driedeling geïntroduceerd. De driedeling is als volgt:

- grote, volwaardige agrarische bedrijven;
- middelgroot, reële agrarische bedrijven;
- kleinschalige, agrarische nevenactiviteiten bij het wonen.

Bij de grote volwaardige agrarische bedrijven is er een arbeidsbehoefte gelijk aan tenminste een volwaardige arbeidskracht. Daarbij moet sprake zijn van een productieomvang groter dan 50 Nederlandse Grootte Eenheid (hierna NGE). Als de NGE tussen de 20 tot 50 NGE is, dan is het bedrijf volgens de toelichting aan te merken als een middelgroot bedrijf. De arbeidsbehoefte is gelijk te stellen aan een halve tot een volledige arbeidskracht. Als er sprake is van een productieomvang tussen de 5 en 20 NGE spreekt men van een agrarische nevenactiviteit bij het wonen.

De bovengenoemde driedeling geeft aan dat de intentie van het begrip 'agrarische nevenactiviteiten bij het wonen' bedoeld is om een bepaalde zwaarte qua agrarische bedrijvigheid te benoemen. In die zin zijn 'agrarische nevenactiviteiten' dus een afgeleide van het begrip 'agrarisch bedrijf'. Dat betekent dat de activiteit groter is dan het hobbymatig houden van vee.

In het nieuwe bestemmingsplan is de aanduiding 'agrarische nevenactiviteit' als volgt gedefinieerd: 'een kleinschalige agrarische activiteit bij een woning gericht op het voortbrengen van producten door middel van het telen van gewassen, waaronder begrepen bomen en heesters, en/of het houden van dieren, waarbij opslag van ter plaatse voortgebrachte producten is toegestaan.

Het onderscheid met de middelgrote en grote agrarische bedrijven is vooral gelegen in de omvang van arbeidsbehoefte en de productieomvang.

Het begrip nevenactiviteit kan omschreven worden als activiteiten die in ruimtelijk opzicht nevenschikt zijn aan de hoofdfunctie op een bouwperceel waarbij de woonfunctie als zodanig herkenbaar blijft.

6.2. Beleid

In paragraaf 6.1. is de ontstaansgeschiedenis beschreven van de aanduiding 'agrarische nevenactiviteit'. Het toekennen van deze aanduiding gebeurde in het verleden op basis van een minimale bedrijfsomvang (tussen 5 tot 20 NGE). Slechts indien werd voldaan aan deze omvang, dan werd beoordeeld of planologisch medewerking kon worden verleend.

Anno 2011 moet de vraag worden gesteld of het toevoegen van de aanduiding 'agrarische nevenactiviteiten' zich nog wel verhoudt tot het geldend beleid en de trends ten aanzien van agrarische bedrijven. Naar onze mening is dit niet meer het geval. Dit wordt gebaseerd op de navolgende argumenten.

Argument I

Op dit moment is het vaststaand beleid dat agrarische bedrijven zich uitsluitend kunnen vestigen als er sprake is van een volwaardig bedrijf. Dit wordt afgehecht door een zware bedrijfseconomische toets. In die zin is het niet te verklaren dat er bij een woning zonder meer agrarische activiteiten toegevoegd worden, omdat dit een scheefgroei is met het beleid omtrent nieuwvestiging van agrarische bedrijven.

Argument II

Het voorgaande argument klemmt des te meer als er naar de achtergrond van die uitgangspunten wordt gekeken. De reden dat er terughoudend omgegaan wordt met nieuwvestiging van agrarische bedrijven is gelegen dat op die manier voorkomen wordt dat er allerlei onrendabele agrarische bedrijvigheden gevestigd worden die niet levensvatbaar zijn. Dit heeft weer tot gevolg dat er niet allerlei bebouwing wordt opgericht in het buitengebied terwijl de beoogde functie niet levensvatbaar is. Dit voorkomt verrommeling van het buitengebied.

Argument III

Tot slot is het laatste argument het meest van belang. In de Plan-mer (milieueffectrapportage) die gemaakt is voor het bestemmingsplan Agrarisch Buitengebied 2011 is beschreven dat er landelijk een trend te zien is dat agrarische bedrijven alleen nog levensvatbaar zijn als men doet aan schaalvergroting. Tevens is beschreven dat het scenario waarin kleinere agrarische bedrijven stoppen en dat grotere agrarische bedrijven nog meer groeien gelet op de trends het meest waarschijnlijke scenario is voor de ontwikkeling van agrarische bedrijven in Nederland. Tevens is in de Mer gesteld dat het op dit moment problematisch is om de schaalvergroting planologisch te verankeren vanwege de overbelaste milieusituatie ook in relatie tot nabijgelegen natuurgebieden. In de actualisatie van de Mer is om die reden beschreven dat de planologische verankering van de schaalvergroting alleen mogelijk is als de gemeente een actief handhavingsbeleid volgt voor het intrekken van milieuvergunningen die niet meer gebruikt worden.

Als daarentegen via een andere weg het toch weer wordt mogelijk gemaakt om kleinschalige agrarische activiteiten te ontwikkelen wordt er dus zeer bruikbare milieuruimte opgeslokt door kleinschalige agrarische activiteiten. Dit strookt niet met het beleid zoals neergelegd in verschillende beleidsnota's die uiteindelijk hun vertaling hebben gekregen in het bestemmingsplan Agrarisch Buitengebied.

Expliciet wordt op deze plaats opgemerkt dat het voorgaande uitsluitend betrekking heeft op het toevoegen van de aanduiding 'agrarische nevenactiviteiten' bij een woonbestemming. Tegen de achtergrond van de autonome ontwikkelingen, waarin agrarische bedrijven aan schaalvergroting moeten doen en kleinere bedrijven zullen afbouwen, kan de aanduiding 'agrarische nevenactiviteiten' wel worden opgenomen bij het omzetten van een volwaardige agrarische bestemming naar een woonbestemming. Daarmee wordt de ondernemer gelegenheid geboden om zijn bedrijf af te bouwen.

Conclusie

Beleidsmatig is het ongewenst om bij woonbestemmingen de aanduiding 'agrarische nevenactiviteiten' toe te voegen. Dit vanwege het feit dat het toevoegen van die aanduidingen een beslag legt op de spaarzame milieuruimte voor de uitbreidingen van agrarische bedrijven. Ook is het beleidsmatig ongewenst vanwege het feit dat het mogelijk verrommeling van het landschap in de hand werkt. Tot slot is het eveneens ongewenst omdat dit een beleidsmatige scheefgroei in de hand werkt ten aanzien van de zware eisen die gesteld worden aan de vestiging van agrarische bedrijven.

6.3. Legalisatie bestaande situaties

Gelet op het voorgaande is de vraag hoe wordt omgegaan met situaties waarbij op dit moment sprake is van een woonbestemming terwijl er al sinds een bepaalde tijd agrarische activiteiten ontwikkeld worden.

De lijn die de gemeente hierin wil volgen is om vanaf het moment van vaststelling van deze nota van uitgangspunten in beginsel geen medewerking te verlenen aan het toevoegen van de aanduiding 'agrarische nevenactiviteiten' bij woonbestemmingen. Daarentegen acht de gemeente het niet redelijk om deze lijn ook te hanteren ten aanzien van bestaande situaties omdat tot op heden bovenstaande beleidslijn niet duidelijk gecommuniceerd is. Handhaving van deze gevallen ligt dan ook niet voor de hand. Dit betekent dat ervoor gekozen wordt dat bestaande woonbestemmingen die momenteel agrarische activiteiten ontwikkelen die meer zijn dan 5 NGE in aanmerking komen voor legalisatie.

Om in aanmerking te komen voor legalisatie van een agrarische nevenactiviteit is het van belang dat onomstotelijk aangetoond kan worden dat er sinds geruime tijd agrarische activiteiten ontplooid worden op het betreffende perceel.

Om dit aan te tonen dient er sprake te zijn van een geldige milieuvergunning of een melding in het kader van het activiteitenbesluit (of diens voorgangers). Tevens dient uit metingen aangetoond te worden dat de agrarische activiteiten een aantal jaren onafgebroken uitgeoefend zijn op het betreffende perceel. Hierbij wordt als richtsnoer gebruikt dat minimaal 3 jaar voorafgaand aan de vaststelling van deze nota van uitgangspunten sprake moet zijn geweest van een agrarische nevenactiviteit op het betreffende perceel. Daarbij is het van belang dat de eigenaar van de betreffende woning zelf de nevenactiviteit exploiteert.

6.4. Planologische randvoorwaarden bij legalisatie

Indien een perceel in aanmerking komt voor het toevoegen van de aanduiding 'agrarische nevenactiviteit', dan betekent dit dat in planologisch opzicht het gebruik van de agrarische nevenactiviteit (veelal groter dan hobbymatig) is toegestaan. Verder wordt de bestaande (legale) bebouwing als maximale maatvoering bestemd. Er wordt dus geen nieuwe extra bebouwingsruimte toegestaan.



V.R. nummer:
2011 / 99

Sector
Ruimtelijke Ontwikkeling en Beheer

Ede,

DEC. 2011

De raad van de gemeente Ede:

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 8 november 2011, kenmerk 683766;

besluit

in te stemmen met de nota van uitgangspunten voor de eerste herziening van het bestemmingsplan Agrarisch Buitengebied 2012.

De raad voornoemd,


de griffier,


de voorzitter.



Burgemeester
en Wethouders

de raad
der gemeente
EDE

Behandelend ambtenaar
Scheffer, W.
Tel.nr. (0318) 68 08 81

Verzameling Raadsstukken
2011 / 99

registratienummer
683766

sector
ROB

datum:
8 november 2011
Cie. RO 29-11-2011
Raad 15-12-2011

betreft

Nota van uitgangspunten voor de eerste Algehele
herziening van het Bestemmingsplan Agrarisch
Buitengebied 2012.

Beslispunt

In te stemmen met de nota van uitgangspunten voor de eerste Algehele herziening van het bestemmingsplan Agrarisch Buitengebied 2012.

Inleiding

Op 23 juni 2011 heeft u het bestemmingsplan Agrarisch Buitengebied vastgesteld. Daarbij is besloten om nieuwe ontwikkelingen (inclusief overgangsrechtelijke situaties) door te schuiven naar een nieuw project. Momenteel wordt hard gewerkt aan dit nieuwe project Algehele herziening bestemmingsplan Agrarisch Buitengebied 2012.

Voor de uitvoering van het nieuwe project is het wenselijk om te beschikken over een vastgestelde nota van uitgangspunten waarin keuzes worden gemaakt voor bepaalde thema's. Hiervoor hebben wij eerder een eerste aanzet geleverd in de 'discussiememo voor de uitwerking beleidskaders gesplitste woningen en afgesplitste bedrijfswoningen (d.d. 12 april 2011). Dit memo is besproken in de commissievergadering van 26 april 2011.

In vervolg op deze commissievergadering zijn de thema's verder uitgewerkt in een nota van uitgangspunten. In deze nota komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- Woningssplitsing en illegale bewoning van vrijstaande bouwwerken;
- extra bedrijfswoning en afgesplitste bedrijfswoningen;
- splitsing van agrarisch percelen en bedrijfsbestemmingen;
- toestaan van 'agrarische nevenactiviteiten' bij de bestemming Wonen.

Wij stellen uw raad voor om bijgevoegde nota van uitgangspunten voor de eerste Algehele herziening van het Bestemmingsplan Agrarisch Buitengebied 2012 vast te stellen.

Argumenten

De rode draad van bijgevoegde nota van uitgangspunten is het opschonen van oude zaken die onder het overgangsrecht vallen. Tegen deze situaties is handhavend optreden namelijk juridisch niet meer mogelijk. Op basis van rechterlijke uitspraken dient de gemeente voor deze gevallen te beoordelen of een positieve bestemming kan worden opgenomen.

Verder wordt in deze nota voorgesteld om tegen de overige situaties in beginsel handhavend op te treden. Op basis van de publiekrechtelijke verantwoordelijkheid van de gemeente en het maatschappelijke belang om handhavend op te treden (strijdig gedrag niet belonen, precedentwerking etc.) moet nu actie worden ondernomen. In vervolg op de vaststelling van het Agrarisch Buitengebied 2011 moet *schoon schip worden gemaakt*. Het laten liggen van deze 'dossiers' leidt immers op termijn weer tot discussie. Uiteraard wordt bij de uitvoering van de handhavingstaak rekening gehouden met de omstandigheden van het concrete geval.

Bij de uitwerking van deze nota van uitgangspunten is geconcludeerd dat het toepassen van een 'generaal pardon' niet wenselijk is. Op de eerste plaats is het vaststellen van een peildatum willekeurig en zal tot veel discussie leiden. Waarom wordt bijvoorbeeld een situatie van 5 jaar geleden wel gelegaliseerd en 4 jaar en 8 maanden niet? Daarenboven zal het toepassen van een generaal pardon oneerlijk zijn ten opzichte van personen die de regels wel hebben nageleefd (eventueel naar aanleiding van een handhavingstraject).

In het navolgende wordt per thema een korte toelichting gegeven.

Gesplitste burgerwoningen

Tijdens de voorbereiding van het bestemmingsplan Agrarisch Buitengebied 2011 is vaak gevraagd om een gesplitste woning te legaliseren. Daarbij werd veelal als argument gegeven dat ook WOZ belasting wordt betaald. Dit aspect is ook uitvoerig aan de orde gekomen in de commissievergadering van 26 april 2011 waarin bovengenoemde discussienota is behandeld. In de discussienota hebben wij gestreefd naar het opzetten van een beleidslijn die transparant is en goed werkbaar is voor de uitvoeringspraktijk. Ons college heeft in deze discussienota de voorkeur uitgesproken voor scenario 3. In dit scenario werd een generaal pardon voorgesteld indien de gesplitste woningen zijn doorverkocht. Dat betekent dat de degene die de splitsing tot stand heeft gebracht er niet meer woont. Volledigheidshalve wordt verwezen naar de betreffende discussienota. Hoewel deze gedachte nog steeds aanspreekt, is bij de verdere vormgeving van het beleid vastgesteld dat de uitvoering tot juridische complicaties leidt. Daarbij moet met name worden gedacht aan het gelijkheidsbeginsel en het ontbreken van een objectieve peildatum.

Bij de verdere uitwerking van de beleidsthema's is echter vastgesteld dat voor gesplitste burgerwoningen sprake is van een relatief recente peildatum (19 december 2002). Met betrekking tot woningsplitsingen na deze datum is de kans groot dat degene er nog woont die de splitsing tot stand heeft gebracht. Daarmee zal de feitelijke uitvoering van de bijgevoegde nota van uitgangspunten naar verwachting grotendeels aansluiten op het eerder voorgestelde scenario.

Vanwege het individuele belang en het feit dat sprake is van een primaire levensbehoefte (huisvesting) is het bij de uitvoering van de handhavingstaak van belang dat maatwerk kan worden geleverd. Doelstelling is dat de strijdige situatie op termijn moet worden opgeheven, maar daarbij kunnen verschillende instrumenten worden toegepast. Afhankelijk van de omstandigheden kan worden gedacht aan een langere begunstigingstermijn of een tijdelijke persoonsgebonden toestemming.

Op deze plaats wordt opgemerkt dat het veel gehoorde argument van de betaalde WOZ belasting geen doorslaggevende betekenis kan hebben. De WOZ gaat uit van 'bestaand' gebruik. Het maakt daarbij niet uit of sprake is van een strijdige situatie met het bestemmingplan. Zolang het gebruik bestaat moet belasting worden betaald. Dit is ook logisch omdat het anders nog aantrekkelijker wordt om woningen te splitsen, omdat je dan ook geen belasting hoeft te betalen zolang de gemeente de situatie niet heeft opgespoord. Daarbij zijn wij wel van mening dat met de huidige technieken meer gebruik moet worden gemaakt van de mogelijkheden om gemeentelijke registraties te koppelen (bijv. WOZ en bestemmingsplan).

Hierdoor kunnen doelgerichter en sneller strijdige situaties worden opgespoord. Deze mogelijkheden zullen vanaf nu dan ook zeker worden benut.

Gesplitste bedrijfswoningen

Hierboven is de gesplitste burgerwoning besproken. Voor gesplitste bedrijfswoningen wordt eveneens voorgesteld om voor de legalisatiemogelijkheden aansluiting te zoeken bij een juridische peildatum. Hiervoor is het overgangsrecht van het bestemmingsplan van 4 juli 1994 of de partiële herziening van 19 december 2002 relevant. Daarbij is het wel van belang dat sprake moet zijn van bewoning door een persoon die een binding heeft met het betreffende bedrijf. Met andere woorden: de woning moet worden gebruikt als bedrijfswoning.

Illegale bewoning van vrijstaande bouwwerken

Naast gesplitste woningen is ook geconstateerd dat bijgebouwen en overige solitaire bouwwerken in gebruik zijn genomen als zelfstandige woonruimte. Ook voor deze gevallen wordt voorgesteld om voor de legalisatie aansluiting te zoeken bij het overgangsrecht van het bestemmingsplan van 1994 of de partiële herziening van 19 december 2002. In de overige gevallen is handhavend optreden het uitgangspunt, waarbij maatwerk moet worden geboden.

Afgesplitste bedrijfswoningen

Er is een toenemende trend waarneembaar waarbij vergunde bedrijfswoningen worden verkocht of verhuurd aan personen die geen binding hebben met het betreffende bedrijf.

In hoofdstuk 4 van de nota van uitgangspunten wordt beschreven dat de gemeente in beginsel bereid is om medewerking te verlenen aan het afsplitsen van een tweede of derde bedrijfswoning. Daarbij zal op basis van milieuwetgeving veelal geen medewerking kunnen worden verleend. Dit aspect is onder de aandacht van de landelijke politiek (plattelandswoning). Gelet hierop is het niet proportioneel om op dit moment handhavend op te treden. Indien legalisatie op dit moment niet haalbaar is vanwege milieuwetgeving, wordt de nieuwe wetgeving afgewacht.

Gesplitste bedrijfspercelen

Het feitelijk splitsen van bedrijfsbestemmingen en agrarische percelen is niet toegestaan. Hiermee wordt voorkomen dat de landschappelijke uitstraling wordt aangetast door verrommeling van kleinere bedrijfjes op één bestemmingsvlak. Daarbij moet voor agrarische bedrijven ook nog eens worden bedacht dat schaalvergroting noodzakelijk is om toekomstperspectief te hebben. Dit staat haaks op het toestaan van meerdere (kleinere) bedrijfjes.

Wij stellen u voor om de bestaande situaties die onder het overgangsrecht vallen van het bestemmingsplan van 4 juli 1994 of de partiële herziening van 19 december 2002 te legaliseren. Daarbij gaat het uitsluitend om het planologisch vertalen van de huidige omvang. Er wordt dus geen extra bebouwing en dienstwoningen toegestaan. In de overige gevallen is handhavend optreden het uitgangspunt, waarbij maatwerk moet worden geboden.

Toevoegen aanduiding 'Agrarische nevenactiviteit' bij de woonbestemming

Tijdens de voorbereiding van het bestemmingsplan Agrarisch Buitengebied 2011 is vaak gevraagd naar de mogelijkheden om een aanduiding 'agrarische nevenactiviteit' toe te voegen aan de woonbestemming.

In hoofdstuk 6 van de nota van uitgangspunten wordt beschreven in welke gevallen medewerking kan worden verleend aan het toevoegen van de aanduiding 'agrarische nevenactiviteit'. Samenvattend is het ongewenst om bij een woonbestemming nieuwe aanduidingen toe te voegen. Dit vanwege de spaarzame milieuruimte in ons gebied en de wens om deze ruimte zoveel mogelijk beschikbaar te houden voor levensvatbare agrarische bedrijven. Daarbij moet worden bedacht dat op basis van autonome ontwikkelingen schaalvergroting noodzakelijk is om toekomstperspectief te houden. Het mogelijk maken van nieuwe kleinschalige agrarische nevenactiviteiten staat daarmee haaks op deze landelijke ontwikkeling. Dit heeft een verrommeling van het buitengebied tot gevolg. Tot slot is het ongewenst omdat daarmee een beleidsmatige scheefgroei in de hand wordt gewerkt ten aanzien van de zware eisen die gesteld worden aan de vestiging en uitbreiding van volwaardige agrarische bedrijven.

Voor bestaande situaties wordt een uitzondering gemaakt. Daarbij is het wel van belang dat minimaal sprake moet zijn van een bedrijfsomvang van minimaal 5 Nederlandse Grootte Eenheid (NGE) en een geldige milieuvergunning of melding. Verder moet worden aangetoond dat in de afgelopen 3 de agrarische nevenactiviteit feitelijk is uitgevoerd.

Kanttekeningen

Generaal pardon mogelijk?

Bij de uitwerking van de nota van uitgangspunten is ook nagedacht over de mogelijkheden om een generaal pardon toe te passen. Wij hebben hier niet voor gekozen, omdat het vaststellen van een peildatum altijd willekeurig is en zal leiden tot veel discussie. Verder moet daarbij worden bedacht dat hiermee ook ongelijkheid ontstaat met personen waarbij in de afgelopen jaren wel is gehandhaafd en personen die tevergeefs om een bestemmingsplanwijziging hebben verzocht. Naar onze mening kan binnen het handhavingstraject maatwerk worden geboden indien hiervoor aanleiding is.

Aanpak/uitvoering/juridische toetsing

Ter uitvoering van de nota van uitgangspunten hebben wij de gemeentelijke basisadministratie gebouwen en adressen (BAG) gekoppeld aan het bestemmingsplan. Daaruit is vastgesteld dat er circa 300 percelen zijn waarop meerdere adressen staan geregistreerd. Daarbij merken wij uitdrukkelijk op dat dit niet betekent dat dit allemaal illegale situaties zijn. Er is namelijk nog geen filtering gemaakt van de legale splitsingen van vóór 19 december 2002 en de afgegeven vergunningen in het kader van mantelzorg etc.

Vooruitlopend op de behandeling van de nota van uitgangspunten sturen wij een brief naar de betreffende adressen met het verzoek om informatie te geven. Hiermee wordt tijdswinst gehaald om vanaf januari 2012 een inhoudelijke beoordeling te kunnen maken van deze adressen. Adressen die in aanmerking komen voor legalisatie kunnen vervolgens worden meegenomen in het nieuwe bestemmingsplan Agrarisch Buitengebied van 2012.

Communicatie

Zodra uw raad de nota van uitgangspunten heeft vastgesteld gaan wij een actief communicatietraject starten. Adviseurs en andere actoren (makelaardij, notariaat en bankwezen) worden geïnformeerd over de strakke lijn die de gemeente gaat inzetten. Hiermee wordt de kans verkleind dat nieuwe strijdige situaties ontstaan.

Kosten, baten en dekking

De ambtelijke begeleidingskosten van de nota van uitgangspunten worden gedekt uit de routinematige taken van de betrokken afdelingen.

De uren voor het beoordelen van individuele gevallen gebeurt in eerste instantie vanuit de herziening van het bestemmingsplan Agrarisch Buitengebied 2012. Deze uren worden gedekt door de verschuldigde leges.

Op dit moment kan nog geen exacte inschatting worden gemaakt van de omvang van het beslag op de handhavingcapaciteit. Duidelijk is in ieder geval dat incidentele extra inzet van handhaving noodzakelijk is. Wij zullen dit meenemen bij de voorbereiding van de Perspectiefnota 2013-2016.

Commissie

Het raadsvoorstel wordt aangeboden aan de Agendacommissie, met het verzoek dit te behandelen in de raadscommissie Ruimtelijke Ontwikkeling.

Burgemeester en wethouders van Ede,

RICHARD WIELINGA CEES VAN DER KNAAP
de secretaris de burgemeester