



## Rapport

Een onderzoek naar de motivering van een afwijzende beslissing op een principeverzoek. Oordeel Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over het college van burgemeester en wethouders van Lingewaal gegrond.

**Publicatiedatum: 22 oktober 2014**

**Rapportnummer: 2014/145**

Inhoudsopgave

## Samenvatting

Verzoekers willen al jaren een extra woning bouwen op hun perceel. Het college van burgemeester en wethouders van Lingewaal reageert afwijzend op het principeverzoek, mede omdat de extra woning volgens het huidige beleid niet is toegestaan, men de huidige stedenbouwkundige opzet wil handhaven en niet duidelijk is of een extra woning aan de woningmarkt kan worden toegevoegd.

Als verzoekers duidelijk wordt dat het college met deze beslissing afwijkt van het gegeven ambtelijk advies, vra de Nationale ombudsman een onderzoek in te stellen. Tijdens dit onderzoek geeft het college aan dat het de ambtelijke argumenten wel degelijk heeft overwogen. Daarin ontbrak echter het argument om het ruimtelijke karakter van de woonomgeving te behouden en niet verder te verdichten. Dit argument weegt voor het college zwaarder. Het college erkent dat de motivering in de brief summier is, maar de betrokken wethouder heeft bij het persoonlijk overhandigen van de brief verzoekers wel een toelichting gegeven.

De Nationale ombudsman overwoog dat de overheid haar handelen en besluiten duidelijk aan de burger moet uitleggen. Als een overheidsinstantie bij besluitvorming het aan haar uitgebrachte ambtelijk advies volgt, kan zij volstaan met het verwijzen naar dat advies. Als van dat advies wordt afgeweken dient zij echter duidelijk te maken welke afwegingen – in afwijking van het advies – zijn gemaakt.

In de schriftelijke beslissing op het verzoek is niet nader verduidelijkt waarom van het ambtelijk advies is afgeweken. De betrokken wethouder heeft tijdens het persoonlijk overhandigen van de brief een toelichting gegeven, maar uit niets blijkt dat hierbij is uitgelegd waarom van het ambtelijk advies was afgeweken. Uit het feit dat verzoekers zich opnieuw tot de ombudsman hebben gewend, maakt de ombudsman op dat deze toelichting voor hen niet begrijpelijk was. Derhalve komt de ombudsman tot de conclusie dat niet is gehandeld in overeenstemming met het vereiste van een goede motivering.

De klacht is gegrond.

Wat is de klacht?

Verzoeker klaagt er over dat het college van burgemeester en wethouders van Lingewaal in reactie op zijn verzoek om een eigen seniorenwoning te mogen bouwen achter zijn huidige woning heeft aangegeven aan deze ontwikkeling geen medewerking te willen verlenen, waarmee zonder nadere onderbouwing wordt afgeweken van het hieromtrent aan het college uitgebracht ambtelijk advies.

Wat ging er aan de klacht vooraf?

In december 2013 wendt de heer W. zich tot de Nationale ombudsman, omdat hij nog geen antwoord heeft gehad van het college van burgemeester en wethouders van Lingewaal op zijn in september 2011 ingediend verzoek om een eigen seniorenwoning te mogen bouwen achter zijn huidige woning.

Op 12 december 2013 heeft de heer W. hierover ook ingesproken tijdens de raadsvergadering, waarna de voorzitter heeft toegezegd voor eind van het jaar meer duidelijkheid te verschaffen. Op 19 december 2013 deelt de wethouder de heer W. tijdens een gesprek mee dat het college geen medewerking verleent. Daarbij is hem ook de brief overhandigd met de beslissing van het college.

De Nationale ombudsman schrijft de heer W. onder meer:

"Voor zover u het oordeel of de mening van de Nationale ombudsman vraagt over de beslissing van het college van burgemeester en wethouders wil ik u het volgende meedelen.

Met een zogeheten 'principebesluit' geeft het college van burgemeester en wethouders aan of het de afgifte van een omgevingsvergunning of de wijziging van een bestemmingsplan als haalbare optie beschouwt. Zo wordt voorkomen dat burgers grote kosten maken. Het karakter van een principebesluit brengt met zich mee dat de formele besluitvorming nog moet plaatsvinden. Ook nadat een principebesluit is genomen blijft het college of de raad de instantie die uiteindelijk de definitieve beslissing neemt. Een beslissing die daarna ter toetsing kan worden voorgelegd aan de bestuursrechter.

Over de inhoud of wijze van besluit- en oordeelsvorming omtrent een principe besluit geeft de ombudsman geen oordeel. Het college van burgemeester en wethouders of politieke partijen vertegenwoordigd in de gemeenteraad hebben hierin een eigen afwegingsbevoegdheid. Of die afweging op de goede gronden is gemotiveerd kan uitsluitend beoordeeld worden via het doorlopen van de formele procedures en de daarbij behorende bezwaar- en beroepsprocedures.

Op voorhand is echter al bekend dat de gemeente geen medewerking zal verlenen aan uw verzoek voor een tweede seniorenwoning en u zult dus veel kosten moeten maken voor de vergunningsprocedure en de daarop volgende beroepsprocedure. Een procedure waarvan de uitkomst ongewis is.

Bij brief van 18 augustus 2009 heb ik u, naar aanleiding van de toen van u ontvangen klacht, ook hierop gewezen. Ik maak hieruit op dat er sedertdien nog niets in uw situatie is veranderd. Ik begrijp dat het voor u teleurstellend is dat de gemeente Lingewaal geen medewerking wil verlenen aan uw wens tot oprichting van een seniorenwoning, maar moet u tegelijkertijd meedelen dat er voor de Nationale ombudsman geen mogelijkheden zijn hier inhoudelijk een oordeel over te geven."

Wat was de aanleiding voor de klacht bij de Nationale ombudsman?

In reactie op het standpunt van de ombudsman neemt mevrouw W. telefonisch contact op en vraagt zij de ombudsman alsnog onderzoek in te stellen, omdat aan haar buurman in het verleden wel toestemming is verleend en het college ambtelijk is geadviseerd wel medewerking te verlenen aan hun wens om een seniorenwoning te realiseren.

Wat heeft de Nationale ombudsman onderzocht?

Naar aanleiding van het verzoek van mevrouw W. zijn nadere stukken opgevraagd en ontvangen, op basis waarvan besloten is alsnog een onderzoek in te stellen.

Uit de brief van het college, waarmee de afwijzende beslissing is gemotiveerd, maakt de ombudsman op dat het college geen medewerking wil verlenen, omdat dit niet past binnen de stedenbouwkundige opzet en omdat onduidelijk is of een extra woning aan het dure segment toegevoegd kan worden.

In zijn brief schrijft het college hieromtrent:

"Uw verzoek houdt in dat uw perceel gesplitst wordt in twee kleinere percelen.

Het splitsen van een perceel om een extra woning toe te voegen is niet toegestaan volgens ons huidige beleid. De stedenbouwkundige structuur van de Kersenhof is ruim van opzet, zoals het bedoeld was toen de Kersenhof werd gebouwd. Wij vinden het daarom niet wenselijk de ruime percelen op de Kersenhof te splitsen in twee kleinere percelen. Deze stedenbouwkundige opzet willen wij handhaven.

Verder wordt door uw verzoek een extra woning toegevoegd op de woningmarkt terwijl op dit moment niet duidelijk is of er behoefte is aan meer woningen in Heukelum. Noch het gemeentelijke woningbouwprogramma, noch het regionale woningbouwprogramma is actueel. Op dit moment kan daarom niet worden onderzocht of het wenselijk is een woning in het dure segment op de markt te laten komen."

In de ambtelijke notitie (zie Achtergrond), welke ten grondslag ligt aan de beslissing van het college, wordt het college voorgesteld positief te beslissen en worden een aantal overwegingen en argumenten aangevoerd.

Het verzoek betreft de bouw van een woning en splitsing van de huidige kavel. De heer en mevrouw W. hebben, evenals een aantal andere initiatiefnemers, in de aanloop naar de vaststelling van het bestemmingsplan "Kern Heukelum" op 4 december 2008 reeds een verzoek ingediend voor de bouw van een extra woning. Alle verzoeken zijn toen door

het college afgewezen. De gemeenteraad heeft toen echter, in afwijking van het advies van het college, bij de vaststelling van het bestemmingsplan besloten een initiatief voor een naburig perceel wel te honoreren. Vervolgens hebben de heer en mevrouw W. in 2009 een principeverzoek ingediend voor de bouw van een aanleunwoning achter hun eigen woning. Dit verzoek is afgewezen, mede omdat voorgaande verzoeken zijn afgewezen en een woning achter de bestaande woning niet passend was in het straatbeeld. Daarnaast voorkwam dit

precedentwerking, waarover de kanttekening wordt gemaakt dat op dat moment de gemeenteraad al had besloten medewerking te verlenen aan de ontwikkeling van een ander plan. Er zijn daarna gesprekken gevoerd tussen de heer en mevrouw W. en de wethouder over een mogelijke uitbreiding van de huidige woning om inwoning mogelijk te maken, maar dit bleek ruimtelijk niet uitvoerbaar.

In september 2011 hebben de heer en mevrouw W. nogmaals een verzoek ingediend. Ditmaal voor de bouw van een seniorenwoning. Het college besloot dat eerst beleidslijnen dienden te worden ontwikkeld voor de bouw van extra woningen op grote percelen. Omdat dit niet mogelijk is gebleken, wordt voorgesteld het voorliggende verzoek afzonderlijk te behandelen en daarmee in te stemmen door onder voorwaarden medewerking te verlenen aan een ruimtelijke procedure en de bouw van een nieuwe woning in de bebouwde kom van Heukelum mogelijk te maken.

Ter onderbouwing van het advies om medewerking te verlenen wordt onder andere opgemerkt:

"2. 1 Het verzoek sluit aan op de uitgangspunten van het Manifest.

Het Manifest geeft aan dat inbreiding gaat boven uitbreiding. Dat is bij dit verzoek het geval. Verder wil het Manifest meer ruimte geven aan particulier opdrachtgeverschap.

Dit verzoek is een particulier initiatief wat zonder inmenging van de gemeente wordt ontwikkeld en past zodoende binnen dit uitgangspunt.

#### 2.2 Het verzoek past binnen het provinciaal beleid

De locatie ligt binnen het bestaand stedelijk gebied. In dit gebied mogen woningen worden toegevoegd, indien het past binnen het door GS vastgestelde Kwalitatief woonprogramma voor de regio. In het Kwalitatief woonprogramma 2010-2019 is het belang van het toevoegen van nul-tredenwoningen aangegeven. Van de nieuw te bouwen woningen dient 74% te worden uitgevoerd als nul-tredenwoning. Dit verzoek voldoet hieraan.

Aan de andere kant wordt aangegeven dat er teveel - dure - woningen zijn geprogrammeerd. Afgesproken is dat 55% van de nieuwe woningen in de betaalbare segmenten moet vallen. Ook moeten er voldoende huurwoningen (55%) worden gebouwd. Door een financiële bijdrage te vragen voor sociale woningbouw wordt hiervoor gecompenseerd. Daardoor past het verzoek desondanks in het provinciale beleid.

#### 2.3 De bouw van een woning op die locatie is ruimtelijk aanvaardbaar.

De woning wordt aan de dijk gebouwd evenals de dijkwoning aan de Bloesemhof, zodat er vanaf De Linge een aaneengesloten beeld ontstaat. De nieuwe woning komt te liggen in een woonbuurt waarin aan meerdere insteekwegen een aantal woningen achter elkaar liggen (...). De nieuwe woning vormt een afronding van de rij van woningen aan de Kersenhof. De woning kan zowel via de Kersenhof als via de Bloesemhof worden ontsloten. Het perceel is voldoende groot om een woning erbij te bouwen. Het waterschap dient wel van tevoren akkoord te zijn met de bouw van een nieuwe woning aan de dijk.

#### 2.4 Op het naastgelegen perceel (...) zijn inmiddels 5 woningen gebouwd en 1 in aanbouw.

De gemeenteraad heeft op 4 december 2008 bij de vaststelling van het bestemmingsplan 'Kern Heukelum' besloten dat aan het initiatief (...) aan Achterweg 16 medewerking wordt verleend. De toenmalige wethouder RO heeft bij de behandeling aangegeven dat het college heeft geadviseerd geen medewerking te verlenen omdat het vanuit het oogpunt van ruimtelijke kwaliteit niet verantwoord is. Tevens is door de wethouder aangegeven dat dit leidt tot precedentwerking. De raad heeft desondanks besloten medewerking te verlenen, omdat het een particulier initiatief was voor levensloopbestendige woningen. Nu hieraan medewerking is verleend en uiteindelijk geen levensloopbestendige woningen zijn gebouwd, is het niet meer mogelijk vergelijkbare initiatieven te weigeren."

Tegelijkertijd worden er in het ambtelijk advies een aantal kanttekeningen geplaatst.

"2.1 Aan de omwonenden is toegezegd dat er geen verdere verdichting plaatsvindt.

Wethouder (S.; N.o.) heeft aan de omwonenden (...) toegezegd dat deze collegeperiode geen verdere verdichting aan de Kersenhof plaatsvindt Dit was naar aanleiding van het bouwplan aan Achterweg 16 (...). Het is echter niet meer mogelijk de woning nog deze collegeperiode te realiseren, zodat aan de toezegging is voldaan.

2.2 Medewerking aan het verzoek kan leiden tot meer verzoeken.

Medewerking verlenen aan dit verzoek kan leiden tot meer van dergelijke verzoeken in de hele gemeente. Het is dan lastig deze te weigeren. Doordat door de raad reeds heeft ingestemd met de ontwikkeling van woningen aan de Achterweg 16, is het precedent echter al door de raad geschapen. Het college heeft de raad destijds voor dit effect gewaarschuwd.

2.3 Het verzoek kan niet getoetst worden aan het woningbouwprogramma.

Noch het gemeentelijke woningbouwprogramma noch het regionale woningbouwprogramma is actueel. Beiden staan op de planning om te worden geactualiseerd. Op dit moment kan niet worden onderzocht of het wenselijk is een woning in het dure segment op de markt te laten komen. Aan de andere kant betreft het slechts één woning.

2.4 Het verzoek kan effect hebben op de verkoop van 'Het Hoge Land III'.

Het woningbouwprogramma 2008-2015 geeft aan dat er ruimte is voor de toevoeging van circa 14 duurdere woningen in Heukelum. Deze duurdere woningen zijn voornamelijk gepland in nieuwbouwwijk 'Het Hoge Land III.' Door de gewijzigde economische omstandigheden is de verkoop hiervan vooruit geschoven. Als gevolg van dit verzoek komt er een nieuwe woning in het duurdere segment waardoor er een koper minder is voor de duurdere woningen in 'Het Hoge Land III'. Dit effect wordt groter als er meer van deze verzoeken volgen na dit verzoek."

Bij de opening van het onderzoek is het college gevraagd nader te motiveren waarom is afgeweken van het ambtelijk advies over de stedenbouwkundige opzet en de toevoeging van een woning in het dure segment en hoe het college de overige ambtelijke argumenten weegt. Daarnaast is het college gevraagd in hoeverre de gemeenteraad bij de overwegingen omtrent het verzoek een rol zou moeten spelen, nu het precedent blijkbaar door de raad zelf is geschapen.

Hoe reageerde het college van burgemeester en wethouders?

In zijn reactie schrijft het college, ondanks de inhoud van het ambtelijk advies, te hebben besloten het bestemmingsplan ter plaatse te handhaven. De argumenten daarvoor zijn bekend. Ook bij de voorbereiding van de besluitvorming in het kader van plannen aan Achterweg 16, heeft het college dezelfde lijn gehanteerd. De raad heeft in dat concrete geval echter in afwijking van het collegeadvies anders besloten.

De ambtelijke argumenten zijn overwogen tijdens de behandeling in het college. Hierin ontbrak naar de mening het argument om het ruimtelijke karakter van deze woonomgeving te behouden en niet verder te verdichten. Dit argument moet volgens het college zwaarder wegen, zeker ook naar aanleiding van de uitgesproken zorgen van buurtbewoners over het behoud van de kwaliteit van hun leefomgeving. Het college merkt op dat de motivering in de brief summier is, maar dat de betrokken wethouder bij het persoonlijk overhandigen van de brief een toelichting heeft gegeven.

Tevens merkt het college op geen nadere rol van de gemeenteraad te hebben overwogen. Het college ziet het als zijn eigen verantwoordelijkheid om een besluit ten aanzien van principeverzoeken te nemen. Volledigheidshalve merkt het college op dat de raad ook op de hoogte was van dit principeverzoek. Betrokkenen hebben twee maal gebruik gemaakt van het spreekrecht en dit was voor de raad geen aanleiding om nadere vragen te stellen aan het college. Daarnaast heeft de raad het college tijdens het vragenuurtje in de vergadering van 30 januari 2014 gevraagd waarom is afgeweken van het positieve ambtelijke advies. De uitleg door het college is voor de raad geen aanleiding geweest om hier op terug te komen.

Ten slotte merkt het college over de behandelingsduur van het verzoek op dat in eerste instantie is besloten om beleid te maken ten aanzien van het toevoegen van woningen. Hiervan zijn de heer en mevrouw W. schriftelijk in kennis gesteld op 19 maart 2012 en 22 januari 2013. Vanwege capaciteitsproblemen en na nadere inzichten heeft het college besloten dit beleid achterwege te laten, waarna het dossier verder kon worden behandeld.

Het college voegt daar wel aan toe dat de heer en mevrouw W. met de wethouder meerdere keren inhoudelijk over de bouwmogelijkheden ter plaatse en de voortgang hebben gesproken. Achteraf bezien concludeert het college dat het besluit over het principeverzoek niet binnen een redelijke termijn is genomen. Het college is zich er van bewust dat in het vervolg binnen een redelijke termijn een besluit moet worden genomen op een concreet verzoek.

Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?

Het vereiste van goede motivering houdt in dat de overheid haar handelen en haar besluiten duidelijk aan de burger uitlegt. Daarbij geeft zij aan op welke wettelijke bepalingen de handeling of het besluit is gebaseerd, van welke feiten zij is uitgegaan en hoe zij rekening heeft gehouden met de belangen van de burgers. Deze motivering moet voor de burger begrijpelijk zijn.

Dit betekent dat als een overheidsinstantie bij besluitvorming het aan haar uitgebrachte ambtelijk advies volgt zij kan volstaan met het verwijzen naar dat advies, maar dat als van dat advies wordt afgeweken zij duidelijk dient te maken welke afwegingen – in afwijking van het advies – zijn gemaakt.

Het college van burgemeester en wethouders van Lingewaal wijst het verzoek om splitsing van een perceel voor de toevoeging van een extra woning af, met als motivering dat dit volgens het huidige beleid niet is toegestaan, men de stedenbouwkundige opzet wil handhaven en niet duidelijk is of een extra woning aan de woningmarkt kan worden toegevoegd. In zijn beslissing verduidelijkt het college van burgemeester en wethouders niet waarom het afwijkt van het ambtelijk advies, waarin staat dat het verzoek aansluit op de uitgangspunten van gemeentelijk beleid, zoals neergelegd in het Manifest, en de bouw van een extra woning ruimtelijk aanvaardbaar is.

In zijn nadere reactie in het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman schrijft het college dat de argumenten om vast te houden aan het bestemmingsplan bekend zijn en overeenkomen met de lijn, zoals gehanteerd bij de voorbereiding van de besluitvorming in het kader van plannen aan Achterweg 16. In dat concrete geval heeft de gemeenteraad echter in afwijking van het collegeadvies anders besloten.

Het college merkt daarnaast op dat het de ambtelijke argumenten wel degelijk tijdens de behandeling van het voorstel heeft overwogen. Naar de mening van het college ontbrak het argument om het ruimtelijke karakter van de woonomgeving te behouden en niet verder te verdichten. Dit argument weegt voor het college zwaarder, zeker ook naar aanleiding van de uitgesproken zorgen van buurtbewoners over het behoud van de kwaliteit van hun leefomgeving. Het college erkent dat de motivering in de brief summier is, maar de betrokken wethouder heeft bij het persoonlijk overhandigen van de brief een toelichting gegeven.

Vastgesteld dient te worden dat in de schriftelijke beslissing op het verzoek niet nader is verduidelijkt waarom van het ambtelijk advies is afgeweken. Het college stelt dat de betrokken wethouder tijdens het persoonlijk overhandigen van deze brief een toelichting heeft gegeven, maar uit niets blijkt dat in deze toelichting is uitgelegd waarom van het ambtelijk advies was afgeweken. Uit het feit dat verzoekers zich opnieuw tot de Nationale ombudsman hebben gewend, maakt de ombudsman op dat deze toelichting voor

verzoekers niet begrijpelijk was en derhalve komt de ombudsman tot de conclusie dat niet is gehandeld in overeenstemming met het vereiste van een goede motivering.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

## **Slotbeschouwing**

Verzoekers willen al jaren een aanleunwoning realiseren. Om dit mogelijk te maken hebben zij medewerking van de gemeente nodig. De gemeente wil die medewerking echter niet geven.

De vraag of de argumenten die het college van burgemeester en wethouders aanvoert steekhoudend zijn kan niet door de Nationale ombudsman worden beantwoord. In die afweging van belangen dient het college en/of de gemeenteraad zijn of haar eigen verantwoordelijkheid te nemen.

Voor verzoekers is het standpunt van de gemeente ongetwijfeld teleurstellend. Dat is vaak zo bij de afwijzing van een verzoek. Daarom is heldere communicatie en uitleg over de wederzijdse standpunten zo belangrijk. Om te voorkomen dat er twijfels blijven bestaan of kunnen ontstaan over de afweging die is gemaakt.



Daarbij hecht de Nationale ombudsman er aan op te merken dat de mogelijkheid om een principeverzoek in te dienen specifiek in het leven is geroepen om snel en zonder grote kosten een indruk te krijgen van de haalbaarheid van ruimtelijke plannen. Voortvarend handelen en duidelijk communiceren is daarbij onontbeerlijk. De Nationale ombudsman constateert, alhoewel dat buiten de reikwijdte van het onderzoek valt, dat het in het onderhavige geval ook hieraan heeft geschort.

## Oordeel

De klacht over de onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Lingewaal is gegrond, wegens strijd met het vereiste van een goede motivering.

De Nationale ombudsman,

mr. F.J.W.M. van Dooren,

waarnemend ombudsman

Achtergrond/bijlagen

Overwegingen college van burgemeester en wethouders, brief van 19 december 2013

"Uw verzoek houdt in dat uw perceel gesplitst wordt in twee kleinere percelen.

Het splitsen van een perceel om een extra woning toe te voegen is niet toegestaan volgens ons huidige beleid. De stedenbouwkundige structuur van de Kersenhof is ruim van opzet, zoals het bedoeld was toen de Kersenhof werd gebouwd. Wij vinden het daarom niet wenselijk de ruime percelen op de Kersenhof te splitsen in twee kleinere percelen. Deze stedenbouwkundige opzet willen wij handhaven.

Verder wordt door uw verzoek een extra woning toegevoegd op de woningmarkt terwijl op dit moment niet duidelijk is of er behoefte is aan meer woningen in Heukelum. Noch het gemeentelijke woningbouwprogramma, noch het regionale woningbouwprogramma is actueel. Op dit moment kan daarom niet worden onderzocht of het wenselijk is een woning in het dure segment op de markt te laten komen."

Adviesnota van 3 december 2013, registratienummerr: Z-13-03806/INT-13-02036,

behorend bij het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Lingewaal

van 17 december 2013

"Mevrouw en meneer (W.; N.o.) hebben in 2011 een verzoek ingediend voor de bouw van een (senioren-)woning achter hun woning aan Kersenhof 8 te Heukelum. Aan de hand van een keuzenota om al dan niet mee te werken, heeft u besloten eerst een beleidslijn op te stellen voor het bouwen van extra woningen op grote percelen in de kernen. Aan de initiatiefnemers is meegedeeld dat dit beleid in 2013 zou worden opgesteld, maar door andere prioritering is dit niet gebeurd. Voor 2014 is gepland om een woonbehoefteonderzoek uit te voeren met als resultaat

een nieuw woningbouw programma voor de gemeente.

Het toevoegen van extra woningen in de kernen hangt hiermee samen, zodat we voorstellen geen beleidslijn op te stellen maar het verzoek afzonderlijk te behandelen. Het verzoek betreft de bouw van een woning aan de Appeldijk. De huidige kavel kan worden gesplitst in een kavel van 1.350 m<sup>2</sup> en een kavel van 1.300 m<sup>2</sup>. De aanwezige schuur en kas worden verwijderd om de woning te kunnen bouwen. Om de woning levensloopbestendig uit te kunnen voeren, wordt de woning gelijkvloers uitgevoerd en bereikbaar met lift gemaakt.

## Verloop

Meneer en mevrouw (W.; N.o) hebben in de aanloop naar het bestemmingsplan "Kern Heukelum" een verzoek gedaan naar de bouw van een extra woning. Op dat moment waren er meer initiatiefnemers die extra woningen wilden bijbouwen. Deze zijn allen door het toenmalige college afgewezen en zo is het advies ook geweest naar de gemeenteraad. De gemeenteraad heeft bij de vaststelling van het bestemmingsplan "Kern Heukelum" (4 december 2008) echter besloten om het initiatief op het naburige perceel (Achterweg 16) wel te honoreren. Meneer en mevrouw (W.; N.o.) hebben daarop in 2009 een principeverzoek ingediend voor de bouw van een aanleunwoning achter hun eigen woning aan Kersenhof 8. U heeft besloten hier niet mee in te stemmen, omdat voorgaande verzoeken voor splitsing van een perceel zijn afgewezen en een woning achter de bestaande woning niet passend was in het straatbeeld.

Daarnaast voorkwam dit precedentwerking. Daarbij werd de kanttekening gemaakt dat op dat moment de gemeenteraad al had besloten medewerking te verlenen aan de ontwikkeling van plan Batenburg. Er zijn vervolgens gesprekken geweest met de wethouder over mogelijke uitbreiding van de woning om inwoning mogelijk te maken: Dit bleek ruimtelijk niet uitvoerbaar. Nadat de vergunning is verleend voor de bouw van 6 woningen op het perceel achter Achterweg 16 (plan Batenburg) hebben meneer en mevrouw (W.; N.o.) in september 2011 nogmaals een verzoek ingediend. Ditmaal voor de bouw van een seniorenwoning. Het college heeft naar aanleiding van de destijds opgestelde keuzenota besloten dat eerst onderzocht moest worden 'in hoeverre het mogelijk is om in deze en eventuele andere vergelijkbare gevallen beleidslijnen te ontwikkelen zijn'. Eind 2011 is meegedeeld aan initiatiefnemers dat in 2013 beleid wordt opgesteld hoe om te gaan met het bouwen van extra woningen op grote percelen. In 2013 hebben initiatiefnemers meerdere brieven verzonden om hun verzoek onder de aandacht te brengen. Begin 2013 is aangegeven per brief dat het de bedoeling was het beleid voor de zomer op te stellen. Dit is echter niet gebeurd. Nadat ze hierover in september per brief navraag naar hebben gedaan, zijn ze naar de ombudsman gestapt.

Inmiddels hebben de initiatiefnemers een brief aan de raad gestuurd en hebben ze een gesprek met de burgemeester en de wethouder gehad. Wanneer dit advies in het college wordt behandeld, hebben ze naar alle waarschijnlijkheid al in de raadsvergadering van 12 december 2013 ingesproken.

## Samenvatting

Voorgesteld wordt geen beleidslijn op te stellen voor het bouwen van extra woningen op extra percelen, maar het verzoek afzonderlijk te behandelen. Voorgesteld wordt in te stemmen met het

verzoek.

## Gevraagde beslissing

1. Geen beleidslijn op te stellen, maar dit verzoek als afzonderlijk principeverzoek te behandelen.
2. In te stemmen met het verzoek door onder voorwaarden medewerking te verlenen aan een ruimtelijke procedure.

De bouw van een nieuwe woning in de bebouwde kom van Heukelum mogelijk te maken.

## Argumenten

- 1.1 Er is geen noodzaak en geen capaciteit voor het opstellen van een beleidslijn.

Een dergelijke beleidslijn is nodig om vergelijkbare initiatieven op dezelfde wijze te beoordelen. In de praktijk blijkt dat het aantal van dit soort verzoeken gering is en goed afzonderlijk te beoordelen. Daarnaast is er ambtelijk te weinig capaciteit om dit beleid op korte termijn op te stellen. De initiatiefnemers hebben al lang genoeg moeten wachten op een antwoord, daarom adviseren wij het principeverzoek alsnog te behandelen.

- 1.2 Het op te stellen beleid loopt vooruit op het nieuwe woningbouwprogramma.

Het toestaan van nieuwe woning moet worden getoetst aan een woningbouwprogramma. Op dit moment ontbreekt echter een actueel woningbouwprogramma. Ook als de bedoelde beleidslijn wordt opgesteld, kan deze alsnog niet worden toegepast voordat het woningbouwprogramma wordt geactualiseerd. Door het verzoek daarom nu vooruitlopend op deze actualisatie te behandelen, wordt al wel duidelijkheid gegeven aan de initiatiefnemers.

2. 1 Het verzoek sluit aan op de uitgangspunten van het Manifest.

Het Manifest geeft aan dat inbreiding gaat boven uitbreiding. Dat is bij dit verzoek het geval. Verder wil het Manifest meer ruimte geven aan particulier opdrachtgeverschap. Dit verzoek is een particulier initiatief wat zonder inmenging van de gemeente wordt ontwikkeld en past zodoende binnen dit uitgangspunt.

- 2.2 Het verzoek past binnen het provinciaal beleid

De locatie ligt binnen het bestaand stedelijk gebied. In dit gebied mogen woningen worden toegevoegd, indien het past binnen het door GS vastgestelde Kwalitatief woonprogramma voor de regio. In het Kwalitatief woonprogramma 2010-2019 is het belang van het toevoegen van nul-tredenwoningen aangegeven. Van de nieuw te bouwen woningen dient 74% te worden uitgevoerd als nul-tredenwoning. Dit verzoek voldoet hieraan.

Aan de andere kant wordt aangegeven dat er teveel - dure - woningen zijn geprogrammeerd. Afgesproken is dat 55% van de nieuwe woningen in de betaalbare segmenten moet vallen. Ook moeten er voldoende huurwoningen (55%) worden gebouwd. Door een financiële bijdrage te vragen voor sociale woningbouw wordt hiervoor gecompenseerd. Daardoor past het verzoek desondanks in het provinciale beleid.

### 2.3 De bouw van een woning op die locatie is ruimtelijk aanvaardbaar

De woning wordt aan de dijk gebouwd evenals de dijkwoning aan de Bloesemhof, zodat er vanaf De Linge een aaneengesloten beeld ontstaat. De nieuwe woning komt te liggen in een woonbuurt waarin aan meerdere insteekwegen een aantal woningen achter elkaar liggen (Appeldijk, Kersenhof, Bloesemhof). De nieuwe woning vormt een afronding van de rij van woningen aan de Kersenhof. De woning kan zowel via de Kersenhof als via de Bloesemhof worden ontsloten. Het perceel is voldoende groot om een woning erbij te bouwen. Het waterschap dient wel van tevoren akkoord te zijn met de bouw van een nieuwe woning aan de dijk.

### 2.4 Op het naastgelegen perceel (Achterweg 16) zijn inmiddels 5 woningen gebouwd en 1 in aanbouw.

De gemeenteraad heeft op 4 december 2008 bij de vaststelling van het bestemmingsplan Kern Heukelum" besloten dat aan het initiatief van de heer Batenburg aan Achterweg 16 medewerking wordt verleend. De toenmalige wethouder RO heeft bij de behandeling aangegeven dat het college heeft geadviseerd geen medewerking te verlenen omdat het vanuit het oogpunt van ruimtelijke kwaliteit niet verantwoord is.

Tevens is door de wethouder aangegeven dat dit leidt tot precedentwerking. De raad heeft desondanks besloten medewerking te verlenen, omdat het een particulier initiatief was voor levensloopbestendige woningen. Nu hieraan medewerking is verleend en uiteindelijk geen levensloopbestendige woningen zijn gebouwd, is het niet meer mogelijk vergelijkbare initiatieven te weigeren.

### 2.5 Aan de Initiatiefnemers kunnen aanvullende voorwaarden gesteld om een ongewenste situatie te voorkomen.

In de brief naar de initiatiefnemers laten we weten onder welke voorwaarden u medewerking verleent aan de bouw van een woning. In het bijzonder gelden de volgende voorwaarden:

- Voorafgaand dienen initiatiefnemers opnieuw een akkoord van het waterschap te vragen. De omstandigheden, wetten en regels zijn sinds 2009 veranderd, zodat het waterschap anders kan oordelen over het toevoegen van een woning op deze locatie. Vanwege het risico op planschade dienen de initiatiefnemers vooraf een planschade risicoanalyse te laten uitvoeren. Afhankelijk van de uitkomst vragen we een bankgarantie.
- De woning kan alleen worden toegestaan als deze wordt ontsloten op een veilige manier. De veiligheidsregio dient daarom eerst advies uit te brengen op de wijze van ontsluiting. De initiatiefnemers dienen dit advies op te volgen.

### Kanttekeningen

#### 2.1 Aan de omwonenden is toegezegd dat er geen verdere verdichting plaatsvindt.

Wethouder (S.; N.o.) heeft aan (twee; N.o.) omwonenden toegezegd dat deze collegeperiode geen verdere verdichting aan de Kersenhof plaatsvindt. Dit was naar aanleiding van het bouwplan aan Achterweg 15 (Bloesemhof). Het is echter niet meer mogelijk de woning nog deze collegeperiode

te realiseren, zodat aan de toezegging is voldaan.

## 2.2 Medewerking aan het verzoek kan leiden tot meer verzoeken.

Medewerking verlenen aan dit verzoek kan leiden tot meer van dergelijke verzoeken in de hele gemeente. Het is dan lastig deze te weigeren. Doordat door de raad reeds heeft ingestemd met de ontwikkeling van woningen aan de Achterweg 16, is het precedent echter al door de raad geschapen. Het college heeft de raad destijds voor dit effect gewaarschuwd.

## 2.3 Het verzoek kan niet getoetst worden aan het woningbouwprogramma.

Noch het gemeentelijke woningbouwprogramma noch het regionale woningbouwprogramma is actueel. Beiden staan op de planning om te worden geactualiseerd. Op dit moment kan niet worden onderzocht of het wenselijk is een woning in het dure segment op de markt te laten komen. Aan de andere kant betreft het slechts één woning.

## 2.4 Het verzoek kan effect hebben op de verkoop van 'Het Hoge Land III'.

Het woningbouwprogramma 2008-2015 geeft aan dat er ruimte is voor de toevoeging van circa 14 duurdere woningen in Heukelum. Deze duurdere woningen zijn voornamelijk gepland in nieuwbouwwijk 'Het Hoge Land III'. Door de gewijzigde economische omstandigheden is de verkoop hiervan vooruit geschoven. Als gevolg van dit verzoek komt er een nieuwe woning in het duurdere segment waardoor er een koper minder is voor de duurdere woningen in 'Het Hoge Land III'. Dit effect wordt groter als er meer van deze verzoeken volgen na dit verzoek."