

TOELICHTING

BESTEMMINGSPLAN

Reparatieplan bijgebouwen

GEMEENTE VIANEN

Opdrachtnummer : 99.372
IDnr. : NL.IMRO.0620.bp0038-VG01
Datum : november 2018
Versie : 3
Auteurs : mRO b.v.
Vastgesteld d.d. : 27 november 2018

INHOUD VAN DE TOELICHTING

1	INLEIDING	5
1.1	Aanleiding en doel	5
1.2	Ligging en begrenzing plangebied.....	6
1.3	Opzet van de toelichting.....	6
2	PARAPLUPLAN	8
2.1	Inleiding.....	8
2.2	Aanpassing gebruiksregels bijgebouwen.....	8
3	BELEIDSKADER EN MILIEUASPECTEN	11
3.1	Beleidskader	11
3.2	Milieu- en omgevingsaspecten.....	11
4	JURIDISCHE ASPECTEN	12
4.1	Algemeen	12
4.2	Verbeelding	12
4.3	Regels.....	12
5	UITVOERBAARHEID	14
5.1	Economische uitvoerbaarheid.....	14
5.2	Maatschappelijke uitvoerbaarheid.....	14

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding en doel

Op grond van een aantal bestemmingsplannen die thans gelden voor de stedelijke gebieden van de gemeente Vianen is het niet verboden om te wonen in een bijgebouw, zoals een garage of berging. Dit betreft de volgende vijf bestemmingsplannen:

1. Het bestemmingsplan 'Binnenstad', vastgesteld door de gemeenteraad op 6 juni 2013;
2. Het bestemmingsplan 'Dorpen', vastgesteld door de gemeenteraad op 21 april 2015;
3. Het bestemmingsplan 'Hoef en Haag', vastgesteld door de gemeenteraad op 25 maart 2014;
4. Het bestemmingsplan 'Kom Vianen', vastgesteld door de gemeenteraad op 11 mei 2010;
5. Het bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Gaasperwaard', vastgesteld door de gemeenteraad op 27 april 2000 en gedeeltelijk goedgekeurd door gedeputeerde staten op 1 juni 2004 in combinatie met het bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Gaasperwaard, Eerste partiële herziening Overgangszone Biezenweg' (vastgesteld 13 mei 2008 en goedgekeurd op 3 december 2008) en het bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Gaasperwaard, 2^e partiële herziening' (vastgesteld 23 november 2010).

Het ontbreken van een verbod om in bijgebouwen te wonen is echter een omissie. Wonen in een bijgebouw is, met uitzondering van mantelzorgsituaties, vanuit ruimtelijk-stedenbouwkundig oogpunt namelijk ongewenst. Om deze ongewenste situaties te voorkomen is de gemeente Vianen voornemens om de geldende bestemmingsplannen te repareren door daarin alsnog een verbod op bewoning van bijgebouwen op te nemen. Het voorliggende bestemmingsplan dient hiertoe. Met dit plan wordt wonen in bijgebouwen planologisch-juridisch uitgesloten, waardoor daartegen zo nodig handhavend kan worden opgetreden.

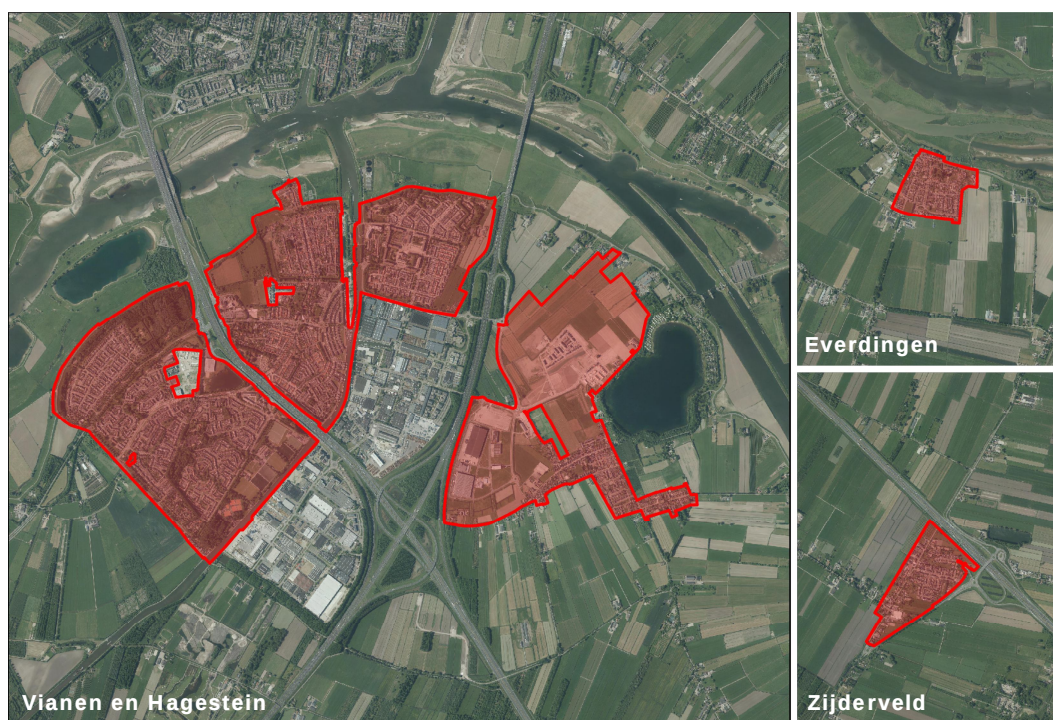
Omdat de uitsluiting van wonen in bijgebouwen de aanpassing van vijf bestemmingsplannen vergt, heeft het onderhavige bestemmingsplan de vorm van een paraplubestemmingsplan. Met het parapluplan worden in alle vijf bestemmingsplannen tegelijkertijd de gebruiksregels voor bijgebouwen aangepast, zodat bewoning niet is toegestaan. Een paraplubestemmingsplan kan worden gezien als een plan dat als een paraplu over andere, reeds bestaande bestemmingsplannen heen hangt. Het plan bepaalt dat de gebruiksregels die opgenomen zijn in de vigerende bestemmingsplannen worden aangevuld met de regels die opgenomen zijn in het parapluplan. De regels uit het parapluplan zijn van toepassing op alle vigerende bestemmingsplannen die genoemd worden in het parapluplan. Op deze wijze kan sneller dan bij een integrale herziening van alle bestemmingsplannen de aanpassing van de gebruiksregels voor bijgebouwen worden doorgevoerd. Omdat met het parapluplan slechts een beperkt aantal regels aan de vigerende bestemmingsplannen worden toegevoegd, en de overige regels van

toepassing blijven, betreft het plan in feite een partiële herziening van de vigerende plannen.

Het parapluplan herzielt de genoemde vijf geldende bestemmingsplannen uitsluitend met betrekking tot enkele gebruiksregels voor bijgebouwen bij woningen. Daarom maken alleen de regels die hiervoor nodig zijn onderdeel uit van dit plan. Alle overige onderdelen van de geldende plannen, zoals die luiden op het moment van vaststelling van dit plan, blijven onverkort van kracht. Dit betekent onder meer dat de verbeeldingen van de geldende plannen niet wijzigen met het onderhavige plan. Voor de aanpassing van de gebruiksregels van de bijgebouwen is immers geen wijziging van de verbeeldingen benodigd, deze gebruiksmogelijkheden worden alleen verbaal geregeld in de regels van de geldende plannen. Om die reden bestaat de verbeelding van het onderhavige parapluplan alleen uit een plancontour met een plangrens om aan te geven op welk gebied het plan betrekking heeft.

1.2 Ligging en begrenzing plangebied

Het plangebied van het parapluplan omvat de plangebieden van de bestemmingsplannen 'Binnenstad', 'Dorpen', 'Hoef en Haag', 'Kom Vianen' en 'Bedrijventerrein Gaasperwaard'. Dit betekent dat een groot deel van de kern Vianen alsmede de dorpen Everdingen, Hagestein en Zijderveld binnen de begrenzing van het plangebied vallen. In de bijgaande figuur is de ligging en begrenzing van het plangebied weergegeven.



Ligging en begrenzing plangebied parapluplan

1.3 Opzet van de toelichting

De toelichting is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de

wijzigingen die met het onderhavige parapluplan worden doorgevoerd in de geldende bestemmingsplannen om de gebruiksregels voor bijgebouwen aan te passen, zodat bewoning niet is toegestaan. Daarna wordt in hoofdstuk 3 kort ingegaan op het beleidskader en milieuaspecten, waarna in hoofdstuk 4 'Juridische aspecten', een toelichting op de verbeelding (plankaart) en de regels volgt. Tot slot komt in hoofdstuk 5 de economische en maatschappelijke uitvoerbaarheid aan bod.

2 PARAPLUPLAN

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven op welke wijze met het onderhavige bestemmingsplan 'Reparatieplan bijgebouwen' de vigerende bestemmingsplannen worden herzien om de gebruiksregels voor bijgebouwen aan te passen, zodat het gebruiken van een bijgebouw als woning niet is toegestaan.

2.2 Aanpassing gebruiksregels bijgebouwen

In vijf geldende bestemmingsplannen (zie paragraaf 1.1) voor het stedelijk gebied van de gemeente Vianen is het niet verboden om bijgebouwen bij woningen te gebruiken voor bewoning. Hierdoor kunnen bijgebouwen, zoals garages of bergingen, gebruikt worden als zelfstandige woning. Zelfstandige bewoning van een bijgebouw is, met uitzondering van mantelzorgsituaties, vanuit ruimtelijk-stedenbouwkundig oogpunt ongewenst:

- Het aantal woningen neemt toe op locaties die niet voor woningbouw zijn aangewezen en die stedenbouwkundig niet passend zijn. Zo kunnen er woningen ontstaan op achter- of zijerven bij woningen, hetgeen kan leiden tot aantasting van privacy van omwonenden;
- Het wonen in bijgebouwen kan problemen geven op het gebied van milieu. Er kunnen woningen te dicht bij bedrijven worden gerealiseerd waardoor er geen sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat bij de woning en bedrijven in hun bedrijfsvoering kunnen worden beperkt;
- Zelfstandige bewoning van bijgebouwen leidt tot extra verkeer in de bestaande woongebieden en brengt een parkeerbehoefte met zich mee. Hierdoor kunnen in de omgeving van de woningen verkeers- en parkeerproblemen ontstaan. Daarbij komt dat bewoonde bijgebouwen vaak niet optimaal kunnen worden ontsloten door hun ligging op achtererven van bestaande woningen;
- Bijgebouwen hoeven vanuit het Bouwbesluit niet aan dezelfde eisen te voldoen als woningen (licht- en luchttoetreding, geluid, isolatie, etc.). Daardoor kan er voor de bewoners geen goede leefomgeving worden gegarandeerd;
- Bewoning van bijgebouwen kan op termijn leiden tot een verdere verdichting van de bebouwing in het stedelijk gebied. Vanuit de bewoners kan immers de behoefte ontstaan de woning uit te breiden tot een volwaardige woning (de maximale omvang van een bijgebouw is immers beperkt) of om bijgebouwen bij de woning te realiseren.

Het is daarom van belang dat de geldende bestemmingsplannen zodanig worden aangepast, dat het gebruik van een bijgebouw als woning niet is toegestaan. Hierdoor worden ongewenste situaties voorkomen en kan de gemeente handhavend optreden indien er toch bewoning van bijgebouwen plaatsvindt.

Het verbod op het gebruik van bijgebouwen voor bewoning krijgt gestalte door met het voorliggende bestemmingsplan de gebruiksregels van de

bestemmingen uit de vijf geldende bestemmingsplannen waarin wonen is toegestaan (zie paragraaf 1.1) aan te vullen met de volgende regels:

Het is verboden de gronden te gebruiken voor:

- a. bewoning van bijgebouwen anders dan ten behoeve van mantelzorg overeenkomstig de regels voor mantelzorg zoals opgenomen in het Besluit omgevingsrecht;*
- b. zelfstandige bewoning van gebouwen buiten het bouwvlak anders dan ten behoeve van mantelzorg overeenkomstig de regels voor mantelzorg zoals opgenomen in het Besluit omgevingsrecht.*

Met deze regels kunnen bijgebouwen niet als woning in gebruik genomen worden. Het ontstaan van zelfstandige woningen in de 'tweede lijn', oftewel 'wonen achter wonen', is hiermee eveneens uitgesloten. Bewoning in het kader van mantelzorg is wel mogelijk. Vanuit sociaal-maatschappelijk oogpunt is hiervoor een uitzondering gemaakt. Omdat in de vijf geldende bestemmingsplannen geen specifieke mantelzorgregeling is opgenomen, wordt in de regels verwezen naar de regels voor mantelzorg uit het Besluit omgevingsrecht (Bor). In dit Besluit is een landelijk geldende regeling opgenomen voor huisvesting in verband met mantelzorg die vergunningvrij kan worden gerealiseerd, onder meer in bijbehorende bouwwerken (bijgebouwen).

In de bestemmingsplannen 'Binnenstad', 'Dorpen' en 'Kom Vianen' is op de verbeelding binnen de bestemmingen waar wonen is toegestaan een bouwvlak opgenomen. De systematiek van deze plannen is erop gericht dat hoofdgebouwen binnen het bouwvlak dienen te worden gebouwd. Bijgebouwen mogen zowel binnen als buiten het bouwvlak worden gebouwd. De bouwregels voor het bouwen van gebouwen buiten het bouwvlak in de bestemmingsplannen 'Binnenstad', 'Dorpen' en 'Kom Vianen' spreken echter niet expliciet over bijgebouwen, maar over gebouwen in zijn algemeenheid. Hoewel uit de systematiek van beide plannen volgt dat buiten het bouwvlak alleen bij woningen behorende gebouwen mogen worden gebouwd (aan- en uitbouwen en bijgebouwen), lijkt de bouw van gebouwen die niet bij een woning behoren ook niet geheel uitgesloten. Laatstgenoemde gebouwen kunnen dan niet als bijgebouw worden aangemerkt. Dit kan zich ook voordoen in situaties waar (mede door kadastrale splitsingen) sprake is van meerdere bouwpercelen. Immers, uit de begripsbepalingen van de genoemde bestemmingsplannen volgt dat een gebouw alleen als bijgebouw kan worden aangemerkt als percelen tezamen als één bouwperceel kunnen worden aangemerkt. Een bijgebouw is namelijk gedefinieerd als een gebouw dat ondergeschikt is aan een op hetzelfde bouwperceel gelegen hoofdgebouw. Om zelfstandige bewoning van gebouwen die niet als bijgebouw kunnen worden aangemerkt te voorkomen, wordt in de bestemmingsplannen ook de regel toegevoegd dat zelfstandige bewoning van gebouwen die buiten het bouwvlak gesitueerd zijn niet is toegestaan. Uiteraard wordt bewoning van gebouwen die kunnen worden aangemerkt als aan- en uitbouwen bij woningen hier niet onder begrepen. Er wordt immers gesproken over *zelfstandige* bewoning; in aan- en uitbouwen vindt onzelfstandige bewoning plaats als onderdeel van de woning.

De bovenstaande regels die worden toegevoegd aan de vijf geldende bestemmingsplannen betreffen gebruiksregels. Hiermee is tevens de bouw van bijgebouwen voor bewoning uitgesloten. Het opnemen van aparte bouwregels is hiervoor niet nodig. Dit blijkt ook uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ECLI:NL:RVS:2015:1411). Een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen wordt getoetst aan de bouwregels en de bestemming. De bestemming kan, zoals in dit geval, nader worden ingevuld door de specifieke gebruiksregels, door daarin een concrete uitleg te geven van het gebruik dat met die bestemming in overeenstemming is. Het in de planregels opgenomen gebruiksverbod voor bewoning van bijgebouwen dient dan ook te worden betrokken bij de toets of het aangevraagde in overeenstemming is met de bestemming. Een voorgenomen ontwikkeling die met deze specifieke gebruiksregels in strijd is, omdat er bewoning van het bijgebouw is beoogd, dient dan ook te worden aangemerkt als een ontwikkeling die in strijd is met de bestemming. Een omgevingsvergunning voor het bouwen dient dan om die reden te worden geweigerd.

3 BELEIDSKADER EN MILIEUASPECTEN

3.1 Beleidskader

Een bestemmingsplan mag niet in strijd zijn met het ruimtelijk beleid op nationaal, provinciaal of gemeentelijk niveau. Daarom is er in de toelichting van elk bestemmingsplan een hoofdstuk opgenomen waarin het bepaalde in het bestemmingsplan getoetst wordt aan de geldende beleidskaders.

Het onderhavige bestemmingsplan heeft uitsluitend betrekking op de wijziging van de gebruiksregels voor bijgebouwen bij woningen. Hiermee wordt bewoning van bijgebouwen uitgesloten. In het thans geldende rijks- en provinciaal beleid is, met uitzondering van huisvesting ten behoeve van mantelzorg, niets specifiek opgenomen over bewoning van bijgebouwen in stedelijk gebied. Derhalve kan er vanuit worden gegaan dat het plan in overeenstemming is met de geldende beleidskaders van rijk en provincie. Om die reden wordt een uitgebreide uiteenzetting en toetsing aan deze beleidskaders achterwege gelaten. Overigens stelt de provincie Utrecht in de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2018 wel dat er bij binnenstedelijke ontwikkeling voldoende aandacht dient te zijn voor de kwaliteit van de woningen en de woonomgeving. Het verbod op bewoning van bijgebouwen sluit hierop aan, aangezien dat bijdraagt aan het behoud van de kwaliteit van de bestaande woonomgeving en hiermee de realisatie van woningen die kwalitatief onvoldoende zijn (voor bijgebouwen gelden andere Bouwbesluit eisen dan voor woningen) wordt voorkomen.

Het gemeentelijk beleid ten aanzien van bijgebouwen bij woningen is erop gericht om bewoning van bijgebouwen, met uitzondering van huisvesting ten behoeve van mantelzorg, niet toe te staan. In paragraaf 2.2. zijn de redenen hiervoor verwoord. Het onderhavige bestemmingsplan verankert dit beleid in een planologische regeling.

3.2 Milieu- en omgevingsaspecten

In een bestemmingsplan dient aangetoond te worden dat er sprake is van een 'goede ruimtelijke ordening'. Onderdeel hiervan is dat het plan niet in strijd is met een aantal milieu- en omgevingsaspecten, bijvoorbeeld op het gebied van bodem, geluid, geur, externe veiligheid, luchtkwaliteit, water, ecologie, archeologie, etc.

Het onderhavige bestemmingsplan heeft alleen betrekking op de wijziging van de gebruiksregels voor bijgebouwen bij woningen, waarmee bewoning wordt uitgesloten. Hierdoor kunnen geen extra woningen meer ontstaan. De bouw mogelijkheden voor bijgebouwen blijven ongewijzigd. Het parapluplan heeft daardoor geen negatieve gevolgen voor milieu- en omgevingsaspecten. Een uitgebreide toetsing aan milieu- en omgevingsaspecten is daarom niet nodig.

4 JURIDISCHE ASPECTEN

4.1 Algemeen

Het onderhavige bestemmingsplan betreft een paraplubestemmingsplan, waarmee de gebruiksregels voor bijgebouwen bij woningen in vijf geldende bestemmingsplannen worden aangepast. Hierdoor wordt bewoning van bijgebouwen uitgesloten. Het plan heeft uitsluitend betrekking op de wijziging van de gebruiksregels voor bijgebouwen bij woningen. De verbeelding van de geldende bestemmingsplannen hoeft daarvoor niet te worden gewijzigd. Het plan heeft daardoor de vorm van een partiële herziening.

De opbouw en inhoud van de regels is afgestemd op de regels van de vijf geldende bestemmingsplannen. Vanaf 1 juli 2013 zijn de RO Standaarden 2012, als opvolger van de RO Standaarden 2008, verplicht geworden. Concreet betekent dit dat nieuwe bestemmingsplannen vanaf die datum volgens deze nieuwe standaard opgesteld en gepubliceerd moeten worden. Het voorliggende plan is overeenkomstig deze vereisten opgesteld. Inhoudelijk heeft dit geen wijzigingen tot gevolg in vergelijking met de geldende bestemmingsplannen.

4.2 Verbeelding

De plangrens van dit bestemmingsplan is gelijk aan de plangrens van de vijf geldende bestemmingsplannen, te weten: 'Binnenstad', 'Dorpen', 'Hoef en Haag', 'Kom Vianen' en 'Bedrijventerrein Gaasperwaard'. Daarmee is het plan afgestemd op de landelijke afspraken die gelden voor een partiële herziening van een bestemmingsplan overeenkomstig de Wro (o.a. de Praktijkrichtlijn Bestemmingsplannen).

De verbeelding bestaat alleen uit een contour met een plangrens. Daarbinnen zijn geen bestemmingen aangegeven. Voor de wijziging van de gebruiksregels voor bijgebouwen bij woningen is immers, zoals al gezegd, geen wijziging van de verbeelding van de geldende bestemmingsplannen nodig. De gebruiksmogelijkheden voor bijgebouwen worden alleen verbaal geregeld in de regels van de geldende plannen, waardoor uitsluitend een aanpassing van die regels nodig is. Dit betekent dat de verbeelding van de geldende plannen ongewijzigd van kracht blijft. De contour met de plangrens op de verbeelding van het onderhavige parapluplan heeft alleen tot doel om aan te geven op welk gebied het bestemmingsplan betrekking heeft.

4.3 Regels

Met dit bestemmingsplan worden wijzigingen aangebracht in de regels van vijf geldende bestemmingsplannen: 'Binnenstad', 'Dorpen', 'Hoef en Haag', 'Kom Vianen' en 'Bedrijventerrein Gaasperwaard'. De aanpassing betreft alleen de toevoeging van een beperkt aantal gebruiksregels die betrekking hebben op het gebruik van bijgebouwen in de bestemmingen waar wonen is toegestaan. Voor het overige blijven de regels van de vijf geldende bestemmingsplannen ongewijzigd van kracht. In de regels van het onderhavige bestemmingsplan is

aangegeven welke regels toegevoegd worden aan de geldende plannen. In paragraaf 2.2. zijn deze regels ook weergegeven.

In de regels zijn ook enkele standaardbegrippen (plan en bestemmingsplan) opgenomen, evenals standaardregels die volgens het Besluit ruimtelijke ordening moeten worden opgenomen in elk bestemmingsplan. Dat betreft de anti-dubbeltelregel, het overgangsrecht en de slotregel.

5 UITVOERBAARHEID

5.1 Economische uitvoerbaarheid

Op grond van artikel 6.12 van de Wro is het verplicht voor gronden waarvoor een bestemmingsplan wordt opgesteld een exploitatieplan vast te stellen. Een exploitatieplan hoeft niet te worden opgesteld als er geen sprake is van een bouwplan als bedoeld in artikel 6.12, lid 1 van de Wro. Dit is bij het onderhavige bestemmingsplan het geval, aangezien met het plan uitsluitend de gebruiksmogelijkheden voor bijgebouwen bij woningen worden aangepast. Bouwplannen als bedoeld in artikel 6.12, lid 1 Wro hebben geen betrekking op bijgebouwen. Het opstellen van een exploitatieplan is daarom niet nodig.

De kosten voor het opstellen van het bestemmingsplan komen voor rekening van de gemeente Vianen. Met het bestemmingsplan wordt bewoning van bijgebouwen voorkomen. Het plan is er derhalve op gericht om de bestaande situatie in het plangebied te behouden. Het plan is daarmee als het ware al uitgevoerd. Er zijn derhalve geen kosten verbonden aan de uitvoering van het plan.

Geconcludeerd kan worden dat het vaststellen van een exploitatieplan niet nodig is en het bestemmingsplan economisch uitvoerbaar is.

5.2 Maatschappelijke uitvoerbaarheid

Vooroverleg ex artikel 3.1.1 Bro

Gezien de aard van het voorliggende bestemmingsplan, het uitsluiten van bewoning van bijgebouwen in de stedelijke gebieden van de gemeente Vianen, is het vooroverleg in het kader van artikel 3.1.1 Besluit ruimtelijke ordening (Bro) gecombineerd met de kennisgeving van het plan op grond van artikel 3.8, lid 1, sub b van de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Dit heeft geresulteerd in een reactie van de provincie Utrecht (zie onder zienswijzen).

Zienswijzen

Het ontwerpbestemmingsplan heeft met ingang van 26 september 2018 gedurende 6 weken ter inzage gelegen. Binnen die termijn kon een ieder zienswijzen over het ontwerpbestemmingsplan naar voren brengen. Er zijn geen zienswijzen ingediend. Wel is er een reactie van de provincie Utrecht binnengekomen, waarin zij aangeeft geen opmerkingen te hebben op het bestemmingsplan. Derhalve is het bestemmingsplan op 27 november 2018 ongewijzigd door de gemeenteraad vastgesteld.