

Beleidsregels dakopbouwen

(uitbreiding bestaande bouwlaag, toevoegen extra bouwlaag en uitbreiding op aan-/uitbouw)

Gemeente Pijnacker-Nootdorp
2024

ontwerpversie

INLEIDING EN AANLEIDING

In de eerste jaren na de fusie tussen Pijnacker en Nootdorp in 2002 werd het college steeds vaker geconfronteerd met aanvragen om vergunning voor dakopbouwen. Een dakopbouw is – kortgezegd – een uitbreiding van een woning boven de begane grondlaag en die groter is dan een dakkapel. De destijds geldende regels (bestemmingsplannen) en het vrijstellingenbeleid (getoetst aan de standaardregels voor bestemmingsplannen) voorzagen niet in de mogelijkheid medewerking te verlenen aan dakopbouwen en daarom werd er van geval tot geval bekeken of de gevraagde dakopbouw stedenbouwkundig aanvaardbaar was. Om (de schijn van) willekeur te voorkomen en uit te kunnen leggen onder welke omstandigheden een dakopbouw vergund kan worden, is destijds de eerste versie van de Nota dakopbouwen opgesteld en door het gemeentebestuur vastgesteld (2011).

De jaren daarna hebben tientallen inwoners de mogelijkheid gekregen hun woning middels een dakopbouw te vergroten. In 2014 is het dakopbouwenbeleid geëvalueerd en is het beleid gecontinueerd. In 2017 is het beleid opnieuw tegen het licht gehouden en op enkele (technische) punten verduidelijkt en aangescherpt. Anno 2022 bleken steeds meer woningeigenaren een uitbreidingswens te hebben die de regeling van de Nota dakopbouwen overstijgt en waarvoor het beleid derhalve geen soelaas biedt. Steeds vaker melden zich inwoners bij de gemeenteraad – veelal in het kader van het jaarlijkse ‘verzamelbestemmingsplan’ – met het verzoek voor hun woning (of soms zelfs voor het hele woonblok) een uitzondering te maken en een bouwhoogte vast te stellen die het hen mogelijk maakt een dakopbouw te realiseren in de vorm die zij wensen. De gemeenteraad heeft – na verschillende verzoeken te hebben gehonoreerd – geconcludeerd dat continuering van deze gang van zaken niet wenselijk is en heeft verzocht om herijking en tussentijdse evaluatie van het dakopbouwenbeleid. Om het proces gaande te houden en om meer gevoel te krijgen met wat er leeft in de lokale gemeenschap met betrekking tot dit onderwerp heeft een werkgroep van de raad een rondetafelgesprek met inwoners georganiseerd. Dat heeft niet tot het gewenste resultaat geleid. De gemeenteraad heeft daarop een motie (M.2023.12) aangenomen waarmee het college is verzocht om een nieuw beleidskader voor dakopbouwen op te stellen. Het resultaat daarvan is voorliggende beleidsnota.

WAT ZIJN BELEIDSREGELS?

De inhoud van deze beleidsnota dient te worden aangemerkt als beleidsregels. Ingevolge artikel 4:81, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kan een bestuursorgaan beleidsregels vaststellen met betrekking tot een hem toekomende of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende, dan wel door hem gedelegeerde bevoegdheid. Ingevolge artikel 4:84 van de Awb handelt een bestuursorgaan overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Een beleidsregel wordt geacht in algemene zin het resultaat te zijn van een belangenafweging, als bedoeld in artikel 3:4, eerste lid, van de Awb. De toepassing van de beleidsregel laat echter de in artikel 3:2 van de Awb neergelegde verplichting dat een bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis vergaart omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen onverlet. Uit artikel 4:84 in samenhang met artikel 3:4, tweede lid, van de Awb vloeit immers voort dat het college moet onderzoeken of in het concrete geval een uitzondering moet worden gemaakt op de beleidsregel. Deze uitzonderingsmogelijkheid wordt ook wel de ‘inherente afwijkingsbevoegdheid’ genoemd. Er dient overigens alleen van de toepassing van de beleidsregel afgeweken te worden bij strijd met het evenredigheidsbeginsel. Het begrip beleidsregel is gedefinieerd in artikel 1:3 Awb: Een bij besluit vastgestelde algemene regel voor de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan. Een beleidsregel is dus schriftelijk en regelt de wijze waarop een bevoegdheid moet worden toegepast. Indien een besluit is genomen aan de hand van een beleidsregel, kan ter motivering volstaan worden met een verwijzing naar de betreffende beleidsregel (artikel 4:82 Awb).

NIEUW BELEID GEWENST

Voorliggende nota voorziet in een verregaande vereenvoudiging en versoepeling van het tot op heden gevoerde beleid. Daarbij is de regeling tevens vereenvoudigd en wordt de administratieve lastendruk voor de inwoners van Pijnacker-Nootdorp verminderd ten opzichte van het huidige beleid.

Pijnacker-Nootdorp is voor velen een aantrekkelijk woonmilieu binnen de drukke Randstad. Mensen die in Pijnacker-Nootdorp komen wonen vinden mooie woningen in een relatief groene en rustige omgeving. De nabijheid van groengebieden, voorzieningen en een dorpse sfeer zorgen ervoor dat mensen niet snel meer weg willen uit Pijnacker-Nootdorp wanneer ze hier eenmaal wonen. De huidige woningmarkt is oververhit. Beschikbare woningen – zeker in de lagere prijsklassen – zijn schaars en fors overbieden is eerder regel dan uitzondering. Voor veel mensen is het moeilijk de volgende stap in hun wooncarrière te maken door hun woning te verkopen en een andere woning terug te kopen. En niet zelden spelen andere overwegingen mee, bijvoorbeeld dat kinderen dichtbij op een fijne school zitten of dat de buurt zo prettig is om in te wonen. Wanneer er gezinsuitbreiding komt of wanneer men anderszins behoefte krijgt aan meer ruimte, wordt vaak bekeken of de woning uitgebreid kan worden. Soms gebeurt dat op de begane grond, bijvoorbeeld door aan de achterzijde vergunningvrij uit te bouwen, in de vorm van een dakkapel, waarmee de gebruiksmogelijkheden van de verdieping onder de schuine kap toenemen of – en dat gebeurt de laatste jaren steeds meer – in de vorm van een dakopbouw.

Zowel het college als de raad hebben de laatste jaren meerdere malen aangegeven moeite te hebben met de beperkingen die aan het huidige dakopbouwenbeleid kleven. De meest gehoorde wens daarbij is dat er meer mogelijk zou moeten zijn, ook (en misschien wel vooral) wanneer het gaat om het toevoegen van een geheel nieuwe laag bovenop een bestaande bouwlaag. Dit is aan de orde als er sprake is van een hoofgebouw met een plat dak of als er gebouwd wordt op een bestaande aan-/ uitbouw. Het college wenst tegemoet te komen aan dergelijke uitbreidingswensen terwijl de gemeenteraad steeds vaker heeft aangegeven moeite te hebben met het ad hoc en slecht gemotiveerd toestaan van nieuwe bouwlagen op bestaande en daarvoor in het bestemmingsplan (sinds 1 januari 2024 omgevingsplan) een uitzondering op het beleid op te nemen. Beide bestuursorganen hebben behoefte aan een nieuwe regeling die ruimhartiger is dan de huidige dakopbouwenregeling.

In deze nota wordt beschreven wat onder een dakopbouw wordt verstaan en welke regelingen daarbij tot op heden kunnen gelden. Vervolgens wordt het doel van de nieuwe regeling beschreven en wordt ingegaan op de relevante aspecten en kanttekeningen. Dit alles resulteert in een voorstel voor nieuwe beleidsregels: een nieuw, herijkt dakopbouwenbeleid.

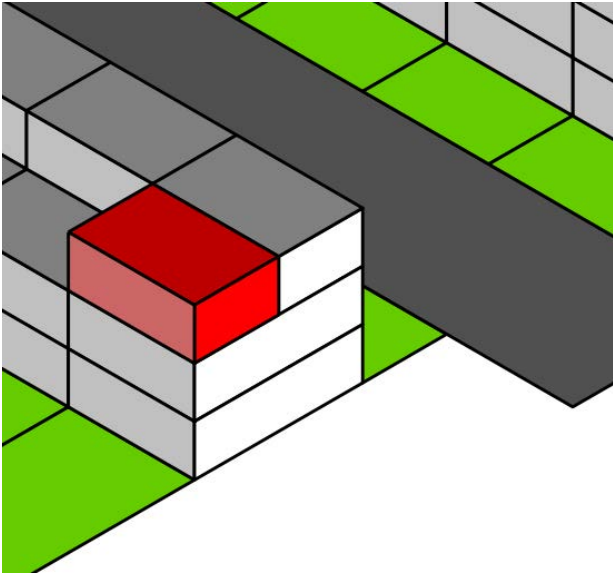
WAT WORDT VERSTAAN ONDER EEN DAKOPBOUW?

Het is goed te bedenken wat een dakopbouw nu eigenlijk precies is. Om dat uit te leggen moet eerst het onderscheid tussen een dakopbouw en een dakkapel worden gemaakt.

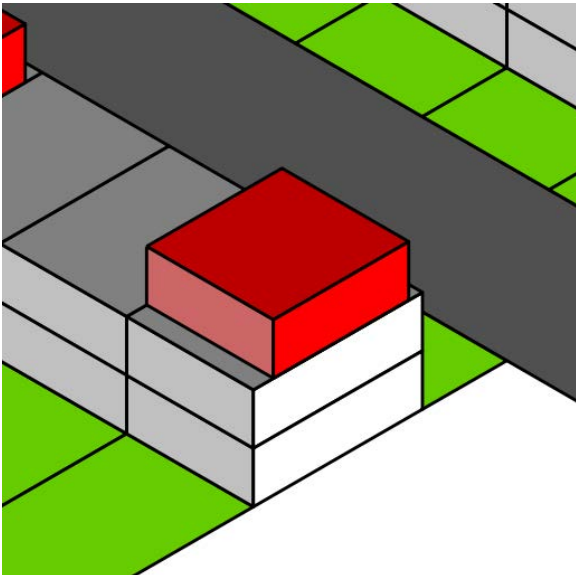
Een dakkapel is een uitspringend dakvenster, aangebracht op het hellende dakvlak en aan alle zijden omgeven door het betreffende dakvlak. Het is dus een bouwkundige uitbreiding van een woning dat in het dakvlak is geplaatst en waarbij het dakvlak zelf intact blijft. Daardoor blijft ook de goothoogte ongewijzigd, omdat de bovenkant van de dakkapel niet als nieuwe goothoogte gaat gelden.

Dat is anders bij een dakopbouw. Bij een dakopbouw zijn er grofweg twee mogelijkheden:

1. Uitbreiding van een bestaande bouwlaag (boven de eerste bouwlaag); en



2. Toevoeging van een nieuwe bouwlaag bovenop de bovenste bouwlaag.



De Nota dakopbouwen gaat uitsluitend uit van de eerste mogelijkheid en definieert een dakopbouw als “een uitbreiding van een bestaande laag van een woning”. Deze definitie wordt ook gehanteerd in het bestemmingsplan Emerald. De Welstandsnota definieert het iets anders: “een, relatief, forse toevoeging aan de bouwmasa door bijvoorbeeld het verhogen van de nok van het dak of het (deels) bebouwen van een bestaand dak of dakterras”. Wanneer wordt uitgegaan van deze laatste definitie, wordt ook een nieuwe bouwlaag op een bestaande woning (mogelijkheid 2) aangemerkt als dakopbouw. De Nota dakopbouwen sluit dit echter expliciet uit omdat ‘de wenselijkheid van deze vorm van bebouwing alleen kan worden afgewogen bij de opstelling/vaststelling van een wijziging van het omgevingsplan’. Zoals gezegd levert dat de laatste tijd steeds vaker discussie op, omdat inwoners die een dakopbouw wensen en niet (kunnen) voldoen aan de Nota dakopbouwen het jaarlijkse verzamelbestemmingsplan aangrijpen om het gemeentebestuur ervan te overtuigen dat hun uitbreidingswens gehonoreerd moet worden en als maatwerk in het omgevingsplan opgenomen moet worden. Dit noodzaakt ertoe na te denken over het al dan niet toestaan van dakopbouwen anders dan de Nota dakopbouwen beoogt en, indien daaraan medewerking verleend zou moeten worden, onder welke voorwaarden. Hierbij moet aangetekend worden dat mogelijkheid 2 altijd tot gevolg heeft dat de maximale goot- en bouwhoogte naar boven bijgesteld wordt.

BESTAANDE REGELINGEN

Voordat de Nota dakopbouwen werd opgesteld en vastgesteld, was er geen beleid voor dakopbouwen. Er werd ad hoc op basis van een stedenbouwkundig advies en op basis van het welstandsoordeel besloten of er wel of geen medewerking werd verleend aan dergelijke aanvragen. Dat leidde tot onduidelijkheid en bovenal tot (de schijn van) willekeur. Met de Nota dakopbouwen werd invulling gegeven aan de gewenste duidelijkheid ten aanzien van dit soort woninguitbreidingen.

Momenteel zijn er de volgende regelingen rond dakopbouwen:

Nota dakopbouwen

Deze Nota stelt dat een dakopbouw sowieso kan worden gerealiseerd mits de volgende afstanden in acht worden genomen:

- De dakopbouw kan worden gerealiseerd vanaf 1 meter uit de voorgevel van de woning.
- Ten opzichte van de bestaande achtergevel moet voor de dakopbouw een bebouwingsvrije zone van 2½ meter in acht worden genomen. Met inachtneming van deze afstand doet zich in de tuin van naburige percelen geen/nauwelijks extra schaduwvorming voor.
- Bij hoekwoningen moet een bebouwingsvrije zone van 1 meter ten opzichte van de zijgevel worden aangehouden. Voor zover de bestaande bebouwing op de betreffende etage niet is teruggediept ten opzichte van de zijgevel mag met de dakopbouw worden aangesloten op de bestaande bebouwing.

Bestemmingsplan Emerald

In het bestemmingsplan Emerald is een regeling opgenomen voor dakopbouwen. Deze luidt als volgt:

Dakopbouwen zijn toegestaan op bouwlagen waar al bebouwing aanwezig is, met dien verstande dat:

- r. de dakopbouw ten minste 1 meter uit de voorgevel en ten minste 2,5 meter uit de achtergevel van de woning wordt gerealiseerd;
- s. bij hoekwoningen een bebouwingsvrije zone van 1 m ten opzichte van de zijgevel moet worden aangehouden;
- t. voorzover bij een hoekwoning de bestaande bebouwing op de betreffende etage op minder dan 1 meter vanaf de zijgevel aanwezig is, mag worden aangesloten op de bestaande bebouwing;
- u. dakopbouwen op bijbehorende bouwwerken van woningen niet zijn toegestaan;
- v. het niet toegestaan is, een dakopbouw geheel of gedeeltelijk op een andere dakopbouw te realiseren, niet zijnde een reeds in het oorspronkelijke ontwerp van de woning bestaande dakopbouw, te realiseren;
- w. een dakopbouw de bouwhoogte van de aanwezige bebouwing op de betreffende verdieping van de woning niet mag verhogen;
- x. in afwijking van het bepaalde onder w mag de bouwhoogte van de aanwezige bebouwing op de betreffende verdieping van de woning verhoogd worden tot de op de verbeelding aangegeven bouwhoogte, als:
 - de maximale stahoogte op de betreffende verdieping ten hoogste 2 meter is;
 - naleving van geldende wetgeving verplicht tot het aanhouden van een hogere bouwhoogte van de dakopbouw ten opzichte van de bestaande bouwhoogte van de woning.

Daarnaast zijn er op de verbeelding nog enkele bouwblokken aangewezen waar een afwijkende bebouwingsmogelijkheid geldt. De regeling voor deze bouwblokken is specifiek afgestemd op de aanwezige (afwijkende) bebouwing. Ook juridisch is geprobeerd maatwerk te leveren. Soms is er sprake van het bij recht toestaan van dakopbouwen, maar het komt ook voor dat de mogelijkheid is opgenomen in een afwijkingsbevoegdheid of in een wijzigingsbevoegdheid, gecombineerd met voorwaarden waaraan voldaan moet worden. Deze voorwaarden betreffen doorgaans de uitvoerbaarheid.

De regels voor dakopbouwen die bij recht zijn toegestaan, blijven bestaan. Wel is het de verwachting dat het nieuwe beleid meer mogelijkheden zal bieden dan de bestaande regelingen doen en dat dus nog maar zelden op de bestaande regelingen teruggevallen zal hoeven worden.

DOEL

Het doel van de nieuwe regeling is vooral duidelijkheid te creëren voor iedereen. De inwoner die de wens heeft een dakopbouw te realiseren moet het duidelijk zijn waaraan de gemeente wél en waaraan niet meewerkt en eventueel onder welke voorwaarden. Hiermee wordt niet gezegd of gesuggereerd dat het tot op heden gevoerde beleid zoals beschreven in de Nota dakopbouwen niet duidelijk zou zijn, maar meer dat het nieuwe beleid beantwoordt aan de veranderde wensen vanuit de samenleving eveneens duidelijk moet zijn. Door deze regels samen mét de raad op te stellen, zal de raad zich ook gebonden voelen aan deze regels en minder snel geneigd zijn in individuele gevallen uitzonderingen te maken. Daarnaast is het goed de regels die tot nu toe gehanteerd werden kritisch tegen het licht te houden om te bekijken welke daarvan mogelijk afgeschaft kunnen worden. Landelijk, maar ook lokaal, is de roep om verlaging van de regeldruk regelmatig hoorbaar. Ook aan derden, bijvoorbeeld burens van aanvragers van een dakopbouw, wordt vooraf duidelijkheid verschaft omtrent de voorwaarden waaraan in voorkomend geval dakopbouwen van de burens moeten voldoen en waaraan het gemeentebestuur bereid is medewerking te verlenen.

RELEVANTE ASPECTEN EN KANTTEKENINGEN

Alvorens de nieuwe beleidsregels voor dakopbouwen te presenteren en toe te lichten, is het van belang een aantal aspecten en kanttekeningen de revue te laten passeren. Op die manier ontstaat een beter beeld van de overwegingen die aan het nieuwe beleid ten grondslag hebben gelegen.

‘Hiaten’ Nota dakopbouwen

In de Nota dakopbouwen is een aantal verschijningsvormen van dakopbouwen opgenomen. De vraag is – nu een aantal jaren met dit dakopbouwenbeleid gewerkt is – of deze lijn vastgehouden moet worden of dat het beleid aanpassing behoeft.

De ervaring van de afgelopen jaren heeft geleerd dat het vragen van een bezonningsdiagram (vrijwel) nooit heeft geleid tot het weigeren van een vergunning. Kennelijk levert een dakopbouw slechts zeer zelden een zodanig groot verlies aan zon in de tuin van belendende percelen op dat dit als ‘onaanvaardbaar’ moet worden gekwalificeerd. Hierbij moet worden aangetekend dat het verlies aan zonlicht (dat is overigens iets anders dan daglicht) juridisch geen argument hoeft te zijn een vergunning te weigeren, maar is ingegeven door de kans op planschade als gevolg van dakopbouwen, die ten tijde van het opstellen van de Nota dakopbouwen aannemelijk werd verondersteld. Later bleek dergelijke schade overigens niet meer aan de orde (zie onder ‘Planschade/ nadeelcompensatie’).

In het omgevingsplan kunnen regels worden opgenomen die als doel hebben bezonning en juist schaduwwerking te beïnvloeden, maar zulke regels komen voort uit de wens bijvoorbeeld hittestress tegen te gaan en niet de hoeveelheid zonlicht in een tuin bij of op de gevel van een woning te reguleren of te garanderen. De hoeveelheid daglichttoetreding die er minimaal dient te zijn bij verschillende functies staat beschreven in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Belemmeringen op het perceel van burelen tellen daarbij overigens niet mee.

Dakopbouwen bovenop bovenste bouwlaag

De Nota dakopbouwen heeft uitsluitend betrekking op uitbreidingen boven de eerste bouwlaag waar al bebouwing aanwezig is. De laatste jaren heeft de gemeente echter regelmatig te maken gekregen met wensen van inwoners om bovenop hun bovenste bouwlaag (eigenlijk altijd op het platte dak) nog een bouwlaag te realiseren. Om ad hoc-beslissingen (van de gemeenteraad) in de toekomst te voorkomen, voorziet de nieuwe regeling in een mogelijkheid van dergelijke dakopbouwen.

Dakopbouwen op aan- en uitbouwen

De Nota dakopbouwen voorziet eveneens niet in de mogelijkheid dakopbouwen te realiseren op bestaande aan- en uitbouwen. Vanuit de samenleving is die wens echter wél meermaals geuit. De nieuwe regeling geeft ook hiervoor mogelijkheden.

Planschade

Sinds het begin van de discussie over dakopbouwen wordt (ambtelijk) het risico op planschade (zeer) laag ingeschat. Aanvankelijk heeft Oranjewoud bij het opstellen van het bestemmingsplan ‘Emerald’ geoordeeld dat de planschade als gevolg van dakopbouwen onder het normaal maatschappelijk risico (toen: 2%) zou blijven. Bewoners van de Witmolen hebben dat gemotiveerd bestreden. Daarop is Stichting Advisering Onroerende Zaken (SAOZ) destijds gevraagd over deze kwestie een second opinion uit te brengen. SAOZ kwam tot het oordeel dat – hoewel het risico laag was – niet uit te sluiten viel dat dakopbouwen planschade zouden kunnen veroorzaken die tot een substantiële planschade zouden kunnen leiden die het normaal maatschappelijk risico te boven zou kunnen gaan.

In 2022 is SAOZ deze vraag opnieuw gesteld. Hetgeen schade veroorzaakt (de dakopbouw) is immers niet groter geworden, maar de waarde waaraan het normaal maatschappelijk risico wordt gerelateerd (de waarde van het onroerend goed/de woning) wél. Daarbij moet ook nog in aanmerking worden genomen dat in de jurisprudentie het

percentage van het normaal maatschappelijk risico hoger is geworden (tot 5% in sommige gevallen). Dit heeft ertoe geleid dat SAOZ inmiddels van mening is dat het tamelijk onaannemelijk is dat een dakopbouw zal leiden tot planschade die voor vergoeding in aanmerking komt (zie bijlage).




Onder de Omgevingswet is planschade nadeelcompensatie geworden. Daarin wordt uitgegaan van een vast forfait van 4%.

De mogelijke effecten op de woningvoorraad en de lokale wooncarriere

De voorliggende ontwerp beleidsnota heeft een bredere reikwijdte en staat meer toe dan de tot nu toe geldende beleidsnota voor dakopbouwen. Daarom heeft het een groter effect op de bestaande woningvoorraad, de betaalbaarheid daarvan, de beschikbaarheid voor doelgroepen en doorstroming. Hieronder wordt dit toegelicht.

Om welk deel van de woningvoorraad gaat het?

Op 1 september 2024 waren er in Pijnacker-Nootdorp 22.656 woningen. Daarvan is 76,1% een eengezinswoning. De nota heeft betrekking op deze voorraad, waarbij woningen die bestaan uit één laag zoals patiowoningen zijn uitgesloten. Wanneer we kijken naar de waarde van de woningvoorraad, dan is deze als volgt opgebouwd. In deze tabel zijn de (sociale) huurwoningen niet meegenomen.

Woningtype	Betaalbaar (<390k)	Duur (<500k)	Extra duur (<700k)	Topsegment (>700k)
 Appartement	3727 woningen (gem. 285k)	595 woningen (gem. 435k)	134 woningen (gem. 550k)	4 woningen
 Rij/hoekwoning	2600 woningen (gem. 352k)	6425 woningen (gem. 443k)	3196 woningen (gem. 574k)	286 woningen (gem. 750k)
 2-onder-1-kap/ vrijstaand	121 woningen (gem. 330k)	239 woningen (gem. 446k)	911 woningen (gem. 609k)	2398 woningen (gem. 937k)

Wat zijn de mogelijke effecten op de woningwaarde?

Het ontwerp van de nota staat de vergroting van woningen toe op drie manieren. Voor iedere uitbreiding wordt een inschatting gemaakt voor de woningwaarde en dus voor de opbouw van de woningvoorraad. Daarbij zijn we uitgegaan van een woning met een footprint van 9 x 5 meter. Voor de vierkante meter prijs van een woning zijn we uitgegaan van een gemiddelde van € 5000.

Mogelijkheid 1: het rechtekken van woningen met een kap

In de beleidsnota staat dat alle woningen met een kap mogen worden rechtgetrokken. Voor de referentiewoning betekent dat een toename in oppervlakte van ($\frac{1}{2} \times 9 \times 5 \text{ m}^2$) 22,5 m². Dat betekent een waardeverhoging van (22,5 x 5.000 €/m²) € 112.500.

Mogelijkheid 2: een extra verdieping op een woning

In de beleidsnota staat dat alle woningen met een plat dak mogen worden uitgebreid met een extra laag. Uitgaande van de referentiewoning betekent dat een toename van (9 x 5 m²) 45 m². Dat betekent een waardeverhoging van (45 x 5.000 €/m²) € 225.000.




Mogelijkheid 3: het realiseren van een extra laag op een uitbouw aan de achterzijde

Daarnaast biedt de beleidsnota de mogelijkheid voor het realiseren van een extra laag van referentiewoning betekent dat een toename van (1,5 x 5 m²) 7,5 m². Dat betekent een waardeverhoging van (7,5 x 5.000 €/m²) € 37.500.

Mogelijkheid 4: het realiseren van een extra laag op een uitbouw aan de zijkant

Tot slot geeft de beleidsnota de mogelijkheid om een extra laag te realiseren op een aanbouw aan de achterzijde. Uitgaand van de referentiewoning betekent dat een toename van (4 x 9,5 m²) 38 m². Dat betekent een waardestijging van (38 x 5.000 €/m²) € 190.000.

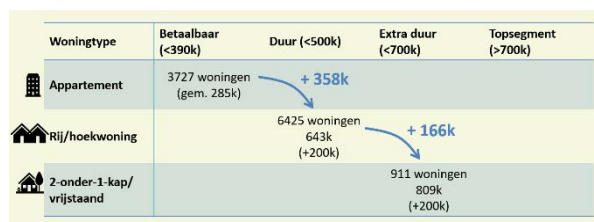
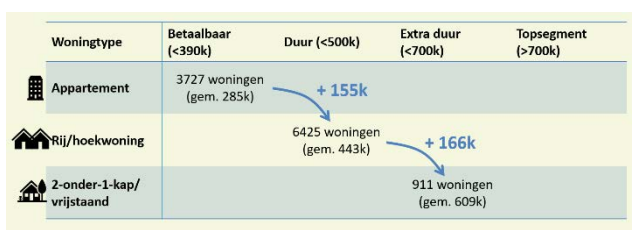
Dat betekent dat rijwoningen met een kap door een uitbreiding van 30 m² een waardestijging van circa € 150.000 kunnen doormaken en woningen met een plat dak een waardestijging van een uitbreiding van 52,5 m² € 262.500. Voor woning met een zijtuin (hoekwoningen, twee onder één kap en vrijstaande woningen) is er daarnaast nog een mogelijkheid voor een verdere waardestijging van €190.000 door de uitbreidingsmogelijkheid met 38 m². Uiteraard zal niet iedereen gebruik van de uitbreidingsmogelijkheden en kan de waardeverandering hoger of lager uitvallen. In de onderstaande tabel is inzichtelijk gemaakt hoe met een waardestijging van gemiddeld € 200.000 verschuivingen tussen de segmenten plaatsvinden.

Woningtype	Betaalbaar (<390k)	Duur (<500k)	Extra duur (<700k)	Topsegment (>700k)
 Appartement	285k	435k	550k	
 Rij/hoekwoning	552k	643k	774k	950k
 2-onder-1-kap/vrijstaand	530k	646k	809k	1137k

Wat zijn de mogelijke effecten op de wooncarriere en doorstroming?

Bij de realisatie van woonwijken streven we naar een divers woningaanbod per wijk. Dat doen we door het koopsegment te programmeren in vier prijs categorieën en verschillende woningvormen (appartementen, rij/hoekwoningen, 2-onder-1 kap/vrijstaand) en 30% sociale huurwoningen. Daarmee willen we borgen dat inwoners kunnen starten en doorstromen in de wijk en/of in de gemeente. Vanuit dit oogpunt is het belangrijk om niet alleen de appartementen en sociale huurwoningen te beschermen, maar ook om de differentiatie in de koopwoningen behouden. Zo kan een startend gezin doorstromen van een appartement naar een betaalbare rijwoning en later naar een duurdere woning om aan het eind van de wooncarriere weer te verhuizen naar kleinere woning zoals een appartement of een rijwoning.

Het voorliggende beleid heeft gevolgen voor deze gedifferentieerde opbouw van woonwijken en de woningvoorraad in het algemeen. Dat werkt door in de kansen op het doorlopen van een wooncarriere en werkt belemmerend op de doorstroming. Immers de kleinere en betaalbare woningen worden uitgebreid. Dat is prettig voor de huidige bewoners, maar betekent wel dat deze woningen daardoor verdwijnen uit het segment en voor inwoners die aangewezen zijn op deze woningen niet meer beschikbaar zijn. Bovendien vindt er dan minder doorstroming plaats. Ter illustratie hieronder de mogelijke wooncarriere in de huidige voorraad en de mogelijke veranderingen bij toepassing van dit beleid.



Zichtbaar is dat deze zelfde stap moeilijker wordt door de grotere stap tussen de segmenten. Daardoor zou de stap naar het betaalbare segment (rij/hoekwoning) aannemelijker worden. Dat zijn de 2600 woningen die momenteel een gemiddelde woningwaarde van 352k hebben en onder deze nota in waarde kunnen stijgen naar 552k. De stap naar deze woningen is dan 267k.

Welk inkomen hoort daarbij?

De betaalbare woningen zijn bedoeld voor het maken van de volgende stap in de wooncarrière. Om een woning van €435.000 te kopen is een jaarinkomen van €86.000 nodig voor een volledige hypotheek. Dat is bijna twee keer het bruto modaal inkomen van €44.000 inclusief vakantiegeld (prijspeil 2024). Tot nu toe sturen we op differentiatie in de woningvoorraad door, onder andere, de woningbouwprogrammering bij realisatie en het beperken van de uitbreidingsmogelijkheden om deze woningen ook op langere termijn voor de doelgroep beschikbaar te houden.

Juridische aspecten en bevoegdheden college - gemeenteraad

Per 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. De gemeenteraad stelt op basis van die wet een omgevingsplan vast voor het gemeentelijk grondgebied. Alle geldende ruimtelijke plannen (bestemmingsplannen en uitwerkingen en wijzigingen daarvan) zijn vanaf 1 januari 2024 van rechtswege als tijdelijk deel in het omgevingsplan opgenomen. De regels die daarin staan, blijven dus gelden.

Alle vormen dakopbouwen, die in strijd zijn met het omgevingsplan, konden tot 1 januari 2024 worden vergund met een kruimelontheffing en na die datum met een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa). Het college heeft echter beleidsregels opgesteld, waarin staat beschreven hoe zij van deze bevoegdheid gebruik maakt. Dat staat derhalve in de Nota dakopbouwen. De wijze waarop de bevoegdheid wordt ingevuld, bepaalt het college zelf. Zij heeft daarin een grote mate van beleidsvrijheid. De toepassing van de opgestelde beleidsregels moet echter wel eenduidig zijn; in gelijke of vergelijkbare gevallen zal het college tot hetzelfde oordeel moeten komen én dienen consequent toegepast te worden. Op die manier wordt strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zoals willekeur of détournement de pouvoir) voorkomen.

Hoewel het een bevoegdheid van het college is, hecht zij eraan deze beleidsregels aan de gemeenteraad voor te leggen. De reden daarvoor is gelegen in het feit dat de vaststelling van (wijzigingen van) het omgevingsplan en de daarin opgenomen regels een raadsbevoegdheid is. Zou het college zelf beleidsregels formuleren waarmee fundamenteel afgeweken kan worden van die omgevingsplanregels, dan maakt dat het vaststellen van wijziging van het omgevingsplan illusoir. Het verdient daarom aanbeveling ook de gemeenteraad de beleidsregels vast te laten stellen als onderdeel van het toekomstige ruimtelijke beleid. Op die manier wordt de gemeenteraad in staat gesteld een consequent ruimtelijk beleid (en de vertaling daarvan in omgevingsplanregels) te voeren. Overigens is het te verwachten dat het aantal verzoeken aan de raad af te wijken met een wijziging van het omgevingsplan significant zal afnemen, omdat het beleid aanzienlijk verruimd wordt.

De vraag is gerechtvaardigd of in de verdere toekomst alle aanvragen voor dakopbouwen altijd via een bopa verleend zouden moeten worden, of dat bepaalde dakopbouwen of in bepaalde gebieden of in bepaalde situaties in de toekomst bij recht in het omgevingsplan opgenomen kunnen worden, of via een omgevingsplanactiviteit (opa) dan wel algemene regels gekoppeld aan een informatie- of meldplicht. Bij de evaluatie van het nieuwe beleid zal die vraag beantwoord worden. In Tolhek geldt voor dakopbouwen een algemene regel (vergunningsvrij) met daaraan gekoppeld aan een meldingsplicht.

NIEUW BELEID

Het doel van het voorliggende nieuwe beleid ten aanzien van dakopbouwen is zoveel mogelijk eigenaren de mogelijkheid te bieden hun woning uit te breiden, voor zover zij – of hun rechtsvoorgangers – daarvan niet reeds gebruik hebben gemaakt. Indien in het verleden de maximale uitbreidingsruimte waarin deze regeling voorziet slechts ten dele is benut, mag de bestaande dakopbouw worden vergroot tot het in deze regeling opgenomen maximum.

Waarvoor geldt deze regeling wel en niet?

De regeling:

- geldt uitsluitend voor het gemeentelijk grondgebied dat binnen de bebouwde kom (Wegenverkeerswet) ligt;
- is niet van toepassing op beschermde monumenten en in het omgevingsplan als zodanig aangewezen beeldbepalende panden;
- is niet van toepassing op woningen die bestaan uit slechts één (volledige) bouwlaag;
- is gedurende een periode van 20 jaar na oplevering van de woning niet van toepassing op woningen waarbij partijen bij aankoop verkoopregulerende bedingen, zoals een anti-speculatiebeding of zelfbewoningsplicht, overeen zijn gekomen. Hierbij geldt een uitzondering voor de opties die bij de koop zijn aangeboden maar niet zijn gerealiseerd.
- is niet van toepassing op sociale huurwoningen; en
- is niet van toepassing op vrijstaande bijgebouwen.

Om te bepalen of, en zo ja, in welke mate een woning mag worden vergroot door middel van een dakopbouw is het van belang eerst vast te stellen wat de uitgangssituatie, de nul-situatie, is. Hiervoor wordt de hoofdbouwmassa van het oorspronkelijke hoofdgebouw aangehouden. Hiermee wordt bedoeld het hoofdgebouw dat doorgaans uit meerdere bouwlagen bestaat en waar aan- en uitbouwen tegenaan gebouwd kunnen zijn, zelfs al direct bij de bouw van de woning. Het gaat dus om de verschijningsvorm en niet om het gebruik, dus ongeacht of in het deel dat niet tot de hoofdbouwmassa gerekend moet worden voor het gebruik als woning noodzakelijke functies aanwezig zijn of waren ten tijde van de oprichting van de woning.

Om misverstanden te voorkomen wordt in deze beleidsregels een wijze van meten opgenomen.

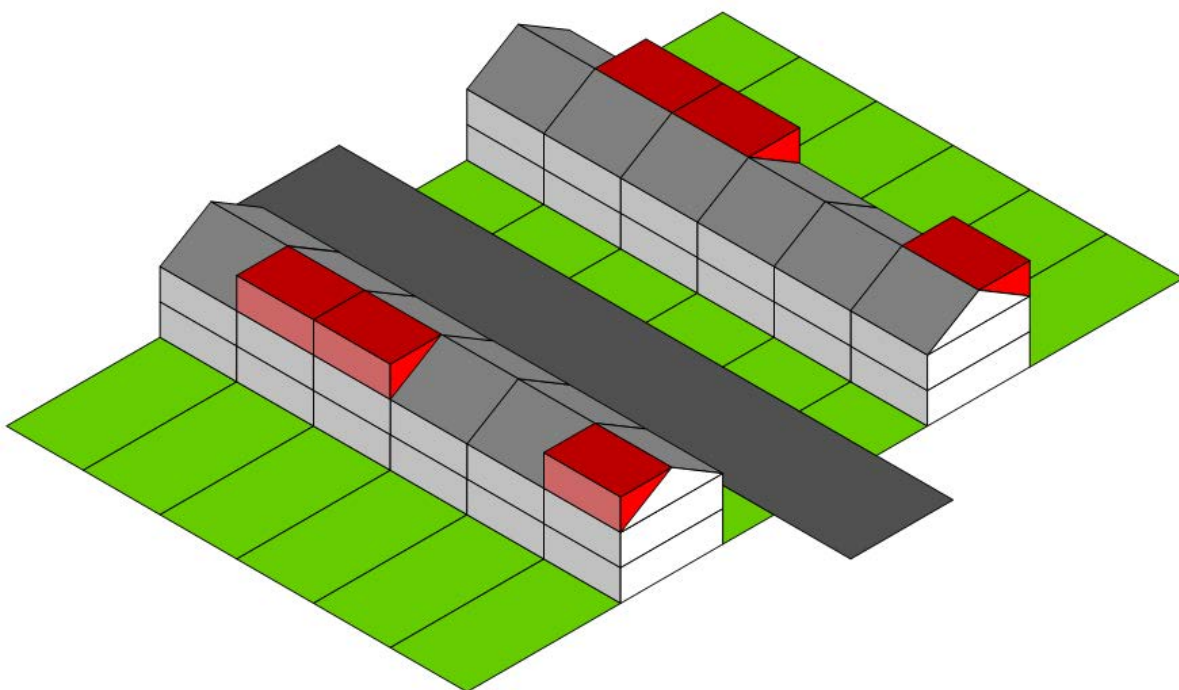
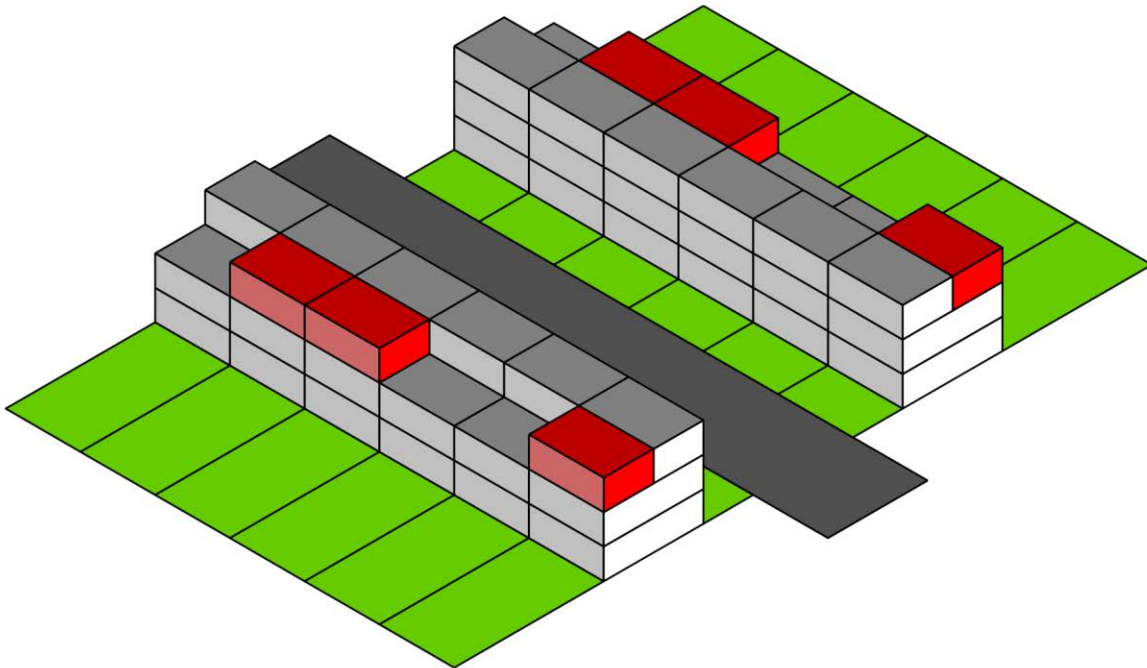
Voor het bouwen van dakopbouwen kunnen de volgende situaties worden onderscheiden.

A.

Het bouwen van een opbouw binnen het 'bouwvlak oorspronkelijke hoofdbouwmassa' boven de eerste bouwlaag op een bouwlaag waar reeds bebouwing aanwezig is. Deze reeds bestaande bebouwing kan bestaan uit een gedeeltelijk bebouwde laag (zoals in Emerald vaak het geval is) of uit een dakconstructie (kap).

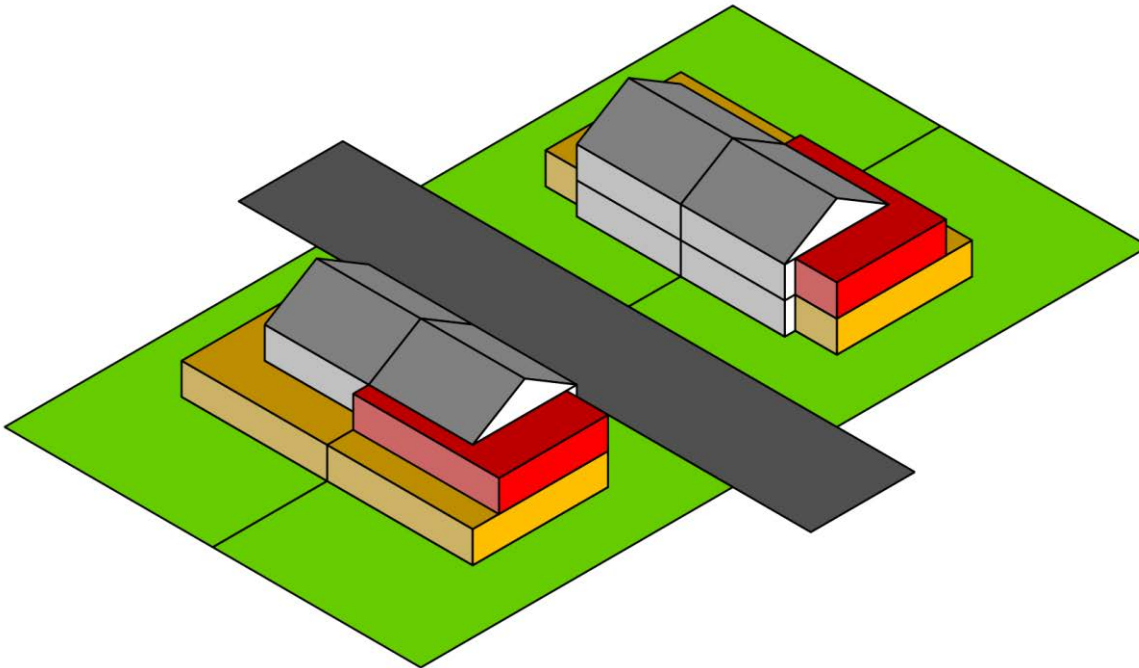
Bij een gedeeltelijk bebouwde laag mag het volume tot de hoogte van de oorspronkelijke hoofdbouwmassa of de in het omgevingsplan als maximum opgenomen bouwhoogte, geheel worden benut. De vernieuwde bouwlaag mag horizontaal worden afgedekt (plat dak). Bij de aanwezigheid van een dakconstructie geldt als aanvullende voorwaarde dat de opbouw alleen aan de achterzijde worden gerealiseerd.

Beide varianten (gedeeltelijk bebouwde laag en dakconstructie) zijn onderstaand schematisch gevisualiseerd.



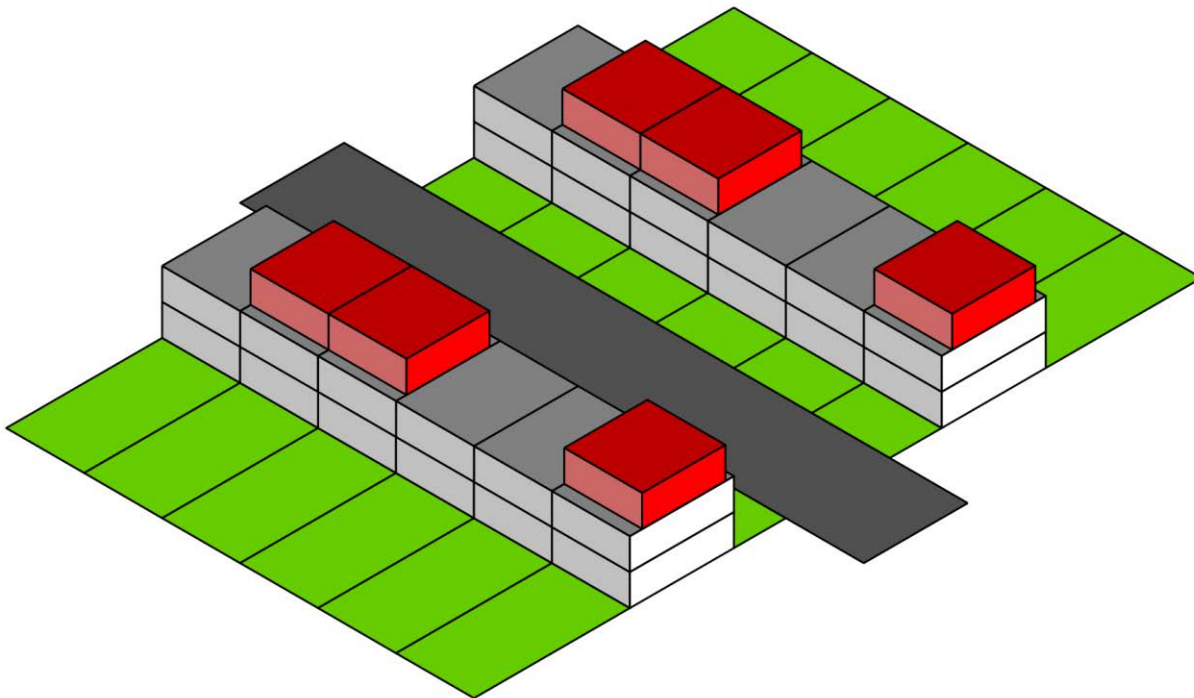
B.

Het bouwen van een opbouw buiten het 'bouwvlak oorspronkelijke hoofdbouwmassa' op een bestaande of al dan niet vergunningvrij nog te realiseren aan- of uitbouw. In deze situatie dient de opbouw gelijk met of achter de voorgevelrooilijn te liggen en mag de opbouw de achtergevel van het 'bouwvlak oorspronkelijke hoofdbouwmassa' met niet meer dan 1,5 meter overschrijden. Door de dakopbouw ten hoogste 1,5 meter uit de achtergevel te realiseren wordt voorkomen dat bewoners van het aangrenzende perceel het gevoel krijgen 'in een nis' te wonen wanneer hun naaste burens allebei een dakopbouw van deze categorie bouwen.



C.

Het bouwen van een opbouw op een woning met een plat dak. Indien de 'oorspronkelijke hoofdbouwmassa' bestaat uit een gebouw waarvan het dak een horizontale afdekking kent (plat dak) dan mag op die bouwmassa een bouwvolume van ten hoogste één bouwlaag toegevoegd worden met dien verstande dat een afstand van ten minste 1 meter uit zowel de voor- als de achtergevel van het 'bouwvlak oorspronkelijke hoofdbouwmassa' op de bouwlaag waar het bouwvolume wordt toegevoegd onbebouwd dient te blijven. Voor alle duidelijkheid dient niet onvermeld te blijven dat deze categorie van dakopbouwen dus niet wordt toegestaan indien eerst toepassing is of moet worden gegeven aan een opbouw zoals vermeld onder categorie A; bij categorie C gaat het uitdrukkelijk om woningen die al vanaf de bouw een plat dak hebben en waarvan de eigenaren met het nieuwe dakopbouwenbeleid ook de mogelijkheid geboden wordt hun woning met een dakopbouw te vergroten. Hierbij geldt echter wél dat het bouwplan vooraf wordt beoordeeld door een stedenbouwkundige van de gemeente en het advies over het bouwplan positief moet zijn.



D.

Dakopbouwen als optie bij een woningbouwproject. Bij nieuwbouwprojecten wordt niet zelden een aantal opties aangeboden waaruit de kopers een keuze kunnen maken. Een van die opties is soms een dakopbouw. Wie kan aantonen dat een dakopbouw als optie bij de bouw van de woningen is aangeboden én afwijkt van het nieuwe dakopbouwenbeleid toestaat, krijgt de mogelijkheid die opbouw alsnog te realiseren. De verantwoordelijkheid wordt uitdrukkelijk bij de aanvrager gelegd, omdat de gemeente geen overzicht bijhoudt van niet-vergunde opties bij woningbouwprojecten; alleen de in de vergunning meegenomen opties zijn terug te vinden in het archief van de gemeente.

Het vorenstaande resulteert in de volgende set regels:

Toepassingsbereik en uitzonderingen

De in deze nota opgenomen beleidsregels gelden uitsluitend voor woningen, met inbegrip van bedrijfs- en dienstwoningen, binnen de bebouwde kom en zijn niet van toepassing op:

- is niet van toepassing op beschermde monumenten en in het omgevingsplan als zodanig aangewezen beeldbepalende panden;
- is niet van toepassing op woningen die bestaan uit slechts één (volledige) bouwlaag;
- is gedurende een periode van 20 jaar na oplevering van de woning niet van toepassing op woningen waarbij partijen bij aankoop verkoopregulerende bedingen, zoals een anti-speculatiebeding of zelfbewoningsplicht, overeen zijn gekomen. Hierbij geldt een uitzondering voor de opties die bij de koop zijn aangeboden maar niet zijn gerealiseerd.
- is niet van toepassing op sociale huurwoningen; en
- is niet van toepassing op vrijstaande bijgebouwen.

Begrippen

Oorspronkelijk hoofdbouwmassa:

het (deel van het) hoofdgebouw dat (steden)bouwkundig en architectonisch als belangrijkste deel van de woning moet worden aangemerkt, ongeacht of in het deel dat niet tot de hoofdbouwmassa gerekend moet worden voor het gebruik als woning noodzakelijke functies aanwezig zijn, of waren ten tijde van de oprichting van de woning;

Bouwvlak oorspronkelijke hoofdbouwmassa:

het vlak dat gevormd wordt door de verticale projectie van de oorspronkelijke hoofdbouwmassa;

Bouwlaag:

een doorlopend gedeelte van een gebouw dat door op gelijke of bij benadering gelijke hoogte liggende vloeren of balklagen is begrensd zulks met inbegrip van de begane grond en met uitsluiting van onderbouw en zolder;

Dakkapel:

een constructie ter vergroting van een gebouw die zich tussen de dakvoet en de daknok van een dakvlak bevindt, waarbij deze constructie onder de daknok is gelegen en de onderzijde van de constructie in het dakvlak is geplaatst;

Dakopbouw:

elke uitbreiding van een gebouw boven de eerste bouwlaag, anders dan een dakkapel;

Bouwregels

1. Dakopbouwen mogen worden gebouwd:
 - a. Binnen het 'bouwvlak oorspronkelijke hoofdbouwmassa' boven de eerste bouwlaag op een bouwlaag waar reeds bebouwing aanwezig is tot de hoogte van de oorspronkelijke hoofdbouwmassa of de in het omgevingsplan als maximum opgenomen bouwhoogte;
 - b. Buiten het 'bouwvlak oorspronkelijke hoofdbouwmassa' op een bestaande of al dan niet vergunningvrij nog te realiseren aan- of uitbouw met dien verstande dat de opbouw ten minste 1,5 meter achter de voorgevel(rooilijn) ligt en de achtergevel van het 'bouwvlak oorspronkelijke hoofdbouwmassa' met niet meer dan 1,5 meter overschrijdt;
 - c. Op een woning met een plat dak, indien de 'oorspronkelijke hoofdbouwmassa' bestaat uit een gebouw waarvan het dak een horizontale afdekking kent. Een bouwvolume van ten hoogste één bouwlaag mag worden toegevoegd met dien verstande dat een afstand van ten minste 1 meter uit zowel de voor- als de achtergevel van het 'bouwvlak oorspronkelijke hoofdbouwmassa' op de bouwlaag waar het bouwvolume wordt toegevoegd onbebouwd dient te blijven én het bouwplan naar het oordeel van het college stedenbouwkundig aanvaardbaar is.
2. In afwijking van lid 1 zijn dakopbouwen toegestaan die als optie bij een woningbouwproject in het verleden zijn aangeboden en die destijds niet zijn gerealiseerd, uitsluitend in de maat en omvang zoals die destijds als optie zijn aangeboden.
3. De in lid 1 en 2 bedoelde maximale bouwhoogten mogen met ten hoogste 1 meter worden overschreden uitsluitend om te voldoen aan een wettelijk voorschrift ten aanzien van het gebruik als gebruiksfunctie.

Algemene regel

Indien een dakopbouw op een gemeenschappelijke scheidingsmuur gebouwd wordt, dient schriftelijke toestemming van alle eigenaren van de desbetreffende muur te worden overlegd.

Voor de overige relevante (algemene) regels, bijvoorbeeld de definitie van de hoogte van een bouwwerk of de wijze van meten, wordt verwezen naar de ter plaatse van toepassing zijnde bepalingen in het omgevingsplan.

Inherente afwijkingsbevoegdheid (zogenaamde hardheidsclausule)

In deze beleidsnota is een aantal criteria geformuleerd om bij concrete verzoeken om ontheffing een afwegingskader te bieden waarmee snel een oordeel over de wenselijkheid en aanvaardbaarheid van medewerking kan worden gegeven. Bij de toepassing van het beleid kan zich altijd de mogelijkheid voor doen dat in een concreet geval geen medewerking kan worden verleend maar dat er bijzondere omstandigheden zijn die consequente toepassing van het beleid niet rechtvaardigen/onevenredig hard zou zijn. In die gevallen zou het mogelijk moeten zijn om met toepassing van de hardheidsclausule te kunnen afwijken van het beleid.

Artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht schrijft met zoveel woorden voor dat een bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor één of meer belanghebbende(n) gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot die met de beleidsregels te dienen doelen. Het vorenstaande houdt twee zaken in. Van het gemeentelijk bestuur mag worden verwacht dat het handelt overeenkomstig de criteria die zijn geformuleerd. Anderen mogen hierop vertrouwen. Van de gemeente mag worden verwacht dat zij de omstandigheden meeweegt bij de besluitvorming op de desbetreffende vergunningaanvraag. Belanghebbenden kunnen in dat kader een beroep op de hardheidsclausule doen indien:

- er bijzondere omstandigheden kunnen worden aangevoerd die tot medewerking in afwijking van het beleid noodzakelijk en er geen redelijke alternatieven bestaan om hierin te voorzien, mits de ruimtelijke consequenties beperkt blijven en geen (ongewenste) precedentwerking hoeft te worden gevreesd;
- het verzoek weliswaar niet binnen het geldende beleid past, maar een beleidswijziging als gevolg van het verzoek in de rede ligt.

Met een beroep op de hardheidsclausule kunnen onvoorziene onaanvaardbare gevolgen van de beleidsregels worden voorkomen.

IMPLEMENTATIE

Alvorens het voorliggende beleid als beleidsregels zijn vastgesteld moeten deze volgens de wettelijk voorgeschreven wijze worden vastgesteld en bekendgemaakt. Ingevolge artikel 3:42 van de Awb moet de bekendmaking van de beleidsregels geschieden door kennisgeving van de regels of van de zakelijke inhoud ervan in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze. Het medium dat door de gemeente Pijnacker-Nootdorp hiervoor standaard gebruikt wordt, is publicatie in het elektronisch Gemeenteblad.

De beleidsnotitie wordt als ontwerp aan het college van burgemeester en wethouders aangeboden. Na besluitvorming van het college over de actualisatie wordt het ontwerp ter inzage gelegd. Tegelijkertijd wordt het ontwerp ter informatie toegezonden aan de raad. Eventuele zienswijzen die tijdens de termijn van terinzagelegging worden ingediend, worden beantwoord en verwerkt in de definitieve nota. Deze definitieve nota wordt ter vaststelling aan de gemeenteraad aangeboden. Na vaststelling vindt een publicatie plaats, waarmee de beleidsnota in werking treedt. Aanvragen voor dakopbouwen die voldoen aan deze nota worden volgens de reguliere procedure afgehandeld.

SLOTOPMERKINGEN

Deze beleidsregels ademen 'de geest van de Omgevingswet'. Niet langer het 'Nee, tenzij-principe' (een dakopbouw mag niet, tenzij aan een (groot) aantal voorwaarden wordt voldaan), maar het 'Ja, mits-principe' (een dakopbouw mag als men zich aan enkele regels houdt) voert de boventoon. Een dakopbouw wordt dus in de regel toegestaan als aan een aantal spelregels wordt voldaan. Hoewel deze regeling veel meer mogelijk maakt dan voorheen het geval was, betekent dit niet dat de overheid geen grenzen stelt aan hetgeen eigenaren met hun eigendom mogen doen. Van een oneindige uitbreiding van woningen is derhalve geen sprake. De toekomst zal leren over aanscherping van de regels op onderdelen toch noodzakelijk is.

Het verlenen van een omgevingsvergunning (bopa) met deze beleidsregels als motivering betekent geenszins dat eveneens toestemming verleend wordt voor het realiseren van een onzelfstandige woonruimte, hospitaverhuur, verkamers of woningsplitsing. Daarvoor blijft separaat toestemming vereist.