

Beleidsregel tweedelijns bebouwing

Versie 2.0
17 september 2024

Beleidsregel tweedelijns bebouwing

Randvoorwaarden waaronder tweedelijns bebouwing mogelijk is

Projectleider Lineke van Hall
Afdeling Mens en Omgeving
Datum 17 september 2024

Opdrachtgever John Kragting

1 Inleiding

Aanleiding

Bij de gemeente komen regelmatig verzoeken binnen voor het toevoegen van woonbebouwing in de tweede lijn. Tot nu toe werd dit vaak alleen op basis van de ligging in de tweede lijn afgewezen. Het is bij tweedelijns bebouwing vanwege de inpassing tussen bestaande percelen lastiger om voldoende ruimtelijke kwaliteit voor zowel de woningen zelf als de omliggende percelen te realiseren. Gezien het huidige woningtekort en de veranderde vraag naar woningen voor één- en tweepersoonshuishoudens wordt er nu gezocht naar een manier waarop, onder voorwaarden, toch aan tweedelijns bebouwing meegewerkt kan worden. En omdat meerdere kleinere projecten samen een substantiële bijdrage kunnen leveren aan het verkleinen van de woningnood, kan er met dit beleid bijgedragen worden aan het toevoegen van meer woningen.

Definitie

Tweedelijns bebouwing is bebouwing die niet direct gelegen is aan de openbare ruimte, maar die gelegen is achter een gebouw dat wel een directe relatie heeft met de openbare ruimte (in de vorm van een directe ligging aan de openbare ruimte of via een voortuin/inrit grenst aan de openbare ruimte). Hierdoor wordt er een tweede lijn met bebouwing gecreëerd.

Reikwijdte beleid

In dit document wordt aangegeven onder welke voorwaarden er wel meegewerkt kan worden aan verzoeken voor tweedelijns bebouwing die als vooroverleg of omgevingsvergunning ingediend worden. Dit beleid heeft alleen betrekking op locaties binnen het stedelijk gebied, omdat het een bijdrage wil leveren aan de stedelijke verdichting.

Met het opstellen van de randvoorwaarden wordt de ruimtelijke kwaliteit voor zowel de nieuwe bebouwing als de omgeving geborgd. De kwaliteit van de leefomgeving is het uitgangspunt van de Omgevingswet. De Omgevingswet wil deze kwaliteit beschermen en tegelijkertijd ontwikkelingen mogelijk maken. Deze leefkwaliteit wordt ook benoemd in de kernkwaliteiten in de Omgevingsvisie van de gemeente, net als het toevoegen van nieuwe woningen in de ambities van de schijf van vijf. Dit beleid is daarmee een uitwerking van de Omgevingsvisie waarmee het realiseren van nieuwe woningen in de tweede lijn binnen het bestaande bebouwde gebied eenvoudiger wordt, passend bij de opgave het landschap te sparen en bij de keuze voor verdichting. In het omgevingsplan wordt een koppeling gelegd met de beleidsregel. Dit gebeurt bij de herziening van het omgevingsplan.

Daarnaast biedt het beleid duidelijkheid aan aanvragers om welke redenen er wel of niet meegewerkt wordt aan het verzoek.

Een verzoek tot tweedelijns bebouwing moeten voldoen aan het geldende beleid en wetgeving, van zowel de gemeente als rijk, provincie, omgevingsdienst, regio, waterschap, etc. Dat beleid wordt in dit document niet nader beschreven, omdat de voorwaarden al in het vigerende beleid staan. Alleen als er een duidelijke reden is om in de situatie met tweedelijns bebouwing een aanvullende randvoorwaarde te stellen om voldoende ruimtelijk kwaliteit te krijgen, is zo'n randvoorwaarde in deze beleidsregel opgenomen.

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk worden alle randvoorwaarden kort op een rij gezet. Dit is de kern van de beleidsregel en wordt gebruikt voor de toetsing van verzoeken. Hoofdstuk 3 geeft een onderbouwing waarom er onder deze randvoorwaarden meegewerkt kan worden aan tweedelijns bebouwing. Dit hoofdstuk is bedoeld als achtergrond en uitleg bij de gemaakte keuzes voor de randvoorwaarden in hoofdstuk 2. In de bijlages staan de definities van de onderstreepte woorden uit de tekst van de beleidsregel en een kaart met de begrenzing van het gebied waarop deze beleidsregel van toepassing is.

2 Randvoorwaarden

Een plan moet aan onderstaande randvoorwaarden voldoen voor medewerking aan de transformatie naar tweedelijns woonbebouwing mogelijk is:

Locatiekenmerken

- De locatie moet binnen het stedelijk gebied van de kernen liggen, zoals aangegeven op de kaart in bijlage 2.
- Het moeten zelfstandig functionerende woningen worden, geen mantelzorg- of kangoeroewoningen en geen kamerverhuur in de nieuwe bebouwing.
- De nieuwe kavelindeling en stedenbouwkundige korrel van de bebouwing moeten passen in de stedenbouwkundige structuur van de omgeving.
- Er moet op de locatie al bestaande legale bebouwing van minimaal 30 m² in de tweede lijn op het terrein aanwezig zijn die getransformeerd wordt. Daarbij is vervangende bebouwing en/of uitbreiding van de bestaande bebouwing mogelijk.

Ruimtelijke kwaliteitseisen

- Door de tweedelijns bebouwing moet de ruimtelijke kwaliteit van het perceel toenemen.
- Er moet een volwaardige toegang tot de woningen komen. Dit betekent dat de ontsluiting van de tweedelijns bebouwing via een goed vormgegeven openbare ruimte van minimaal 3,0 m breed mogelijk is. De andere optie is dat de ontsluiting van de tweedelijns woningen via de voorgelegen bebouwing verloopt, op dezelfde manier als appartementen via een centrale toegang ontsloten worden.
- De nieuwe woningen moeten volwaardige woningen worden, met bijbehorende buitenruimtes en bergruimtes.
- Bij de transformatie moet er rekening worden gehouden met de privacy en de bezonning van de omliggende percelen. Dit moet o.a. worden aangetoond met een bezonningsstudie.
- Het plan levert een positieve bijdrage aan de hoeveelheid groen en zorgt voor een toename van de biodiversiteit in de directe omgeving.

Overige voorwaarden

- Er moet worden voldaan aan het geldende beleid van de gemeente en voor zover van toepassing provincie, omgevingsdienst, regio en waterschap. Met name het woon- en parkeerbeleid, milieuaspecten, welstand (CRK&E), duurzaamheidsbeleid, waterberging en de bereikbaarheid voor de hulpdiensten zijn hierbij van belang.
- Tweedelijns bebouwing is altijd maatwerk. Het plan wordt daarom beoordeeld door de gemeentelijk stedenbouwkundige, waarbij gekeken wordt naar:
 - Samenhangend straat- en bebouwingsbeeld;
 - Leefbaarheid;
 - Sociale veiligheid;
 - Gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende percelen.

3 Onderbouwing

Stedelijk gebied

Het beleid voor tweedelijns bebouwing heeft alleen betrekking op locaties binnen het stedelijk gebied. Hieronder vallen globaal de kernen van Bussum, Muiden, Muiderberg en Naarden. De ligging is op de kaart in bijlage 2 te zien. Deze keuze is gemaakt omdat het beleid een bijdrage wil leveren aan de *stedelijke* verdichting. Daarnaast heeft het buitengebied andere ruimtelijke kenmerken en kwaliteiten, waarbij nieuwe woningen op een andere manier ruimtelijk ingepast moeten worden.

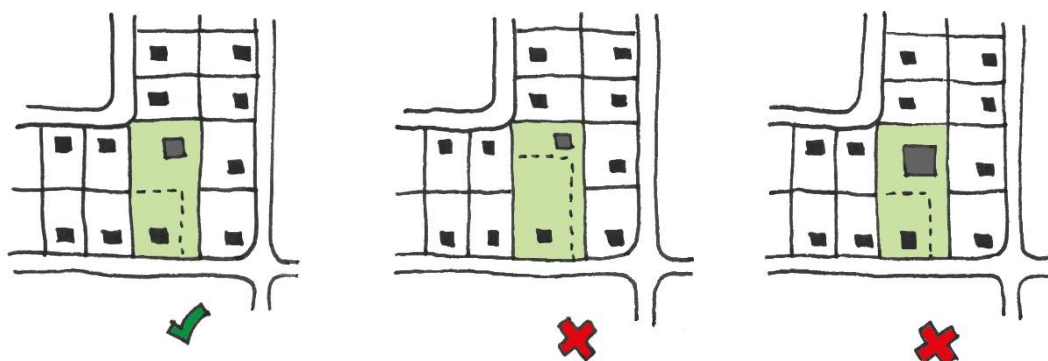
Wonen

De nieuwe woningen moeten zelfstandig functionerende woningen zijn, met een eigen keuken, badkamer, berging en buitenruimte. Daarmee wordt het gebruik voor alleen kamerverhuur uitgesloten. Het is wel mogelijk dat het woningen met een kleiner oppervlak worden, geschikt voor één- en tweepersoonshuishoudens, zodat er voor gewenste doelgroepen als starters en senioren gebouwd kan worden.

Dit beleid gaat nadrukkelijk niet om het geschikt maken van bijgebouwen voor mantelzorg of om kangoeroewoningen. Die vallen onder hun eigen beleidsregels, waarmee dit soort woningen al mogelijk zijn. Een belangrijk verschil is dat een mantelzorgwoning weg moet als de zorgrelatie er niet meer is. Het beleid voor tweedelijns bebouwing is gericht op woningen die permanent blijven staan en waarbij er ook geen relatie is of hoeft te zijn tussen de bewoners van de eerste- en tweedelijns woning. Dit zorgt voor aanvullende eisen die voor een mantelzorg- of kangoeroewoning niet nodig zijn.

Kavelindeling

Het is met dit beleid niet de bedoeling grote tuinen zondermeer op te splitsen in meerdere woningen. Als de stedenbouwkundige structuur gekenmerkt wordt door grote en/of diepe tuinen, zoals bijvoorbeeld in Het Spiegel voorkomt, dan moeten deze behouden blijven om deze structuur in stand te houden en kan zo'n kavel niet zomaar gedeeld worden. De nieuwe kavelindeling en de nieuwe bebouwing zelf moeten passen in de stedenbouwkundige structuur van de omgeving.



*Goede verdeling kavel-
en korrelgrootte*

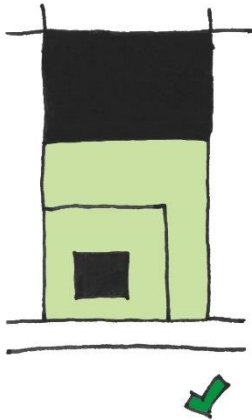
*Verkeerde verdeling
kavelgrootte*

*Verkeerde korrelgrootte
van de bebouwing*

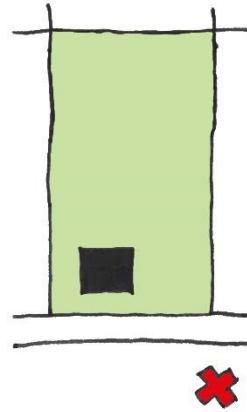
Dit betekent dat de kavels wat betreft vorm en grootte passend zijn in de omgeving en dat de nieuwe bebouwing in stedenbouwkundige korrel aansluit op de in de omgeving voorkomende bebouwing.

Aanwezigheid bestaande bebouwing

Als tweedelijns bebouwing toegestaan wordt moet dit zorgen voor een toename van de ruimtelijke kwaliteit. Dit wordt onder andere geborgd door de voorwaarde dat er op het perceel al bestaande legale bebouwing (vergund en/of vergunningsvrij) van minimaal 30 m² in de tweede lijn aanwezig moet zijn, zoals bijvoorbeeld een bestaande bedrijfsloods achter de eerstelijns bebouwing. Deze bebouwing wordt getransformeerd en/of vervangen, waarbij er een kwalitatief betere bebouwing ontstaat. Een aanpassing van de eerstelijns bebouwing is niet noodzakelijk bij deze randvoorwaarde, maar het is wel mogelijk om bij de ontwikkeling van tweedelijns bebouwing ook de bestaande bebouwing in de eerste lijn aan te passen. De minimale maat van 30 m² is gebaseerd op de minimale gebruiksoppervlakte (GBO) van 40m² voor sociale huurwoningen uit de doelgroepenverordening van de gemeente. Met 30 m² is het bij een (gedeeltelijke) tweede laag mogelijk aan deze minimale GBO te voldoen voor een sociale huurwoning. Binnen een andere prijscategorie is er met 30 m² een goede studio voor een éénpersoonshuishouden te realiseren. Bovendien wordt met een minimale oppervlaktemaat voorkomen dat de aanwezigheid van een heel klein bijgebouw voldoende is om een grote(re) tweedelijns woning te kunnen realiseren. Dat laatste draagt niet bij aan de gewenste toename van ruimtelijke kwaliteit.



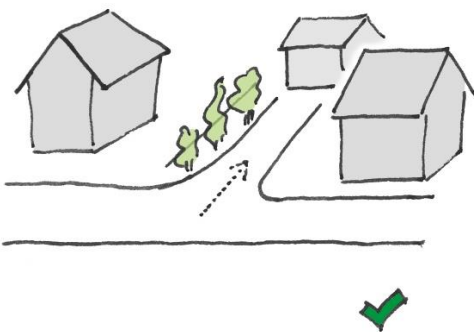
Bestaande situatie met bebouwing in tweede lijn biedt mogelijkheden voor transformatie naar wonen



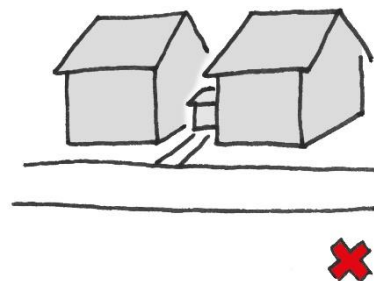
Bestaande situatie met alleen bebouwing in de eerste lijn maakt geen tweedelijns bebouwing mogelijk

Toegang

Een van de belangrijkste kenmerken van een goede inpassing van tweedelijns bebouwing is dat het duidelijk moet zijn dat de woningen via een openbare route bereikbaar zijn. Dit betekent dat de weg ernaartoe duidelijk als een brede en goed toegankelijke openbare ruimte vormgegeven wordt. De aangegeven breedte van 3,0 meter hoeft niet helemaal uit een weg voor auto's te bestaan, maar kan bijvoorbeeld ook een voetpad en groenstrook bevatten. Dit is zowel voor de ruimtelijke kwaliteit als voor de toegankelijkheid voor hulpdiensten van belang. Daarom is het niet mogelijk deze toegang geheel te gebruiken voor het parkeren van auto's. Als het om te voldoen aan de parkeernorm nodig is te parkeren op eigen terrein en het alleen mogelijk is dat op te lossen door te parkeren op de toegang van 3 m breed dan voldoet de aanvraag niet aan de gewenste ruimtelijke kwaliteit voor tweedelijns bebouwing. Er moet dan naar een andere oplossing gezocht worden, zoals het toevoegen van een extra toegang tot de tweedelijns woning op het perceel waar het zicht niet geblokkeerd wordt door voertuigen. Of door de toegang breder te maken, zodat er naast de geparkeerde auto('s) nog 3 m ruimte overblijft. De inrichting van het terrein moet duidelijk op een tekening bij de aanvraag aangegeven worden, zodat dit beoordeeld kan worden.



Brede doorgang met groen en zicht op tweedelijns bebouwing

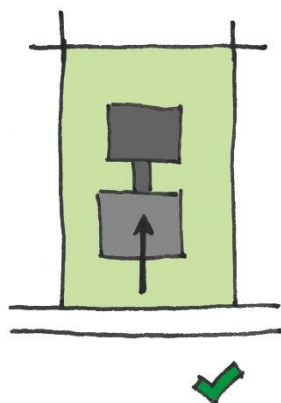


Te smalle doorgang



Voorbeelden goede toegangen tot tweedelijsbebouwing

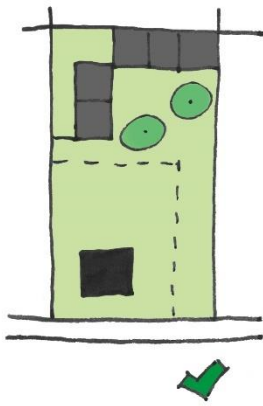
Een andere optie is dat de ontsluiting van de woningen via de voorgelegen bebouwing verloopt en daarmee verbonden wordt, op dezelfde manier als appartementen via een centrale toegang ontsloten worden.



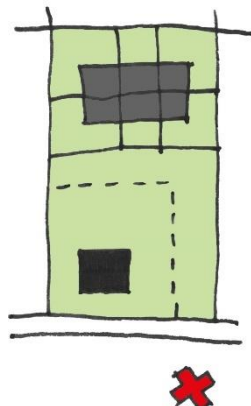
*Toegang tot tweedelijs bebouwing
via eerstelijs bebouwing*

Inrichting buitenruimte

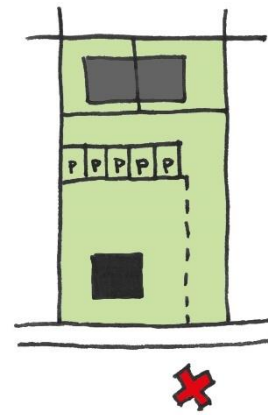
Daarnaast is ook de inrichting van de ruimte tussen de eerste en tweedelijs bebouwing van belang. Voor voldoende ruimtelijke kwaliteit mag deze ruimte niet geheel gevuld zijn met parkeerplaatsen voor auto's of met hoge schuttingen in kleine hokjes verdeeld worden. De ruimte moet als (groene) buitenruimte gebruikt kunnen worden. Er moet dus naast de benodigde ruimte voor parkeren om te voldoen aan de parkeernorm nog voldoende verblijfsruimte over blijven. Een veel gebruikte oplossing is dat de ruimte tussen de eerste en tweedelijs bebouwing als een hofje wordt vormgegeven. Dit kan bijvoorbeeld als een gezamenlijke tuin of in de vorm van kleine private buitenruimtes die een mee-ontworpen erfafscheiding hebben van maximaal 1 meter hoog in bijvoorbeeld de vorm van een bankje, een plantenbak, een laag muurtje, een haag, etc.



(Gezamenlijke) grote groene tuin



Geen opdeling in kleine hokjes/schuttingen



Geen parkeerplaatsen die de buitenruimte geheel opvullen



Voorbeeld mee-ontworpen bankje als private buitenruimte



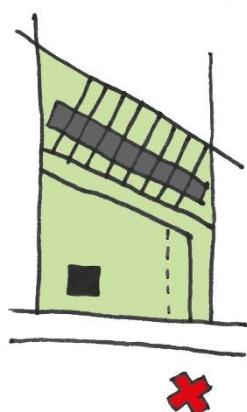
Voorbeeld mee-ontworpen muurtje als overgang openbaar-privé



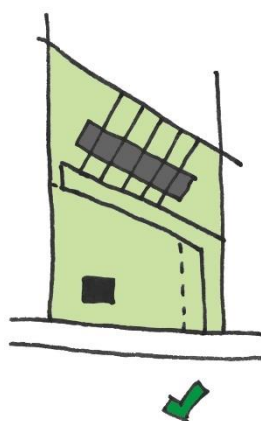
Voorbeeld binnentuin en bankje onder veranda als overgang openbaar-privé

Deze ruimte kan als openbare ruimte aan de gemeente overgedragen worden of in beheer van een vereniging van eigenaren komen, dat is afhankelijk van inrichting van de openbare ruimte en de grootte van het project. Voor een binnentuin ligt een VVE meer voor de hand dan bij een nieuwe doorgaande weg. Belangrijk is dat het openbaar toegankelijk is en dus niet met een hekwerk afgesloten wordt van het stedelijk weefsel. Als het private grond wordt kan deze eigendomsgrens zichtbaar gemaakt worden door bijvoorbeeld een verschil in materiaalgebruik of een uitritconstructie.

Het moeten volwaardige woningen worden, dus met een eigen keuken en badkamer en met bijbehorende buitenruimtes en bergingen. Dit betekent dat er bij grondgebonden woningen een tuin (al dan niet collectief) met voldoende maat voor minimaal een zitje met loopruimte rondom voor de bewoners komt om te kunnen gebruiken en niet een snippertje omdat er niet meer plek is op de kavel. Als er gekozen wordt voor appartementen kan de buitenruimte ook in de vorm van balkons o.i.d. aanwezig zijn. Hierbij moet natuurlijk worden voldaan aan de eisen uit het Besluit bouwwerken leefomgeving (BBL).



Geen snippers tuin bij de randen van de kavel



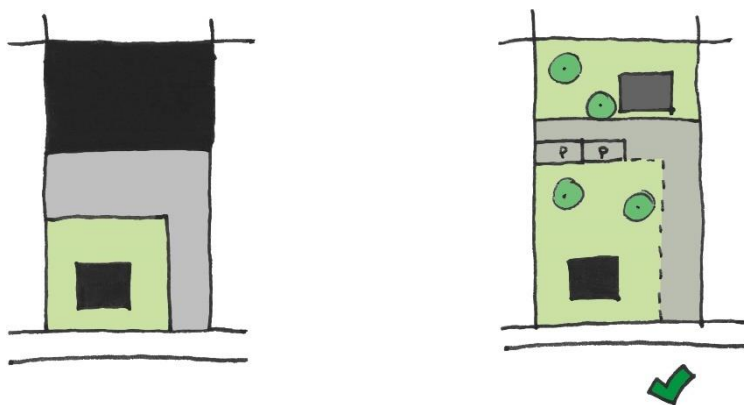
Volwaardige tuinen ook bij de randen van de kavel

Privacy en bezonning

Bij de transformatie moet er rekening worden gehouden met de privacy en de bezonning van de omringende bebouwing, die mag niet te veel aangetast worden. Dit geldt zowel voor het zicht vanuit de nieuwe woningen en buitenruimtes op de omringende percelen als vanuit de omgeving naar de nieuwe woningen. De benodigde afstand hiervoor verschilt per situatie en zal beoordeeld worden door de stedenbouwkundige van de gemeente. Bij bebouwing die een blinde muur heeft naar de omgeving is een kleinere afstand mogelijk dan bij ramen in de muur. Als er ramen of dakkapellen in de bestaande situatie vergund zijn voor een andere functie dan wonen, moeten deze aangepast worden om te voldoen aan de wettelijke regels omtrent privacy (bijvoorbeeld ondoorzichtig maken). Bebouwing van één laag hoog geeft minder schaduw dan bij twee of meer lagen. Met een bezonningsstudie kan inzichtelijk gemaakt worden of en hoe het verschil in de schaduwwerking is. Verder moeten de regels van het burgerlijk wetboek in acht genomen worden.

Groen en biodiversiteit

Het plan levert een positieve bijdrage aan de hoeveelheid groen en zorgt voor een toename van de biodiversiteit in de directe omgeving. Dit kan door de bestaande hoeveelheid bebouwing en/of verharding te verminderen en hier onverhard terrein met (inheemse) beplanting van te maken. De inrichting van het terrein moet duidelijk op een tekening bij de aanvraag aangegeven worden, zodat dit beoordeeld kan worden. Deze randvoorwaarden zorgen voor een toename van de ruimtelijke kwaliteit, doordat er een minder verharde, groenere omgeving ontstaat die op die manier ook een bijdrage levert aan de klimaatadaptatie en biodiversiteit.



Bestaande situatie met veel verharding

Toevoegen groen, verminderen verharding

Geldend beleid en wetgeving

Net als andere plannen en aanvragen zal ook een verzoek tot tweedelijns bebouwing moeten voldoen aan het geldende beleid en wetgeving. Zowel van de gemeente als van provincie, omgevingsdienst, regio en waterschap, voor zover dat van toepassing is. Hierbij zijn vooral het parkeer- en woonbeleid van de gemeente van belang, milieuaspecten, duurzaamheidsbeleid, de waterberging op het eigen terrein en de bereikbaarheid van de nieuwe woningen voor hulpdiensten. Alleen als er een duidelijke reden is om in de situatie met tweedelijns bebouwing een aanvullende randvoorwaarde te stellen om voldoende ruimtelijk kwaliteit te krijgen, zijn in dit beleid bij de ruimtelijke kwaliteitseisen aanvullende eisen gesteld.

Maatwerk

Tweedelijns bebouwing is altijd maatwerk, waarbij de bebouwing vaak ingepast moet worden tussen de bebouwing en het gebruik van de omliggende percelen. Door als voorwaarde mee te geven dat het plan beoordeeld moet worden door de gemeentelijk stedenbouwkundige (naast alle andere disciplines) is er ruimte om een goede afweging te maken voor onvoorziene situaties waar in dit beleid nog geen rekening mee gehouden is. Bij deze afweging wordt gekeken naar de gebruikelijke aspecten:

- Samenhangend straat- en bebouwingsbeeld;
- Leefbaarheid;
- Sociale veiligheid;
- Gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende percelen, waarbij rekening wordt gehouden met de vergunningsvrije mogelijkheden die er zijn.

Bijlage 1 Definities

Achtererf

De gronden die behoren bij het hoofdgebouw en gelegen zijn achter de achtergevel van het hoofdgebouw of achter een denkbeeldige lijn in het verlengde daarvan.

Achtergevellijn

De doorgetrokken lijn van de van de weg afgekeerde gevel van een hoofdgebouw die parallel of nagenoeg parallel loopt aan de voorgevel en die niet als belangrijkste gevel kan worden aangemerkt.

Hoofdgebouw

Een gebouw, dat op een bouwperceel door zijn constructie, afmetingen of functie als het belangrijkste bouwwerk valt aan te merken.

Huishouden

Een groep mensen waarbij sprake is van continuïteit in de samenstelling en onderlinge verbondenheid.

Kamerverhuur

Bij kamerverhuur wordt er een onzelfstandige woonruimte verhuurd. Dit betekent dat de kamer geen eigen toegang heeft en dat voorzieningen zoals toilet, badkamer en/of keuken niet in de kamer aanwezig zijn.

Kangoeroewoning

Een combinatie van twee zelfstandige woningen of wooneenheden onder één dak, die aan elkaar verbonden zijn met een intern afsluitbare verbindingsdeur, geschikt voor de huisvesting van maximaal 2 hulpbehoevende en/of oudere personen, die een familiale band hebben.

Mantelzorg

Langdurige zorg die niet in het kader van een hulpverlenend beroep wordt geboden aan een hulpbehoevende door personen uit diens directe omgeving, waarbij zorgverlening rechtstreeks voortvloeit uit de sociale relatie en de gebruikelijke zorg van huisgenoten voor elkaar overstijgt.

Mantelzorgwoning

Huisvesting in of bij een woning van één huishouden van maximaal twee personen, van wie ten minste één persoon mantelzorg verleent aan of ontvangt van een bewoner van de woning. Als de noodzaak voor mantelzorg vervalst, moet de huisvesting voor mantelzorg beëindigd worden.

Openbare ruimte

Ruimte die voor iedereen toegankelijk is. Het is hierbij niet noodzakelijk dat de grond in eigendom is van een publieke partij. Plaatsen die onder de openbare ruimte vallen zijn onder andere straten, pleinen en parken.

Perceel

Een aaneengesloten stuk grond, waarop ingevolge de regels van het bestemmingsplan een zelfstandige, bij elkaar behorende bebouwing is toegelaten.

Stedelijk gebied

Percelen gelegen binnen de rood begrensde gebieden aangeduid op de kaart in bijlage 2. Dit bestaat grotendeels uit de aaneengesloten bebouwingsgebieden binnen de gemeente.

Stedenbouwkundige korrel

De afmetingen en hun onderlinge verhouding van de bebouwing en de onderlinge ligging en afstanden tussen bebouwing, deels bepaald door de kavelgrootte, waarmee de stedenbouwkundige structuur van de omgeving gedefinieerd wordt.

Stedenbouwkundige structuur

De indeling van een gebied in bebouwing, tuinen en openbare ruimte met wegen, groenvoorzieningen, e.d. Hierbij is kenmerkend voor een gebied de stedenbouwkundige korrel, de verhouding tussen de bebouwde en de onbebouwde ruimte en de verhouding tussen private en openbare ruimte.

Tweedelijns bebouwing

Bebouwing (in de vorm van een hoofdgebouw) die niet direct gelegen is aan de openbare ruimte, maar die gelegen is achter de achtergevellijn van een hoofdgebouw dat wel een directe relatie (in de vorm van de directe ligging aan de openbare ruimte, een voortuin, (kort) oprit, zichtrelatie vanuit het hoofdgebouw) heeft met de openbare ruimte. Hierdoor wordt er een tweede lijn met bebouwing gecreëerd.

Voorgevel

De gevel van het hoofdgebouw die door zijn aard, functie, constructie of uitstraling als belangrijkste gevel kan worden aangemerkt.

Voorgevelrooilijn

De naar de weg gekeerde grens van het bouwvlak, dan wel bij het ontbreken van een bouwvlak, de naar de weg gekeerde grens tussen de bestemming Wonen en Tuinen.

Woning

Een complex van ruimten geschikt voor de huisvesting van één huishouden. Dit kan zowel grondgebonden als gestapeld (appartement) zijn.

Bijlage 2 Kaart stedelijk gebied

Het beleid is toepasbaar op percelen gelegen binnen de rood begrensde gebieden op onderstaande kaart.

