

1. Aanleiding

Naar aanleiding van een concrete aanvraag voor de bouw van enkele woningen aan het Drie aan de rand van het dorp Uddel is op 27 november 2014 in de raad de Motie "Wijziging Structuurvisie Uddel" aangenomen, waarin de raad het college oproept om de structuurvisie zodanig te wijzigen, dat het via restrictief maatwerk mogelijk wordt gemaakt om in bijzondere gevallen bebouwing aan de dorpsranden van en op open plekken in het dorp toe te staan.

Hieronder volgt de integrale tekst van de motie.

Motie Wijziging Structuurvisie Uddel

De raad van de gemeente Apeldoorn, in vergadering bijeen op 27 november 2014,

overwegende dat:

- de Structuurvisie Uddel een ruimtelijk raamwerk kent dat bestaat uit zes dragers, waarvan één luidt als volgt: "Een dorp dat herkenbaar is als typisch Uddel";
- behoud en versterking van dit raamwerk overeind dient te blijven staan;
- de Structuurvisie Uddel voor de dorpsranden en de open plekken in het dorp een zeer restrictief beleid kent ten aanzien van verdere verdichting met bebouwing, waarbij initiatieven voor bebouwing op plekken die nu open zijn om die reden in alle gevallen worden afgewezen;
- deze strikte benadering ten aanzien van met name de open plekken in het dorp Uddel niet in alle gevallen wenselijk is;
- dit niet altijd wenselijk is in gevallen waarbij:
 - o doorkijk richting het achterland niet mogelijk is, en;
 - o de directe omgeving van het desbetreffende perceel reeds vrijwel volledig bebouwd is, en;
 - o eerder sprake is van inbreiding, dan van uitbreiding.
- het daarom wenselijk is om ruimte te creëren voor restrictief maatwerk.

roept het college op om:

- een voorstel te doen aan de raad tot een zodanige wijziging van de Structuurvisie Uddel dat het via (restrictief) maatwerk mogelijk wordt gemaakt om in bijzondere gevallen bebouwing aan de dorpsranden van en op open plekken in Uddel toe te staan.

De Gemeenteraad van Apeldoorn heeft geconstateerd dat het zeer restrictieve kader ten aanzien van bebouwing aan de dorpsrand van – en open plekken in – Uddel in sommige, specifieke omstandigheden leidt tot onwenselijke situaties. Dit is het geval waarbij sprake is van (kleinschalige) initiatieven voor bebouwing (bijvoorbeeld één of twee woonhuizen) aan de dorpsranden of op open plekken, waarbij het feitelijk niet mogelijk is vanaf het dorp op de desbetreffende locatie zicht te hebben op het achterland. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn vanwege bebouwing (zoals hoogbouw) of natuur (zoals een bos) die hiertoe een barrière opwerpt. In aanvulling daarop kan dit spelen in gevallen waarbij er verder in de directe omgeving (zoals de overige percelen in de straat van het perceel) van de voorgenomen bebouwing reeds veel bebouwing aanwezig is. Als laatste voorwaarde wordt gesteld dat eerder sprake moet zijn van inbreiding, dan van uitbreiding. Hiermee wordt bewerkstelligd dat de achterste bebouwde randen van Uddel behouden zullen blijven, waarbij bebouwing achter die randen niet wordt toegestaan. Indien aan alle bovengenoemde criteria wordt voldaan, tast bebouwing het Uddelse karakter niet aan en is het dan ook niet redelijk bebouwing zonder meer tegen te houden.

...

...

Om gehoor te kunnen geven aan de wens van de raad is de uitvoerbaarheid van de motie onderzocht. Daartoe is eerst de mogelijkheid van maatwerk binnen de geldende structuurvisie "Uddel, dorp met een toekomst!", vastgesteld in december 2011, onderzocht. De structuurvisie sluit bebouwing op open plekken aan de rand van en in het dorp uit en biedt daarmee geen mogelijkheid voor het gevraagde maatwerk.

Vervolgens is een herziening van de structuurvisie opgepakt. Met deze herziening van de structuurvisie Uddel voert het college de raadsmotie uit, omdat dit de enige mogelijkheid blijkt om het gewenste maatwerk te kunnen leveren.

2. Maatwerk in structuurvisie van 2011

Op 17 februari 2011 heeft de gemeenteraad de structuurvisie "Uddel, een dorp met toekomst!" vastgesteld. De structuurvisie geeft een ruimtelijk raamwerk dat het fundament vormt voor de ontwikkeling van Uddel. Het raamwerk is opgebouwd uit 6 dragers, die tezamen de ruimtelijke structuur en kwaliteit van dorp en landschap bepalen. Een van de dragers, genaamd "een dorp dat herkenbaar is als typisch Uddel" zet in op het terugbrengen en behoud van 'lucht' en 'groen' in het dorp. Inzet is behoud van de nog aanwezige open ruimtes in het dorp, de dorpsranden en die plekken waar vanuit het dorp zichtlijnen naar het landschap aanwezig zijn. Vooral voor de dorpsranden betekent dit een zeer restrictief beleid ten aanzien van verdere verdichting met bebouwing, waarbij initiatieven voor bebouwing op plekken die nu open zijn om die reden worden afgewezen.

Eerder is al geconstateerd dat de geldende structuurvisie van Uddel (vastgesteld in 2011) geen mogelijkheden biedt voor maatwerk, waarmee in bijzondere gevallen aan de dorpsranden van en op open plekken in Uddel bebouwing mogelijk wordt.

Hier wordt nog een keer ingegaan op de relevante passages uit de structuurvisie van 2011.

Paragraaf 4.1. Wonen: woningbouw op inbreidings- en uitbreidingslocaties

'Het programma wordt gerealiseerd op inbreidings- en uitbreidingslocaties, voor een deel op voormalige agrarische percelen. Bovendien zal op kleine locaties in of aan de rand van het dorp hier en daar een woning kunnen worden toegevoegd. Bij deze kleine projecten (één of enkele woningen) zal het in de meeste gevallen gaan om woningen in de duurdere koopsector.'

Deze tekst lijkt zelfstandig bekeken ruimte te bieden voor maatwerk, echter de mogelijkheden en voorwaarden voor het toevoegen van woningen worden verderop in de structuurvisie verfiend.

Paragraaf 5.5. Twee uitbreidingslocaties met ruimte voor een gevarieerd programma: Inbreidingslocaties

'Met inbreiding wordt expliciet niet gekozen voor het bebouwen van nu nog open ruimtes in het dorp of in de dorpsrand omdat daarmee de dorpsse kwaliteit verder onder druk komt te staan op of delen zelfs verdwijnt.'

Paragraaf 5.6. Een dorp dat herkenbaar is als 'typisch Uddel': terugbrengen en behoud van lucht en groen in het dorp

'Informeel groene ruimtes zijn één van de historische kwaliteiten van het dorp die door het steeds verder dicht bouwen grotendeels uit de kern verdwenen zijn. Voor het dorpsse karakter van Uddel zijn lucht, groene ruimtes en zicht op het omliggende landschap echter essentieel. De structuurvisie zet dan ook in op het behoud van de nog aanwezige open ruimtes in het dorp, de dorpsrand en die plekken waar vanuit het dorp zichtlijnen naar het landschap aanwezig zijn. Vooral voor de dorpsranden betekent dit een zeer restrictief beleid ten aanzien van verdere verdichting met bebouwing, waarbij initiatieven voor bebouwing op plekken die nu open zijn om die reden worden afgewezen.'

In hoofdstuk 2 van de structuurvisie wordt het belang van kleine en grote open ruimtes als volgt beschreven.

'Kampenlandschap

.....kampenlandschap. Een stelsel van kleinschalige akkercomplexen ('kampen') tegenwoordig ook met grasland en omsloten met houtwallen en bosranden. Dit stelsel van open groene kamers met stevige groene bosranden heeft een grote landschappelijke kwaliteit. De ruimtes zijn afwisselend van maat en richting en vanaf de bochtige routes die erdoor en erlangs leiden, ontstaan steeds verrassende uitzichten. Dankzij de kampen is de ligging van het dorp op de flanken van de Veluwe goed waarneembaar. De bebouwing en het landschap vormen een evenwicht; lege ruimte op de voorgrond en bosrand als achtergrond. De bebouwing lijkt opgenomen in de rand van deze groene kamers.'

'Heide- en veenontginningslandschap

....In tegenstelling tot de kleinschaligheid van het kampenlandschap is dit gebied open met verspreide bebouwing langs het rechte lijnige wegenpatroon. De ensembles van verspreid liggende boerderijen en erfbeplanting zijn groot, maar je kijkt er toch omheen waardoor ruimtes niet afgesloten maar in elkaar overlopend zijn. Er is een geleidelijke overgang vanuit de beslotenheid van het dorp met kleine open ruimtes en veel bebouwing en beplanting naar grotere open ruimtes en grovere en grotere maatverhoudingen.'

De conclusie was en is ook nu dat er op grond van de Structuurvisie van 2011 op open plekken in het dorp en in de dorpsranden en op plekken met zichtlijnen naar buiten nieuwe bebouwing niet mogelijk is. Op grond daarvan zijn geen argumenten aan te dragen die maatwerk binnen de structuurvisie van 2011 mogelijk maken.

3. Nieuw beleid voor behoud en invulling van open plekken en dorpsranden

Het fundament voor de ontwikkeling van Uddel wordt gevormd door 6 dragers, die samen de ruimtelijke structuur en de kwaliteiten van dorp en landschap bepalen. Een daarvan, 'Een dorp dat herkenbaar is als typisch Uddel' zet in op het terugbrengen en behoud van 'lucht' en 'groen' in het dorp. Inzet is het behoud van de nog aanwezige waardevolle open ruimtes in het dorp en de dorpsranden en die plekken waar vanuit het dorp zichtlijnen naar buiten aanwezig zijn. Dit betekent als algemene regel een zeer restrictief beleid voor verdere verdichting met bebouwing. Op de structuurvisiekaart zijn de waardevolle te behouden groene open ruimtes opgenomen. Deze zijn essentieel voor de ruimtelijke en landschappelijke kwaliteit van dorp en dorpsranden en kunnen om die reden niet bebouwd worden.

Voor de overige open plekken is in uitzonderlijke gevallen via maatwerk, onder voorwaarden, bebouwing mogelijk. De voorwaarden zijn er op gericht om in bijzondere gevallen de mogelijkheid van maatwerk te kunnen bieden en tegelijkertijd zoveel mogelijk aan te sluiten bij de hoofduitgangspunten van de Structuurvisie.

Voorwaarden voor bebouwing van open plekken in het dorp of de dorpsranden:

- Het betreft kleine initiatieven van maximaal 2 woningen in één bouwvolume.
- De afstand tot de naburige bebouwde kavel bedraagt minimaal 25 meter.
- Door landschapsverevening bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteiten van de locatie en directe omgeving.
- Aansluitend aan bestaande dorpsbebouwing.

Behoud van de open plekken aan de rand van het dorp is als kernwaarde voor de ruimtelijke kwaliteit gekenmerkt omdat deze in belangrijke mate bijdraagt aan de eigen karakteristiek van het dorp. Juist met die open plekken kan vanuit het dorp het landelijke gebied worden ervaren. Om deze waarde zoveel mogelijk te beschermen is het van belang dat er na het toevoegen van woningen in de dorpsrand een zekere openheid resteert die ook als zodanig beleefd kan worden. Hiervoor wordt een minimale maat van 25 meter nodig geacht.

Daarnaast wordt een zekere terughoudendheid gevraagd wat betreft het toevoegen van 'steen'. Met meerdere bouwmassa's ontstaat een wand die het dorp als het ware afsluit van de omgeving. Daarom het criterium voor één bouwmassa. In eerste instantie is hierbij uitgegaan van een vrijstaande woning maar vanuit ruimtelijk perspectief zou ook één bouwmassa in de vorm van twee halfvrijstaande woningen kunnen. Overigens betekent dit wel een verdere verhoging van het woningbouwprogramma in Uddel.

Door het toepassen van landschapsverevening, in lijn met de regeling voor functieverandering van vrijkomende agrarische bebouwing, op of aan de locatie wordt bijgedragen aan het behoud van de ruimtelijke kwaliteit van de locatie en directe omgeving. Dit kunnen bijvoorbeeld inrichtingsmaatregelen zijn die zorgen voor behoud van openheid, maar ook de positionering van de gebouwen op de kavel kunnen daaraan bijdragen.

Nieuwe woonbebouwing in het buitengebied is, behalve als het gaat om functieverandering van vrijkomende agrarische bebouwing, niet gewenst. Daarom zal toepassing van het maatwerk voor nieuwe woonbebouwing alleen mogelijk zijn aansluitend aan de bestaande dorpsbebouwing. Dit is de aaneengesloten bebouwing die samen de dorpskern vormt en die op de aangepaste versie van de Structuurvisiekaart van januari 2015 opgenomen is als bestaande bebouwing binnen dorp.

Omdat de woningbouwlocatie Veenkamp zeker niet op korte termijn benut wordt is deze locatie beschouwd als buitengebied en dus niet behorend tot de dorpskern.

Onderzocht is of, naast ruimtelijke, ook sociaal-maatschappelijke criteria een rol kunnen spelen bij het toepassen van het maatwerk voor kleine initiatieven. De conclusie is dat dit niet wenselijk en niet mogelijk is en wel om de volgende reden.

Het maken van ruimtelijke keuzes op basis van sociale overwegingen is niet mogelijk. De raad heeft bij wet de taak voor de goede ruimtelijke ordening gekregen. Bij de uitvoering moet binnen die gegeven taak gebleven worden. Concreet betekent dit dat uitsluitend ruimtelijk relevante overwegingen ten grondslag mogen liggen aan besluitvorming over de goede ruimtelijke ordening, zoals recent nog eens is bevestigd door de Raad van State: "Voor zover wordt betoogd dat ten onrechte niet is voorzien in een planregel die bepaalt dat uitsluitend inwoners uit Welsum zich in de woningen kunnen vestigen, overweegt de Afdeling dat een dergelijke herkomstbepaling niet ruimtelijk relevant is en een planregeling met die strekking in strijd komt met artikel 3.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening".

Daarnaast bestaat het risico dat een sociaal argument van de één (weer kunnen terugkeren naar het dorp) lijnrecht tegenover een sociaal argument van de ander (rustig wonen met vrij uitzicht) staat. En het gebruik van sociaal-maatschappelijke argumenten voor dit ene woningbouwplan brengt het risico van precedentwerking met zich mee.

4. Effecten nieuw beleid

- **Ruimtelijke kwaliteit**

Met toepassing van het maatwerk wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de belangrijkste uitgangspunten van de Structuurvisie. Daarom wordt het maatwerk voor bebouwing niet toegepast op de waardevolle, te behouden, open plekken in het dorp en in de dorpsranden. Die plekken zijn op de structuurvisiekaart opgenomen.

Ook wordt op de kaart de begrenzing van de bestaande dorpsbebouwing opgenomen. Alleen op open plekken die direct aansluiten aan de bestaande dorpsbebouwing kan maatwerk worden toegepast. Op deze manier wordt voorkomen dat de ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied onder druk komt te staan door nieuwe woonbebouwing.

- **Precedentwerking en schadeclaims**

Het introduceren van de mogelijkheid van maatwerk kan aanleiding zijn voor initiatiefnemers om hun eerder afgewezen plan opnieuw in te dienen. Deze plannen worden dan op grond van het nieuwe beleid beoordeeld op uitvoerbaarheid en ruimtelijke aanvaardbaarheid.

Er worden geen schadeclaims verwacht van initiatiefnemers van eerder afgewezen verzoeken. Deze kunnen opnieuw worden ingediend en beoordeeld op grond van het nieuwe beleid.

- **Woningbouwprogramma**

Het bebouwen van (kleine) open plekken in het dorp of aan de rand resulteert vrijwel altijd in de bouw van één of enkele woningen.

In Uddel zijn de afgelopen jaren voor ongeveer 15 woningen kleine plannen ontwikkeld. Voor 7 woningen zijn plannen in voorbereiding. In het buitengebied zijn diverse kleine woningbouwplannen tot stand gekomen door functieverandering van vrijkomende agrarische bebouwing. Van een aantal van deze plannen zijn de kavels tot op heden niet verkocht. Enkele andere plannen zijn nog in voorbereiding.

Al deze plannen leveren woningen op in het duurdere segment, het segment waar weinig vraag in is. Nieuwe kleine plannen op open plekken in het dorp of aan de dorpsranden leveren ook woningen op in datzelfde dure segment. Een deel van het nog beschikbare programma wordt dus ingezet voor woningen waaraan geen behoefte is. Dat pleit er voor om het aantal toevoegingen door toepassen van het maatwerk klein te houden.

5. Communicatie

Omdat het gaat om een ingrijpende heroverweging van de structuurvisie wordt, conform de Inspraakverordening, de mogelijkheid tot inspraak geboden. Daar kan alleen bij ondergeschikte herzieningen van worden afgezien.

Met Uddels Belang en met de initiatiefnemers van het woningbouwplan aan het Drie is al in een vroeg stadium in het voorbereidingsproces vooroverleg gevoerd. Het overleg met beide partijen heeft een iets ruimere interpretatie van het maatwerk opgeleverd. Niet alleen één vrijstaande woning, maar ook twee halfvrijstaande woningen in één bouwmassa zijn mogelijk.

6. Wijzigingen in de structuurvisie

Concreet leidt het nieuwe beleid tot de volgende aanpassingen in de structuurvisie van 2011.

Par. 5.5. Twee uitbreidingslocaties met ruimte voor een gevarieerd woningbouwprogramma

Tekstblok onder kop **Inbreidingslocaties** wordt:

Met inbreiding wordt als algemene regel niet gekozen voor het bebouwen van nu nog open ruimtes in het dorp of in de dorpsrand omdat daarmee de dorpsse kwaliteit verder onder druk komt te staan of op delen zelfs verdwijnt. Maar incidenteel is bebouwing van open ruimtes mogelijk, zij het onder strikte voorwaarden.

Par. 5.6. Een dorp dat herkenbaar is als 'typisch Uddel'

Tekstblok onder de kop **Terugbrengen en behoud van lucht en groen in het dorp** wordt:

.....Vooraf voor de dorpsranden betekent dit een zeer restrictief beleid ten aanzien van verdere verdichting met bebouwing, waarbij initiatieven voor bebouwing op plekken die nu open zijn om die reden als algemene regel worden afgewezen. De te behouden waardevolle open plekken in het dorp en in de dorpsranden zijn op kaart vastgelegd. Bij de overige open ruimtes in het dorp en in de dorpsranden wordt bij een bouwaanvraag maatwerk toegepast. Woonbebouwing is mogelijk, als voldaan wordt aan de volgende criteria:

- Het betreft kleine initiatieven van maximaal 2 woningen in één bouwvolume.
- De afstand tot de naburige bebouwde kavel bedraagt minimaal 25 meter.
- Door landschapsverevening bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteiten van de locatie en directe omgeving.
- Aansluitend aan bestaande dorpsbebouwing.

Behoud van de open plekken aan de rand van het dorp is als kernwaarde voor de ruimtelijke kwaliteit gekenmerkt omdat deze in belangrijke mate bijdraagt aan de eigen karakteristiek van het dorp. Juist met die open plekken kan vanuit het dorp het landelijke gebied worden ervaren. Om deze waarde zoveel mogelijk te beschermen is het van belang dat er na het toevoegen van woningen in de dorpsrand een zekere openheid resteert die ook als zodanig beleefd kan worden. Hiervoor wordt een minimale maat van 25 meter nodig geacht.

Daarnaast wordt een zekere terughoudendheid gevraagd wat betreft het toevoegen van 'steen'. Met meerdere bouwmassa's ontstaat een wand die het dorp als het ware afsluit van de omgeving. Daarom het criterium voor één bouwmassa. In eerste instantie is hierbij uitgegaan van een vrijstaande woning maar vanuit ruimtelijk perspectief zou ook één bouwmassa in de vorm van twee halfvrijstaande woningen kunnen. Overigens betekent dit wel een verdere verhoging van het woningbouwprogramma in Uddel.

Door het toepassen van landschapsverevening op of aan de locatie wordt bijgedragen aan het behoud van de ruimtelijke kwaliteit van de locatie en directe omgeving. Dit kunnen bijvoorbeeld inrichtingsmaatregelen zijn die zorgen voor behoud van openheid, maar ook de positionering van de gebouwen op de kavel kunnen daaraan bijdragen.

Op de kaart "Structuurvisie Uddel, aangepaste versie januari 2015" zijn de te behouden groene open ruimtes opgenomen en is de aaneengesloten bebouwing van de bestaande dorpskern opgenomen als bestaande bebouwing binnen dorp. Omdat de woningbouwlocatie Veenkamp zeker niet op korte termijn benut wordt is deze locatie beschouwd als buitengebied en dus niet behorend bij de dorpskern.

7. Wijzigingen naar aanleiding van de inspraak

Na inspraak in te vullen

8. Vervolg

Na vaststelling van dit voorstel door de raad maken de in paragraaf 6 genoemde teksten en de aangepaste structuurvisiekaart deel uit van de structuurvisie "Uddel.

Onderhavige notitie is als onderbouwing van de aanpassingen toegevoegd aan de structuurvisie als bijlage.

De procedure voor de herziening van het bestemmingsplan Dorp Uddel ten behoeve van het woningbouwplan Het Drie naast 9 zal parallel aan de vaststelling van de structuurvisie weer opgepakt worden, te beginnen met een overleg met de initiatiefnemer van het plan.