

Plan van aanpak dubbele bewoning/woningsplitsing buitengebied

Procesbeschrijving



Bron: Google Maps

*Gemeente Berkelland
26 september 2018*

Inhoudsopgave

Inleiding	3
Toelichting begrippen en aanleiding	4
Stap 1 Heldere en eenduidige uitgangspunten	7
Stap 2 Bestaande situaties in beeld brengen en helder vastleggen.....	7
Stap 3 Uitwerken voorwaarden voor woningsplitsing	9
Projectorganisatie	9
Budget	10
Communicatie	10
Risico's	11

Inleiding

Het vorige college heeft opdracht gegeven tot het opstellen van een plan van aanpak voor dubbele bewoning. Doel was om duidelijkheid te verschaffen onder welke voorwaarden de gemeente Berkelland in de toekomst nog wil meewerken aan verzoeken voor 'dubbele bewoning' in het buitengebied. Daarnaast is behoefte aan het inventariseren van de bestaande situaties van dubbele bewoning. Het huidige college voegde aan deze opdracht toe om ook de voorwaarden voor woningsplitsing uit te werken.

Opdracht

De opdracht aan de organisatie is om:

- a. de bestaande situaties van dubbele bewoning in beeld te brengen (zie hierna stap 1 en 2)
- b. de voorwaarden voor woningsplitsing uit te werken (zie hierna stap 3)

Voor dit proces is nu een plan van aanpak opgesteld.

Toelichting begrippen en aanleiding

Ons platteland is prachtig en is voor inwoners, ondernemers en toeristen een fijne plek om te wonen, te werken en te recreëren. Het leefbaar houden van het platteland is echter een aandachtspunt; steeds meer agrarische bedrijven stoppen en voor de leeggekomen schuren is vaak geen nieuwe functie. Door bedrijfsbeëindiging is er met name voor de grote, karakteristieke en monumentale boerderijen geen economische drager meer.

Daarnaast zien we demografische veranderingen op ons af komen; er is sprake van vergrijzing (meer ouderen) en ontgroening (minder jongeren). Het aantal inwoners van Berkelland daalt al jaren en naar verwachting daalt vanaf ongeveer 2022 ook het aantal huishoudens. Het aantal woningen dat nog toegevoegd hoeft te worden is daardoor beperkt. In delen van het buitengebied kan de vergrijzing een probleem worden. Voor ouderen wordt het onderhouden van bebouwing en grond een probleem, voor jongeren die op het platteland willen wonen is het te duur. In de eeuwen die achter ons liggen was dit minder een probleem omdat op agrarische bedrijven vaak meerdere generaties samen een huishouden runden.

Bij inwoners is er behoefte om met meerdere gezinnen/huishoudens op één erf te wonen. Soms om als familie bij elkaar te wonen (en voor elkaar te zorgen), soms om het voor de jonge generatie mogelijk te maken om op het platteland te (blijven) wonen, soms omdat wonen op het platteland daardoor haalbaar/betaalbaar wordt. Door een erf te delen kan het werk verdeeld worden en kan het financieel mogelijk worden om het geheel te onderhouden.

Begrippen

Als het gaat over 'erf delen' worden de volgende begrippen vaak genoemd:

Inwoning komt van oudsher veel voor op het platteland. Vaak in de familiesfeer waarbij verschillende generaties onder hetzelfde dak wonen. Ze voeren (min of meer) een gezamenlijke huishouding en bieden elkaar vaak onderlinge zorg en hulp. De inwonende personen hebben slechts gedeeltelijk eigen voorzieningen. Er is sprake van één 'verblijfsobject met een woonfunctie', één huisnummer, één aanslag voor gemeentelijke belastingen et cetera. Planologisch is er sprake van één woning.

Dubbele bewoning: In de loop der jaren kwam er steeds meer behoefte aan privacy en aparte huishoudens. Daarnaast waren er agrarische bedrijven waar een tweede bedrijfswoning niet tot de mogelijkheden behoorde, maar waar de stoppende generatie toch graag bij het bedrijf wilde blijven wonen. Dubbele bewoning was daarvoor een mooie oplossing; twee (of meer) zelfstandige huishoudens bewonen elk een volwaardige woning in één gebouw, waarbij er een onderlinge verbinding aanwezig is. Er is sprake van twee of meer 'verblijfsobjecten met een woonfunctie' met dus elk een eigen huisnummer. Planologisch bleef er sprake van één woning.

Van oorsprong hebben de huishoudens meestal een onderlinge sociale band. Dat is echter tegenwoordig lang niet altijd meer het geval. Na overlijden of vertrek van één van beide huishoudens wordt de woning soms verhuurd of verkocht aan anderen. De onderlinge verbinding (vaak een tussendeur) gaat op slot of verdwijnt. We hebben geconstateerd dat in de loop der jaren daardoor een verschil is ontstaan tussen de

vergunde en feitelijke situatie. Daarnaast kan een situatie van dubbele bewoning ontstaan zonder dat daarvoor soms een vergunning nodig is.

Woningsplitsing: twee (of meer) zelfstandige huishoudens bewonen één gebouw, waarbij er zowel bouwtechnisch als planologisch sprake is van twee (of meer) woningen. Er is geen onderlinge verbinding tussen de woningen aanwezig. Er is sprake van twee of meer 'verblijfsobjecten met een woonfunctie' met dus elk een eigen huisnummer.

Vooralsnog definiëren we deze begrippen als volgt:

Inwoning: er is sprake van één zelfstandig huishouden waar één of meerdere personen bij inwonen. De inwonende personen hebben slechts gedeeltelijk eigen voorzieningen. Er is sprake van één 'verblijfsobject met een woonfunctie' en dus één nummer. Planologisch is er sprake van één woning.

Dubbele bewoning: twee (of meer) zelfstandige huishoudens bewonen één gebouw, waartussen een onderlinge verbinding aanwezig is. Er is sprake van twee of meer 'verblijfsobjecten met een woonfunctie' met dus elk een eigen nummer. Planologisch is er sprake van één woning.

Woningsplitsing: twee (of meer) zelfstandige huishoudens bewonen één gebouw. Er is geen onderlinge verbinding aanwezig. Er is sprake van twee of meer 'verblijfsobjecten met een woonfunctie' met dus elk een eigen nummer. Planologisch is er sprake van twee of meer woningen.

Aanleiding

Gemeente Berkelland heeft een groot buitengebied en op veel erven is sprake van dubbele bewoning. Sinds 2010 leidt dubbele bewoning tot diverse knelpunten:

Woningbouwaantallen: In 2010 is landelijk de BAG ingevoerd. Alle gemeenten moeten in dit systeem hun woningen registreren. Elke woning met een eigen huisnummer wordt in de BAG geregistreerd als een 'verblijfsobject met een woonfunctie'. En elk 'verblijfsobject met een woonfunctie' wordt gezien als een woning. Waar in het verleden meegewerkt werd aan inpandige verbouwingen ten behoeve van dubbele bewoning omdat op papier juist geen sprake was van een extra woning, is er nu bij dezelfde verbouwing wel sprake van een extra woning. Vanwege de demografische ontwikkelingen en de daarop vastgestelde Regionale Woonvisie was er nog beperkte mogelijkheid in het toevoegen van extra woningen. Doordat 'dubbele bewoning' kan ontstaan zonder dat daar soms een vergunning voor nodig is, hebben wij geen grip op het aantal woningen dat toegevoegd wordt.

Onduidelijkheid: De BAG ziet elke situatie van dubbele bewoning als twee 'verblijfsobjecten met een woonfunctie' en schrijft voor dat elk verblijfsobject met een woonfunctie een eigen huisnummer heeft. Hierdoor zijn zowel eigenaren als kopers soms in de veronderstelling dat er planologisch sprake is van twee woningen, terwijl er slechts sprake is van één woning. Bij verkoop zorgt dit voor onduidelijkheid en misverstanden, o.a. over de waarde van de woning, de financierbaarheid en de verbouwingsmogelijkheden voor woning en bijgebouwen.

Ook hebben we geconstateerd dat er in de loop van de jaren een verschil is ontstaan tussen de vergunde situatie en het feitelijk gebruik. De huidige bewoners/potentielle kopers zijn zich daar niet altijd van bewust. We hebben gemerkt dat dit bijvoorbeeld plannen voor verkoop of uitbreiding van de woning/bijgebouwen kan leiden tot

vervelende situaties. Daar komt bij dat de vergunde situatie niet of niet helder af te leiden is uit het bestemmingsplan (daarvoor moet het vergunningdossier geraadpleegd worden) en bewoners vaak in de veronderstelling zijn dat als er sprake is van twee huisnummers, er ook (planologisch) sprake is van twee woningen. Ook hierdoor ontstaat verwarring en onduidelijkheid bij zowel (potentiele) bewoners als bijvoorbeeld makelaars die regelmatig leiden tot vervelende situaties.

Financiering: Sinds een aantal jaren zijn banken strenger bij het verstrekken van financiering. Ze verlenen vaak geen financiering meer voor woningen waar sprake is van dubbele bewoning. Daardoor is de woning voor de eigenaar onverkoopbaar, terwijl betreffende eigenaar destijds zelf vaak wel een hypotheek kreeg voor de aankoop van de woning. Dit zorgt voor onrust en vragen van inwoners aan de gemeente om er een zelfstandige woning/woonbestemming van te maken. Dit knelpunt was de aanleiding voor de werkgroep 'inwonen en financieren' die uit de 'Pilot Beltrum' is gekomen. Overigens zijn er nu weer enkele financiers die toch over willen gaan tot een hypotheek als de gemeente aangeeft dat er sprake is van een legale situatie.

Stap 1 Heldere en eenduidige uitgangspunten

De begrippen 'inwoning', 'dubbele bewoning' en 'woningsplitsing' worden regelmatig verschillend uitgelegd of geïnterpreteerd. Daarnaast sluiten de begrippen en definities uit de BAG en de huidige bestemmingsplannen voor het buitengebied niet/onvoldoende op elkaar aan. Het is van belang om duidelijkheid te scheppen in de uitleg van de verschillende begrippen. Het vertrekpunt hiervoor zijn de definities zoals hiervoor beschreven bij 'Toelichting begrippen en aanleiding'.

Deze zijn uitgangspunt bij de inventarisatie uit stap 2. Het voornemen is deze begrippen ook te hanteren in het nieuwe bestemmingsplan buitengebied.

Na het vaststellen van de begrippen en definities zorgen we ervoor dat de interne procedures hier op aansluiten.

Werkzaamheden	Planning
In beeld brengen verschillende begrippen en definities	Sept-okt '18
Vaststellen begrippen en definities	Sept-okt '18
Begrippen en interne procedures op elkaar aan laten sluiten	Okt-nov '18

Resultaat:

- Begrippen en definities helder en eenduidig in beeld;
- Begrippen en definities voor bestemmingsplan in beeld;
- Begrippen en interne procedures sluiten op elkaar aan.

Projectteam:

- Team projecten (projectleider)
 - Team dienstverlening omgeving (vergunningverlening, ruimtelijke ordening/bestemmingsplannen, handhaving)
 - Team ICT-Informatievoorziening (BAG)
-

Stap 2 Bestaande situaties in beeld brengen en helder vastleggen

Om inzicht te krijgen waar in het buitengebied op basis van een verleende vergunning sprake is van dubbele bewoning of een gesplitste woning is dossieronderzoek nodig. Op basis van informatie uit de BAG verwachten we dat er in het buitengebied van Berkelland circa 800 gebouwen zijn waar hiervan sprake is. De inventarisatie hiervan vraagt een forse inspanning.

Inventarisatie via dossier en brief

We stellen voor om de inventarisatie op te bouwen uit dossieronderzoek in combinatie met een brief aan de eigenaren. Door de bevindingen uit het dossieronderzoek ter bevestiging schriftelijk voor te leggen aan betreffende eigenaar, is de doorlooptijd van de inventarisatie ten opzichte van het bezoeken van alle locaties relatief beperkt.

Inventarisatie dossiers

Op basis van de BAG-beslisboom voor verblijfsobjecten worden alle dossiers beoordeeld. Het dossieronderzoek wordt uitgevoerd door medewerkers van ons eigen team dienstverlening omgeving. Per gebouw wordt vastgesteld of sprake is van dubbele bewoning of een gesplitste woning. Mogelijk komen uit het onderzoek ook inwoonsituaties naar voren. De bevindingen worden vastgelegd en geanalyseerd.

Brief bewoners

De eigenaren van gebouwen uit het dossieronderzoek worden in een brief gevraagd (opstellen i.o.m. jurist) om de bevindingen uit het dossieronderzoek te controleren en te bevestigen.

Mogelijk zijn er situaties die niet in het dossieronderzoek zijn meegenomen, maar waar volgens de eigenaar wel sprake is van een (vergunde) situatie van dubbele bewoning of woningsplitsing. Zij kunnen contact opnemen met de gemeente zodat dit dossier alsnog beoordeeld kan worden.

Voorafgaand aan het verzenden van de brief aan eigenaren wordt hierover met onze inwoners gecommuniceerd. We informeren ze daarbij ook over de uitleg van de verschillende definities. (Zie paragraaf communicatie.)

Vervolg

De resultaten van het dossieronderzoek en de reacties van bewoners worden geanalyseerd en besproken met het college. Naar aanleiding hiervan wordt bekeken of nog aanvullende stappen nodig zijn.

De resultaten zijn de basis voor het bestemmingsplan buitengebied.

Werkzaamheden	Planning
Vaststellen checklist t.b.v. dossieronderzoek	Okt '18
Inventariseren en vastleggen vergunde situatie 800 gebouwen	Okt '18 – nov '18
Analyseren resultaten	Dec '18
Aankondigen brief en informeren inwoners over mogelijkheid tot contact en definities	Jan '19
Opstellen en verzenden brief eigenaren	Jan '19
Verwerken reacties brief	Feb '19
Analyseren reacties brieven	Feb '19
Beoordelen vergunde situatie van door inwoners aangemelde adressen	
Bespreken resultaten met college en eventueel bepalen aanvullende stappen	April '19
Resultaten onderzoek vertalen naar planregels voor bestemmingsplan	Mei '19

Resultaat

- Inzicht in gebouwen waar sprake is van dubbele bewoning, een gesplitste woning of inwoning uit dossieronderzoek;
- Inwoners geïnformeerd over uitleg definities;
- Resultaten besproken met college;
- Informatie aangeleverd ten behoeve van bestemmingsplan buitengebied.

Projectteam

- Team projecten (projectleider)
 - Team dienstverlening omgeving (vergunningverlening, ruimtelijke ordening/bestemmingsplannen, handhaving)
 - Team ICT-Informatievoorziening (BAG)
 - Team DIV (dossierbeheer)
 - Team juridisch
-

Stap 3 Uitwerken voorwaarden voor woningsplitsing

In het collegeprogramma is opgenomen dat woningsplitsing in het buitengebied onder voorwaarden weer mogelijk wordt.

Structuurvisie Woningssplitsing opstellen

De voorwaarden waaronder medewerking aan woningsplitsing wordt verleend, worden uitgewerkt tot een Structuurvisie Woningssplitsing (hierna: SV Woningssplitsing).

De voorstellen voor voorwaarden die in de afgelopen periode met het college zijn besproken, worden verder onderzocht en uitgewerkt. Bij de uitwerking wordt gekeken naar vergelijkbaar beleid van andere gemeenten en wordt er een actualisatie van de lijst met karakteristieke gebouwen uitgevoerd.

Aandachtspunt bij de uitwerking zijn de consequenties van het toevoegen van een nieuwe woning door woningsplitsing voor het woningbouwprogramma.

De werkzaamheden leiden tot een ontwerp SV Woningssplitsing die aan het college en de raad wordt voorgelegd met het voorstel om deze voor inspraak (6 weken) ter inzage te leggen. Parallel aan de periode van ter inzage legging wordt de SV besproken/toegelicht in de regionale thematafel Wonen en Vastgoed en aan de provincie voorgelegd.

Eventuele inspraakreacties worden behandeld en verwerkt waarna de SV Woningssplitsing via het college voor vaststelling aan de raad wordt aangeboden. Na de vaststelling van de SV Woningssplitsing wordt deze opgenomen in het bestemmingsplan voor het buitengebied.

Werkzaamheden	Planning
Onderzoek beleid andere gemeenten	gereed
Uitwerken voorstellen van college	<i>Okt - dec '18</i>
Actualisatie lijst karakteristieke gebouwen	<i>Sept '18 – nov '18</i>
Opstellen ontwerp SV Woningssplitsing	<i>Okt - dec '18</i>
Bespreken ontwerp SV Woningssplitsing met college en raad	<i>Jan – feb '19</i>
Ter inzage leggen ontwerp SV Woningssplitsing	<i>Mrt – april '19</i>
Bestuurlijk vooroverleg (regio en provincie)	<i>Mrt '19</i>
Verwerken inspraakreacties	<i>April – mei '19</i>
Vaststelling SV Woningssplitsing door raad (via college)	<i>Juni – juli '19</i>
Publiceren raadsbesluit	<i>Juli '19</i>
Doorvertalen SV Woningssplitsing naar bestemmingsplan	<i>Juli - aug '19</i>

Resultaat

- Structuurvisie Woningssplitsing vastgesteld door raad;
- Structuurvisie Woningssplitsing aangeleverd ten behoeve van bestemmingsplan buitengebied.

Projectteam

- Team projecten (projectleider)
- Team dienstverlening en omgeving (vergunningverlening, ruimtelijke ordening/bestemmingsplannen, handhaving)
- Team juridisch
- Diverse inhoudelijke vakspecialisten (afhankelijk van de voorwaarden)

Projectorganisatie

Voor elke stap uit het plan van aanpak wordt een intern projectteam samengesteld. De projectleider zorgt voor aansturing van en afstemming tussen de projectteams.

Daarnaast is bij het totale project een communicatie-adviseur betrokken (zie ook de paragraaf 'communicatie').

Budget

Met name het dossieronderzoek vraagt een flinke capaciteit van de organisatie. Dit wordt gedekt vanuit de programmalijn wonen.

Communicatie

In onderstaand overzicht zijn de verschillende communicatiemomenten beschreven. Naar aanleiding van de uitwerking van de verschillende stappen worden mogelijk extra communicatiemomenten toegevoegd.

In de communicatie m.b.t. de publicatie van het (voor)ontwerp bestemmingsplan buitengebied, worden de resultaten van het project 'dubbele bewoning/woningsplitsing' meegenomen.

Moment		Middel	Inhoud
Okt '18	Vaststelling plan van aanpak door college (en ter kennisgeving naar de raad)	Persgesprek + Berkelbericht + website + projectgroepen Woonvisies kleine kernen	Toelichting besluit. Vooraankondiging dossieronderzoek en brief bewoners.
Eerste week oktober	Start actualisatie lijst karakteristieke gebouwen	Berkelbericht	Aankondigen veldwerk t.b.v. (her)inventarisatie
Jan '19	Dossieronderzoek afgerond	Berkelbericht + website	Aankondigen brief bewoners, informeren overige inwoners over mogelijkheid tot contact met gemeente, informeren inwoners over definities
Jan '19	Dossieronderzoek afgerond	Brief bewoners	Resultaten dossieronderzoek ter bevestiging voorleggen
Mrt - april '19	Ter inzage legging ontwerp Structuurvisie Woningsplitsing	Persbericht + Berkelbericht + website	Toelichting Structuurvisie
Juni '19	Vaststelling Structuurvisie Woningsplitsing door raad	Persbericht + Berkelbericht + website	Toelichting raadsbesluit
Juni '19	Vaststelling Structuurvisie Woningsplitsing door raad	Ruimtelijkeplannen.nl	Publicatie Structuurvisie

Risico's

(Project)organisatie

Uitgangspunt is dat zowel de voorwaarden voor woningsplitsing als de bestaande situaties van dubbele bewoning en woningsplitsing opgenomen worden in het nieuwe bestemmingsplan buitengebied. Om vertraging voor dit proces te voorkomen is een snelle doorlooptijd van het plan van aanpak noodzakelijk. Dit betekent een intensief traject dat flinke capaciteit van de organisatie vraagt.

Planning

- Bij de planning is uitgangspunt dat externe capaciteit voor de inventarisatie (stap 2) op korte termijn beschikbaar is. Onder andere gezien de huidige krappe arbeidsmarkt zit hier een planningsrisico.
- Uit het onderzoek (stap 2) komen naar verwachting situaties naar voren die extra aandacht vragen, zoals situaties waar de vergunde situatie en het feitelijk gebruik niet met elkaar overeenkomen. Vooraf zijn de inhoud en het aantal niet goed in te schatten. De behandeling hiervan kost tijd. Eventuele consequenties voor de planning zijn op dit moment niet in te schatten.
- Uitgangspunt is dat zowel de voorwaarden voor woningsplitsing als de bestaande situaties van dubbele bewoning en woningsplitsing opgenomen worden in het nieuwe bestemmingsplan buitengebied. Vertraging in de planning van dit plan van aanpak heeft directe consequenties voor de planning van het bestemmingsplan buitengebied.
- Daarnaast zijn er mogelijk eigenaren die niet reageren op de brief of op de oproep om contact met de gemeente over hun woonsituatie (stap 2). Mogelijk melden deze eigenaren zich wel in de procedure rondom het bestemmingsplan buitengebied.