gemeente Brunssum

Raadsvoorstel

Collegeverg. d.d. : 6 november 2023
Registratiekenmerk : 202271221
Gemeentebladnr. : 2023/97
Afdeling opsteller : Ruimtelijke ontwikkeling en vastgoed
Naam opsteller :
Bereikbaar onder :
Portefeuillehouder : Jaimy van Dijk
Raadsvergadering d.d. : 12 december 2023
Uiterlijke datum : In verband met de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024 dient de beheersverordening uiterlijk in de raadsvergadering van 12 december 2023 te zijn vastgesteld en voor 1 januari 2024 te zijn bekend gemaakt.

Aan de raad,

1. **Onderwerp**

Facetbeheersverordening kamerbewoning, woningsplitsing en parkeren

2. **Uitgangssituatie (WAAROM?)**

a. Aanleiding

In veel bestemmingsplannen en beheersverordeningen is geen of een dusdanige definitie van het begrip 'wonen' opgenomen dat kamerbewoning en woningsplitsing mogelijk is. Dit is niet wenselijk omdat dit kan leiden tot een verstoring van het woonklimaat.

De tweede aanleiding voor dit raadsvoorstel wordt gevormd door de op 7 februari 2023 door uw raad vastgestelde Parkeernota 2022 en de in verband daarmee op 20 december 2022 door het college vastgestelde "Beleidsregel parkeren 2022". In diverse bestemmingsplannen en beheersverordeningen zijn concrete parkeernormen opgenomen in (de bijlagen bij) de regels van die bestemmingsplannen of beheersverordeningen, terwijl in enkele andere bestemmingsplannen of beheersverordeningen helemaal geen parkeernormen zijn opgenomen. Om te voorzien in een uniforme regeling voor de gehele gemeente wordt met de voorliggende facetbeheersverordening voorzien in eenduidige parkeernormen, zoals opgenomen in voornoemde beleidsregel.

b. Huidige situatie/probleemstelling

De Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State heeft in verschillende uitspraken (bijv. ECLI:NL:RVS:2019:192) bepaald dat op het moment dat een bestemmingsplan of beheersverordening geen definitie van het begrip 'wonen' bevat, het begrip 'wonen' dient te worden uitgelegd aan de hand van het algemene spraakgebruik. In het algemene spraakgebruik dienen onder 'wonen' diverse uiteenlopende vormen van huisvesting te worden begrepen. Die woonvormen zijn, als in het bestemmingsplan of beheersverordening geen definitie is opgenomen die het wonen beperkt, gewoon toegestaan. Het begrip 'wonen' moet dus heel ruim uitgelegd worden op het moment dat het bestemmingsplan of beheersverordening hier geen definitie van geeft.

In de meeste bestemmingsplannen en beheersverordeningen gelden onvoldoende beperkingen aan het gebruik voor wonen. In sommige gevallen is echter wél een definitie in het bestemmingsplan of de beheersverordening opgenomen. Meestal bevat die de verplichting om de woning met één huishouden te bewonen. In dat geval moet het begrip 'één huishouden' verder worden bepaald. Voorwaarden die de Raad van State hierbij hanteert zijn de mate van verbondenheid tussen de bewoners en de mate van continuïteit in de samenstelling. Er kan dus ook sprake zijn van één huishouden in panden met kamerbewoning.

Door deze uitleg van het begrip wonen kunnen aanvragen om omgevingsvergunning voor kamerbewoning of woningsplitsing niet worden tegengehouden op grond van het bestemmingsplan of de beheersverordening en kan niet handhavend worden opgetreden tegen afwijkende woonvormen, zoals kamerbewoning.

Dit kan worden aangepast door een facetbestemmingsplan en facetbeheersverordening op te stellen. In een facetbestemmingsplan of facetbeheersverordening kunnen nadere regels over wonen worden opgenomen en daardoor kan kamerverhuur wel strijdig met het bestemmingsplan of beheersverordening worden en kan er ook handhavend worden opgetreden.

Zoals bij het kopje "aanleiding" reeds is opgemerkt, zal ook het onderwerp "parkeren" worden meegenomen in het facetbestemmingsplan en de facetbeheersverordening. Om te voorzien in een uniforme regeling voor de gehele gemeente wordt met de voorliggende facetbeheersverordening voorzien in eenduidige parkeernormen door het opnemen van een zogenoemde 'dynamische verwijzing'. Dat houdt kortgezegd in dat in de planregels van deze beheersverordening is bepaald dat de toetsing aan de parkeernormen - op het moment dat een aanvraag omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk wordt ingediend - altijd plaatsvindt aan de op dat moment geldende beleidsregel. De parkeerbehoefte kan namelijk wijzigen als gevolg van demografische ontwikkelingen (minder of juist meer personen per huishouden/woning), gemiddeld autobezit per huishouden, doorontwikkeling netwerk openbaar vervoer en deelmobiliteitsoplossingen, etc.

Binnen de gemeente Brunssum zijn zowel bestemmingsplannen als beheersverordeningen van toepassing. Om beide onderwerpen (het begrip "wonen" en het opnemen van een dynamische verwijzing met betrekking tot parkeren) goed te kunnen regelen zijn er een facetbestemmingsplan en een facetbeheersverordening opgesteld. Het facetbestemmingsplan gaat gelden voor de gebieden waar nu een bestemmingsplan van toepassing is. De facetbeheersverordening gaat gelden voor de gebieden waar nu een beheersverordening van toepassing is.

Omdat voor beide instrumenten een andere procedure moet worden gevolgd (voor het facetbestemmingsplan geldt artikel 3.8 Wro en voor de facetbeheersverordening geldt artikel 3.38 Wro), worden beide plannen apart aan uw raad voorgelegd. In het navolgende gaan wij in op de facetbeheersverordening en verzoeken wij u deze vast te stellen. Het facetbestemmingsplan zal in de eerste helft van 2024 aan uw raad ter vaststelling worden aangeboden.

3. Gewenste situatie (WAT?)

a. Wat willen we bereiken?
Het vaststellen van de facetbeheersverordening kamerbewoning, woningsplitsing en parkeren.

b. Kaders

1. eerdere besluitvorming (BBV nr.) n.v.t.

2. traject tot dusverre.
Er is opdracht gegeven aan een stedenbouwkundig advies bureau om een facetbestemmingsplan en een facetbeheersverordening op te stellen. In uw vergadering van 21 maart 2023 heeft uw raad zich reeds over dit onderwerp gebogen omdat u werd gevraagd een voorbereidingsbesluit te nemen, zodat ongewenste ontwikkelingen op dat moment al konden worden tegengegaan. De beschermende werking van het voorbereidingsbesluit geldt alleen voor het grondgebied van Brunssum waar bestemmingsplannen van toepassing zijn. Voor het gedeelte waar beheersverordeningen van toepassing zijn, kan juridisch gezien geen voorbereidingsbesluit worden genomen. Onder andere om deze reden leggen wij nu de facetbeheersverordening aan u voor en volgt het facetbestemmingsplan op een later moment.

3. rol/ bevoegdheden college van B en W
Het college heeft een adviserende rol in dit proces. De raad heeft op grond van art. 3.38 Wro de bevoegdheid om de facetbeheersverordening vast te stellen.

4. algemene beleidskaders (landelijk/ provinciaal/ lokaal)
   In 2016 is de Structuurvisie 'Wonen Zuid-Limburg' vastgesteld. Hierin zijn de opgaven voor de woningmarkt opgenomen. Er zijn geen concrete regels omtrent de wenselijkheid van kamerbewoning en woningsplitsing. Wel is aangegeven dat de kwaliteit van de huisvesting een aandachtspunt is.

   Het terecht komen van specifieke doelgroepen bij woningen van huisjesmelkers kan de sociaal-maatschappelijke positie van deze doelgroepen verzwakken. Gemeenten spannen zich met woningcorporaties in om legale en betaalbare woningen voor deze doelgroepen aan te bieden. Het gemeentelijke beleid is opgenomen in de geldende bestemmingsplannen en beheersverordeningen maar behoeft bijstelling, ook ten aanzien van het parkeren.

5. past het voorstel in de strategische visie/ relatie met uitvoeringsagenda?
   Het voorstel past binnen de pijler 'Brunssum Leeft' van de Strategische Visie 2025, omdat het ziet op het bewaken van een goede beschikbaarheid van de woningvoorraad voor de burger van Brunssum en op het voorkomen van aantasting van de leefbaarheid in de wijk als gevolg van de problemen die ontstaan bij veelvuldige kamerverhuur en/of woningsplitsing en veranderende parkeerbehoeften in relatie tot de beschikbare ruimte. Voor verdere toelichting verwijzen wij u graag naar punt c 'argumenten en overwegingen'.

   Daarnaast is dit voorstel ingegeven door het feit dat in de gemeenten Heerlen en Beekdaelen reeds kamerverhuur en woningsplitsing aan banden is gelegd. De vrees bestaat dat er een waterbed-effect ontstaat van huisjesmelkers die panden in Brunssum opkopen om te splitsen. Met deze facetbeheersverordening wordt dit waterbed-effect voorkomen.

6. relatie met programmabegroting/ financiële gevolgen
   De kosten voor het opstellen van het facetbestemmingsplan en de facetbeheersverordening "kamerbewoning, woningsplitsing en parkeren" bedragen € 7.540,- ex BTW. Deze kosten zijn gedekt op het taakveld XT-81, product 810001 - bestemmingsplannen.

c. Argumenten en overwegingen
In een toenemende mate worden wij geconfronteerd met vragen vanuit de markt naar de mogelijkheden van het toevoegen van meerdere wooneenheden/kamerbewoning in bestaande panden. Verkamering en woningsplitsing leidt veelal tot verstoring van het woon- en leefklimaat (sociale structuur). Bij het vergunnen van woningen is een bepaalde gebruiksvorm en samenhang met de omgeving beoogd. Wijzigen van het vergund gebruik als eengezinswoning naar afzonderlijke (on-)zelfstandige wooneenheden kan die samenhang verstoren. Verstoren van de samenhang kan leiden tot een verstoring van het leefklimaat.

Het opknippen van ruimten die oorspronkelijk gezamenlijk een eengezinswoning vormen kan leiden tot een verstoring van het woonklimaat. Verkamering en woningsplitsing heeft daardoor mogelijk negatieve ruimtelijke gevolgen op de omgeving. De toenemende vraag uit de markt gekoppeld aan de verstoring van het woonklimaat hierdoor levert voor ons de urgentie op om op de rem te trappen en te kijken hoe e.e.a. kan worden gereguleerd.

Risico's van verkamering en woningsplitsing voor het woon- en leefklimaat zijn:

- vermindering van de beschikbare oppervlakte per bewoner met een lager woongenot tot gevolg;
- een onvoorziene toevoeging van huurwoonruimte met een verstoring van het evenwicht tussen koop- en huurwoningen tot gevolg;
- een toevoeging van huurwoonruimte die in absolute zin goedkoop is maar in relatieve zin juist duur is heeft een aanzuigende werking op bewoners die geen gebruik willen of kunnen maken van het reguliere huuraanbod. Deze groep huurders is niet voorzien in de oorspronkelijke opzet en kan leiden tot verstoring van het sociaal evenwicht;

- Gemeenschappelijk gebruik van voorzieningen die oorspronkelijk zijn aangebracht als zelfstandige voorzieningen (keuken, badkamer, berging). Dit kan leiden tot een lage mate van binding met en verantwoordelijkheidsgevoel voor de woonruimte. Dit leidt tot een verhoogd risico op gebrek aan hygiëne, brandveiligheid en onderhoud;
- Een toename van het aantal volwassen bewoners per pand ten opzichte van de oorspronkelijk bedoelde gezinsbewoning. Dat kan leiden tot meer parkeerdruk, hinderlijk stallen van fietsen, ongelijke leefritmes binnen één pand en tussen aangrenzende panden, ongelijke huishoudsamenstellingen binnen één pand en tussen aangrenzende panden, verschillend bewonersgedrag, toename van anonimiteit en sociale afstand.

Om grip te hebben op deze mogelijk negatieve ruimtelijke gevolgen is regulering van woningsplitsing en verkamering nodig. Deze regulering kan worden vastgelegd in een facetbeheersverordening voor het gedeelte van Brunssum waar nu beheersverordeningen van toepassing zijn.

Ten aanzien van het parkeren is reeds aangegeven dat het streven is om de planologische regels hieromtrent te uniformeren, zodat voor het gehele grondgebied dezelfde regels gelden en ook zoveel mogelijk actueel te houden middels de koppeling met de meest recente Parkeernota en bijbehorende beleidsregels.

Een facetbeheersverordening, ook wel "paraplubeheersverordening" genoemd, is een beheersverordening waarbij de op dat moment geldende beheersverordening na de herziening van kracht blijft. Bij dit soort plannen gaat het vaak om een kleine correctie van een bestemming of van een bepaling. Het kan ook gaan om een aspect waarbij meerdere bestemmingsplannen of beheersverordeningen tegelijkertijd worden herzien. Ten aanzien van het onderwerp dat de facetbeheersverordening nader regelt, komen de regels ten aanzien van dat onderwerp in de onderliggende beheersverordeningen te vervallen of gaan gelden als een nadere aanvulling op de reeds vigerende planregels.

De onderhavige facetbeheersverordening grijpt alleen in op het tegengaan van kamerbewoning en woningsplitsing en op het uniformeren van de parkeerregels binnen de gemeente Brunssum. Overige bestemmingen, begrippen en gebruiksmogelijkheden blijven dan ook gehandhaafd. De onderliggende beheersverordeningen blijven ook gewoon gelden met uitzondering van de onderwerpen die de facetbeheersveordening regelt. Voor die onderwerpen geldt dat de facetbeheersverordening het nieuwe juridische kader is.

De beheersverordening *Kamerbewoning, woningsplitsing en parkeren* heeft betrekking op de vigerende beheersverordeningen, waarvan de gronden zijn aangeduid op de verbeelding bij dit plan.

Inspraak

Voor de vaststelling van een facetbeheersverordening (art. 3.38 Wro) dient een andere procedure te worden gevolgd dan voor de vaststelling van een facetbestemmingsplan (art. 3.8 Wro). Voor de vaststelling van de facetbeheersverordening dient de reguliere procedure tot vaststelling van een verordening te worden gevolgd. Dit betekent in dit geval dat de inspraakverordening van toepassing is.

Voor deze facetbeheersverordening is er echter voor gekozen om de beheersverordening niet voor de inspraakmogelijkheid ter inzage te leggen. De reden hiervoor is dat de beheersverordening conserverend van aard is. Dit betekent dat de bestaande legale situatie als het ware wordt bevroren, terwijl tegen illegale situaties als gevolg van de verduidelijking van de regels, wel handhavend kan worden opgetreden. Mocht er na vaststelling van de beheersverordening een reactie worden ingediend, die noopt tot aanpassing van de beheersverordening, dan zal dit te zijner tijd bij de aanpassing van het Omgevingsplan worden meegenomen.

Zoals eerder aangegeven wordt parallel aan deze facetbeheersverordening een facetbestemmingsplan voorbereid. Als het ontwerp hiertoe voor 1 januari 2024 wordt bekendgemaakt, hetgeen de bedoeling is, kan

voor het facetbestemmingsplan de "oude" Wro-procedure tot vaststelling van een bestemmingsplan worden gevolgd, ook al vindt vaststelling van het facetbestemmingsplan pas plaats na 1 januari 2024.

Wordt er vóór 1 januari 2024 geen facetbeheersverordening vastgesteld, dan gelden er twee verschillende regimes voor de gemeente Brunssum: voor een gedeelte van het grondgebied waar nu bestemmingsplannen van toepassing zijn, gelden dan de aangescherpte regels m.b.t. kamerbewoning, woningsplitsing en de uniforme regels omtrent parkeren. Voor het gedeelte van het grondgebied waar nu beheersverordeningen van toepassing zijn, gelden deze nieuwe regels niet vanwege het ontbreken van de facetbeheersverordening. Deze tweedeling binnen het grondgebied is zeer onwenselijk.

Wij zijn van mening, dat het belang van een tijdige vaststelling van de facetbeheersverordening (en daarmee het gelijk optrekken met de overige Parkstadgemeenten voor wat betreft de kamerbewoning en woningsplitsing en een uniforme parkeerregeling) zwaarder weegt dan het belang dat is gediend met het aanbieden van de facetbeheersverordening voor de inspraak.

Terinzagelegging

De facetbeheersverordening wordt na besluitvorming door uw raad op basis van de wet 6 weken ter inzage gelegd en bekendgemaakt op www.overheid.nl. Deze is tevens raadpleegbaar via ruimtelijkeplannen.nl.

Beroep
Tegen een beheersverordening kan geen bezwaar of beroep worden ingediend. Wel kan deze indirect worden getoetst bij de behandeling van een bezwaar of beroep tegen een omgevingsvergunning waar de beheersverordening het planologisch kader vormt.

d. Opties en keuze
Kamerbewoning en woningsplitsing kan leiden tot een verslechtering van het woon- en leefklimaat. Daarom is grip nodig op verbouw en gebruikswijzigingen. Het benoemen van de ongewenste ontwikkelingen is nodig zodat geen omgevingsvergunningen hoeven te worden verleend die haaks staan op het tegengaan van ongewenste vormen van onzelfstandige bewoning en splitsing.

In de commissievergadering ter behandeling van het voorbereidingsbesluit is aan de orde gekomen of het gebruik van een woning ten behoeve van een hospita-constructie is toegestaan onder de nieuwe regels. Deze uitzondering is in de facetbeheersverordening opgenomen als toegelaten gebruik.

Het college van burgemeester en wethouders,

Burgemeester Secretaris

gemeente Brunssum

Raadsbesluit

Gemeentebladnr. : 2023/97
Afdeling : Ruimtelijke ontwikkeling en vastgoed
Registratiekenmerk : 202271221

De raad van de gemeente Brunssum gemeentebladnummer 2023/97;

Gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 6 november 2023, afdeling Ruimtelijke ontwikkeling en vastgoed;

Gelet op het bepaalde in artikel 3.38 Wet ruimtelijke ordening;

Besluit:
De facetbeheersverordening "Kamerbewoning, woningsplitsing en parkeren", met de IMRO-codering NL.IMRO.0899.BVOwonenparkeren-VA01, conform bijbehorende verbeelding, regels en toelichting vast te stellen.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 12 december 2023

De Raad vernoemd,

Voorzitter [redacted]

Griffier [redacted]