

Memo

(Bijlage bij B&W-voorstel 10 november 2020; tevens bijlage bij brief aan Gemeenteraad)

Bedrijfswoningen zonder bedrijf aan de IJsaanweg

1. Aanleiding

In verband met een goede ruimtelijke ordening zijn nieuwe (bedrijfs)woningen niet gewenst op de Enschedese bedrijventerreinen. Dat geldt zeker op een zwaar (geluid)gezoneerd bedrijventerrein als het Havengebied waarvoor volgens de Visie Werklocaties een 'monofunctioneel' profiel geldt: geen andere functies dan bedrijven toestaan, tenzij ondersteunend aan het profiel van het terrein. Woningen kunnen huidige en toekomstige bedrijven belemmeren in hun mogelijkheden. Daarnaast hebben woningen zelf mogelijk hinder van de bedrijven (geluid, geur, stof) en kan er een situatie ontstaan die niet wenselijk is op gebied van externe veiligheid (woningen nabij bedrijven met gevaarlijke stoffen). In het verleden heeft de gemeente daarom bijvoorbeeld woonboten uit het Havengebied weggekocht.

De IJsaanweg ligt binnen het gezoneerde industrieterrein Havengebied. Aan deze weg liggen 12 'bedrijfswoningen'. De meeste van deze woningen hebben nooit een koppeling met een bedrijf gehad en zijn ook niet met dat doel gebouwd. Ze zijn vaak ouder dan het bedrijventerrein er omheen (8 van de 12 gebouwd in jaren '20-'30).

Volgens het geldende bestemmingsplan 'Havengebied - Westerval Noord' (vastgesteld 19 dec 2016) is het wonen in een bedrijfswoning niet toegestaan zonder een bijbehorend bedrijf te hebben. Wel geldt er overgangsrecht waardoor de mensen er mogen blijven wonen (onder voorwaarden; zie paragraaf 3 voor beschrijving overgangsrecht). Dit overgangsrecht is aan de woning verbonden en gaat dus over op nieuwe bewoners op het moment dat ze de woning verkopen.

Bewoners lopen nu echter tegen problemen aan met de financiering van hun woningen. De kern van dit probleem komt niet per sé danwel alleen door het bestemmingsplan (zie paragraaf 4). De eigenaren maken zich zorgen. De afgelopen maanden zijn er vragen richting gemeente gesteld vanuit meerdere bewoners van de IJsaanweg en hun vertegenwoordigers (makelaars, advocaten). Ook heeft het aandacht in de pers (1Tweente) en bij diverse leden van de gemeenteraad.

Na het stellen en beantwoorden van technische vragen is daarop volgend een technische sessie met raadsleden geweest. Wij willen meedenken mee met de eigenaren over mogelijk oplossingen. In de technische sessie is met de aanwezige raadsleden afgesproken dat er een brief namens B&W komt met de mogelijke opties voor de woningen aan de IJsaanweg op een rij. In voorliggende memo zijn deze opties beschreven en wordt een voorstel gedaan voor één van deze opties.

Leeswijzer

Om de situatie goed te begrijpen en de voor- en nadelen, risico's etc duidelijk aan te kunnen geven is het van belang om eerst een aantal feiten/uitgangspunten helder te hebben. Daarom komt eerst het volgende aan bod in deze memo:

2. Scope
3. Geldend en vorig bestemmingsplan en overgangsrecht
4. Hypotheek en validatie van taxaties

Vervolgens worden de opties met voor- en nadelen op een rij gezet en wordt afgesloten met het voorstel:

5. Opties voor planologische situatie
6. Voorstel en vervolg

2. Scope

Het onderzoek richt zich uitsluitend op de woningen aan de IJsaanweg die voldoen aan de beide volgende criteria:

- Bewoning zonder bedrijf valt onder het overgangsrecht (zie paragraaf 3 voor de voorwaarden);
- De woning is met vergunning gebouwd als reguliere woning. Dus niet als bedrijfswoning welke later is 'losgekoppeld' (en eventueel los verkocht) van het bijbehorende bedrijf.

Naar huidig inzicht voldoen (o.b.v. dossieronderzoek) 8 van de 12 woningen aan de IJsbaanweg zeker aan deze criteria. Woning IJsbaanweg 87 voldoet niet aan deze criteria. Voor 3 woningen moet dit nog definitief vastgesteld worden (wordt z.s.m. gedaan).

3. Geldend en vorig bestemmingsplan en overgangsrecht

Geldend bestemmingsplan

In het geldende bestemmingsplan 'Havengebied - Westerval Noord' (vastgesteld december 2016; in werking sinds mei 2017) hebben de woningen aan de IJsbaanweg de bestemming 'Bedrijventerrein' en zijn ze aangeduid als 'bedrijfswoning'. De gebruikelijke definitie van een bedrijfswoning is opgenomen in het plan: *"een woning in of bij een (bedrijfs)gebouw of op een (bedrijven)terrein kennelijk slechts bedoeld voor (het huishouden van) een persoon wiens huisvesting daar, gelet op de bestemming van het gebouw of het terrein, noodzakelijk is"*.

Daardoor is bewoning van een 'bedrijfswoning' zonder bijbehorend bedrijf niet toegestaan. Dat is logisch en correct, vooral voor woningen die als bedrijfswoning gebouwd zijn.

Vorig bestemmingsplan

In het vorige bestemmingsplan, 'Havengebied 2002' (mei 2005 vastgesteld), hadden de woningen bestemming 'bedrijf' en waren ze eveneens aangeduid als een bedrijfswoning (in een kaartbijlage bij het plan). De definitie van een bedrijfswoning was in dit plan: *"een woning op een bedrijventerrein"*. Op basis van deze definitie is wonen in een bedrijfswoning zonder bijbehorend bedrijf te hebben niet verboden.

Overgangsrecht

Gevolg is dat het wonen in een bedrijfswoning zonder bedrijf in het havengebied in bepaalde gevallen is toegestaan o.b.v. het 'overgangsrecht'. Het gaat dan om bedrijfswoningen die 'regulier' bewoond werden (door 1 huishouden en zonder bedrijf) toen het nieuwe plan in werking trad (5 mei 2017) en die daarna niet langer dan 1 jaar voor iets anders dan 'regulier wonen' zijn gebruikt. Dit is bij de meeste woningen aan de IJsbaanweg het geval. Dit overgangsrecht is aan de woning verbonden en gaat dus over op nieuwe bewoners op het moment dat ze de woning verkopen. Bedrijfswoningen die op dat moment (5 mei 2017) niet regulier bewoond werden kunnen niet nu alsnog gebruikt worden als gewone woning zonder bedrijf, omdat het overgangsrecht alleen geldt voor situaties die bestonden op het moment dat het nieuwe plan in werking trad.

Bij een volgende herziening van het bestemmingsplan of, meer waarschijnlijk in dit geval, een wijziging van het omgevingsplan zal het (algemene) overgangsrecht voor de woningen eindigen en moet er een passende regeling worden opgenomen. Zie verder onder 'langere termijn' in paragraaf 6.

4. Hypotheek en validatie van taxaties

De bewoners van de IJsbaanweg lopen tegen problemen aan met de financiering van hun woningen (verlenging hypotheek of hypotheek voor potentiële kopers). De kern van dit probleem komt niet per sé danwel alleen voort uit de laatste aanpassing van het bestemmingsplan door de gemeente (zie paragraaf 3). Om een 'gewone hypotheek' (dus geen bedrijfshypotheek) voor een woning te krijgen is het volgende belangrijk:

1. Er is een 'gevalideerde taxatie' nodig.
2. Als deze er is, hangt het vervolgens van de bank/hypotheekverstrekker af of er daadwerkelijk een (gewone) hypotheek verleend kan worden.

1.) Taxateurs moeten altijd toetsen aan het bestemmingsplan voor een taxatie van een pand of perceel. Sinds december 2017 is dit nadrukkelijk vastgelegd (met uitbrengen van de 'Handreiking

Grenzen Validatie') en een verplicht onderdeel geworden van de 'modelrapporten' voor taxaties van woningen. Het 'validatie-instituut' (NWWI) kijkt nu dus altijd nadrukkelijk naar de bestemming (en de taxateur dus ook). Uit de handreiking blijkt dat een taxatie niet wordt gevalideerd als het een bedrijfswoning is waar alleen gewoond mag worden i.c.m. een bedrijf. Wel wordt gevalideerd als de gemeente aangeeft dat zij de bestemming van een bedrijfswoning om wil zetten naar een gewone woonbestemming. Als dat voor de woningen aan de IJsbahnweg gedaan zou worden heeft dat mogelijk grote consequenties voor de bedrijvigheid in de omgeving. Zie verder onder paragraaf 5 (opties) in deze memo.

O.b.v. uitvoerig contact met het NWWI (en bevestiging per mail) blijkt dat er een relevante nuance te maken is ten opzichte van voorgaande. Als op basis van een schriftelijke bevestiging door de gemeente (bijvoorbeeld een brief) blijkt dat particuliere/reguliere bewoning is toegestaan op basis van 'overgangsrecht' EN het gebouw is niet feitelijk in gebruik of ingericht voor een bedrijf (er is geen bijbehorende bedrijfsruimte), dan kan een taxatie gevalideerd worden. Veel woningen aan de IJsbahnweg lijken hier aan te voldoen. Een taxateur zal in zo'n geval bevestiging van de gemeente nodig hebben (bijv. met een brief) dat de getaxeerde woning onder het overgangsrecht valt en er gewoond mag worden door een particulier. De bestemming blijft dan hetzelfde, maar de taxateur kan in de taxaties dan aangeven (met brief van gemeente als bijlage) dat er gewoond mag worden o.b.v. overgangsrecht onder de voorwaarden die daarbij horen (zie paragraaf 3).

2.) Een gevalideerde taxatie is niet voor elke bank/hypothekverstrekker automatisch genoeg om een (gewone) hypotheek te verstrekken voor een woning in de situatie zoals aan de IJsbahnweg. Elke geldverstrekker maakt zijn eigen afwegingen met betrekking tot risico's. Dat is een privaatrechtelijke aangelegenheid en hangt af van het beleid van de geldverstrekker. Het is mogelijk dat een geldverstrekker in de huidige tijd ook met de definitie voor bedrijfswoning uit het vorige bestemmingsplan, 'Havengebied 2002' ("een woning op een bedrijventerrein"), niet over zal gaan tot een gewone woonhypothek. En natuurlijk gelden daarnaast altijd de standaardafwegingen/voorwaarden voor hypotheek, zoals de 'courantheid' van een woning, staat van onderhoud en het inkomen van een koper.

5. Opties voor planologische situatie

De gemeente heeft geen invloed op de werkwijze van de financiële/vastgoedsector, zoals de hypotheekverstrekkers/banken, notarissen, het kadaster en het NWWI. Wel bepaalt de gemeente de planologische situatie (met bestemmingsplan of vergunning). Voor de planologische situatie van de woningen aan de IJsbahnweg zijn diverse opties denkbaar. Hierna zijn 5 opties op een rij gezet met daarbij de belangrijkste voor- en nadelen/risico's.

Een optie is geschikt als deze voldoet aan de volgende uitgangspunten:

- Doeltreffende oplossing voor de woningen die voldoen aan de criteria in paragraaf 2 (scope). Concreet betekent dit dat de oplossing leidt tot validatie van taxaties (zie paragraaf 4) en vervolgens een reguliere hypotheek voor de betreffende woningen.
- Geen onaanvaardbare nadelen/risico's voor andere partijen, zoals bedrijvigheid in omgeving.

Optie	Voordelen	Nadelen/risico's
1. Niks doen	- Geen gevolgen voor bedrijvigheid - Geen planologische procedure	- Niet doeltreffend voor woningen in scope. - Bezorgdheid/financieel probleem bewoners - Mogelijk planschade voor bewoners
2.* Bestemming omzetten naar 'Wonen'	- Optie is doeltreffend. - Bewoners hebben zekerheid, publiekrechtelijk vastgelegd - Mogelijk financieel voordeel bewoners	- Dit is niet in lijn met de Visie Werklocaties (zie paragraaf 1 van deze memo). Dit vraagt een nadere beleidsafweging met doorkijk naar verdere toekomst van/visie over (dit deel van) het havengebied. - Grote negatieve gevolgen voor bedrijven: - o Minder zware bedrijvigheid toegestaan in omgeving van gewone woningen danwel bestaande bedrijven moeten bedrijfsvoering aanpassen

Optie	Voordelen	Nadelen/risico's
		○ Geluidgezoneerd terrein moet inkrimpen i.v.m. bestemming 'wonen'. Dat betekent dat bedrijven gezamenlijk minder geluid mogen maken aan deze kant van havengebied. - Financiële consequenties niet te overzien (planschade voor bedrijven). - Druist in tegen grote investeringen in verleden om woonboten weg te kopen uit haven. - Precedentwerking en discussies over wel/niet vergelijkbare bedrijfswoningen die ook bestemming 'wonen' willen. Criteria welke woning wel/niet moeten glashelder en goed onderbouwd zijn. - Invloed op ontwikkelrichting van gebied (visie staat nog niet vast). - Bestemmingsplanprocedure nodig (incl. aanpassing geluidzone Havengebied): doorlooptijd, inzet/onderzoek (o.a. geluidberekeningen), zienswijzen (voor iedereen) en beroepsmogelijkheden (belanghebbenden). Grote kans dat bedrijven in beroep gaan.
3a)* Oude definitie van 'bedrijfswoning' (of soortgelijk) op deze woningen toepassen met een vergunning. 3b)* idem, maar dan door aanpassing bestemmingsplan (bijv. functie-aanduiding)	- Bewoners hebben zekerheid, publiekrechtelijk vastgelegd. - Geen direct nadeel voor bedrijvigheid. - De wijziging t.o.v. het vorige bestemmingsplan (Havengebied 2002) wordt voor deze bedrijfswoningen teruggedraaid. - Geen risico op planschade.	3a en 3b: - Precedentwerking en discussies over wel/niet vergelijkbare bedrijfswoningen die dit ook willen. Criteria welke woning wel/niet moeten glashelder en goed onderbouwd zijn. - Kan tot onrust leiden bij bedrijven in omgeving. Zij zien dit mogelijk als een 'bedreiging' voor toekomst. - Goede ruimtelijke onderbouwing wellicht niet haalbaar voor iedere woning binnen scope (vooral lastig als woning direct grenst aan bedrijf). > Wellicht extra mogelijkheden onder omgevingswet. - Vooraf nog geen 100% garantie dat deze optie daadwerkelijk doeltreffend is, dus leidt tot validatie van taxaties en reguliere hypotheek.** 3a: - Vergunningprocedure nodig: bezwaar- en beroepsmogelijkheid voor belanghebbenden. - Eigenaren moeten zelf een vergunning aanvragen. - Taxateurs en toekomstige kopers moeten door bewoners gewezen worden op verleende vergunning. 3b: - Bestemmingsplanprocedure nodig: doorlooptijd, inzet, zienswijzen (voor iedereen) en beroepsmogelijkheden (belanghebbenden).
4. Brief van gemeente met intentieverklaring /voornemen tot (op termijn) planologisch toestaan van wonen zonder bedrijf	- Bewoners hebben op korte termijn zekerheid over financiering**; - Waarschijnlijk geen nadeel voor bedrijvigheid; - Geen procedure op dit moment, dus geen bezwaren/beroepen of precedentwerking. - Nog geen pakkende regeling nodig: tijd en inhoudelijke ruimte en mogelijk gebruik	- Vraagt een nadere beleidsafweging met doorkijk naar verdere toekomst van/visie over (dit deel van) het havengebied. - Publiekrechtelijk nog niet vastgelegd (in vergunning of plan) - Later (binnen enkele jaren) alsnog planologische procedure nodig, omdat nu toezegging wordt gedaan. - Vorm van planologische regeling nog niet zeker (mogelijkheden Omgevingswet bijv. nog niet helemaal duidelijk) en daarmee onzekerheid voor bewoners en vooral bedrijven (kunnen onrustig worden) hoe de juridische regeling op termijn vorm krijgt; - Taxateur moet door bewoners gewezen worden op intentieverklaring gemeente.

Optie	Voordelen	Nadelen/risico's
	kunnen maken van Omgevingswet.	- Bij verkoop van woning voordat planologische aanpassing is gedaan, moet brief met intentieverklaring actief aan (potentiele) kopers doorgegeven worden. - Vooraf nog geen 100% garantie dat deze optie daadwerkelijk doeltreffend is, dus leidt tot validatie van taxaties en reguliere hypotheek.**
5. Brief van gemeente met bevestiging overgangsrecht	- Bewoners hebben op korte termijn zekerheid over financiering**; - Geen gevolgen voor bedrijvigheid; - Geen planologische procedure tot volgende planherziening; - Geen precedentwerking of beeld van 'voortrekken'; - Veel tijd voor passende planologische regeling of alternatief plan (meer flexibiliteit) voor deze en eventueel vergelijkbare gevallen elders en mogelijk gebruik kunnen maken van Omgevingswet.	- Publiekrechtelijk nog niet vastgelegd (in vergunning of plan) - Op langere termijn (bij volgende planherziening; zeer waarschijnlijk het omgevingsplan) nadenken over passende planologische regeling; - Onzekerheid voor bewoners en bedrijven hoe de juridische regeling op langere termijn vorm krijgt; - Bewoners 'verspelen' overgangsrecht als ze in tussentijd bedrijf bij de woning beginnen of woning voor andere functies gebruiken (klein beroep aan huis mag wel, net als bij gewone woningen) > duidelijk uitleggen - Taxateur moet door bewoners gewezen worden op overgangsrecht en bijbehorende brief van gemeente (en dit opnemen in taxatierapport). - Vooraf nog geen 100% garantie dat deze optie daadwerkelijk doeltreffend is, dus leidt tot validatie van taxaties en reguliere hypotheek.**

* Voor opties 2, 3a en 3b geldt dat huiseigenaren het beoogde effect qua taxaties/hypotheek waarschijnlijk al eerder kunnen hebben als de gemeente eerst een brief stuurt met intentieverklaring/voornemen van gemeente om vergunning te verlenen/bestemming aan te passen. Vervolgens moet het voornemen uiteraard wel uitgevoerd worden en zijn er beroepsmogelijkheden tegen de planologische wijziging.

** Voor opties 3, 4 en 5 kan vooraf nog geen 100% garantie worden gegeven dat ze daadwerkelijk leiden tot validatie van taxaties en vervolgens reguliere hypotheek. De praktijk zal dit moeten uitwijzen. Dat geldt dus ook voor optie 3, waarbij de gemeente de laatste wijziging van het bestemmingsplan 'terugdraait' voor deze woningen (de oude definitie van bedrijfswoning dus weer toepast).

Optie 5 kan leiden tot een gevalideerde taxatie o.b.v. wat in paragraaf 4 is aangegeven. Zoals ook aangegeven in paragraaf 4 is een gevalideerde taxatie niet voor elke bank/hypotheekverstrekker automatisch genoeg om een (gewone) hypotheek te verstrekken. Op basis van contacten met banken blijkt dat er in ieder geval door één grote bank bij een gevalideerd taxatierapport onder deze omstandigheden in de basis wel gefinancierd kan worden. Als optie 5 hiertoe kan leiden, dan geldt dat ook voor opties 3 en 4 indien deze worden gecombineerd met optie 5. We hebben geen gedetailleerde info van het NWWI en de banken of opties 3 en 4 op zichzelf leiden tot gevalideerde taxatie en (reguliere) hypotheek.

6. Voorstel en vervolg

Op basis van voorgaande analyse vallen opties 1, 2 en 4 af. Optie 1 biedt geen verbetering (is niet doeltreffend). Optie 2 (reguliere woonbestemming) heeft onaanvaardbare nadelen voor bedrijvigheid in de omgeving en de financiële consequenties zijn niet te overzien. Ook vraagt het eerst een nadere beleidsafweging met een doorkijk naar/visie voor de verdere toekomst van (dit deel van) het havengebied. Dat laatste geldt ook voor optie 4. Optie 4 is te onzeker en zal veel vragen oproepen.

Optie 3 is geeft mogelijk een goede oplossing, maar heeft als groot risico dat er discussies ontstaan over andere wel/niet vergelijkbare woningen in het havengebied (precedent). Dat risico kan alleen beperkt worden als de criteria voor welke woning wel/niet aan te wijzen vooraf glashelder en goed onderbouwd zijn. Ook is een plan- of vergunningprocedure nodig bij de uitvoering van deze optie, waarbij een ruimtelijke onderbouwing gegeven moet worden bij het besluit en beroepsmogelijkheden open staan.

Voorstel is om optie 5 uit te voeren. Deze optie biedt een oplossing op korte termijn, heeft geen grote nadelen, heeft geen precedentwerking en biedt flexibiliteit en de tijd om te komen tot een passende regeling op de langere termijn (zie kopje 'langere termijn' hierna).

Concreet gaat het om een brief aan de eigenaren van de woningen die voldoen aan de criteria zoals genoemd in paragraaf 2 (scope). Deze brief verstuurt de gemeente op eigen initiatief. Dat gebeurt binnen enkele weken nadat voorliggend voorstel in het college van B&W is behandeld, uiteraard op voorwaarde dat het college positief besluit over het voorstel.

In de brief wordt eerst uitgelegd waarom de eigenaar de brief ontvangt. Vervolgens wordt bevestigd dat voor deze woningen het overgangsrecht van toepassing is voor het 'regulier wonen' in een bedrijfswoning, dus wonen zonder bijbehorend bedrijf. In de brief wordt uitgelegd dat deze nodig is bij de taxatie van de woning (bij verkoop of oversluiten hypotheek).

Ook wordt aangegeven dat mogelijk niet iedere bank/hypotheekverstrekker een hypotheek voor dergelijke woningen zal verlenen, maar dat uit recente contacten met banken blijkt dat in ieder geval één grote bank hier wel positief tegen over staat onder de voorwaarden die wij zullen benoemen in de brief (zie opmerking** onder de tabel in paragraaf 5).

Tot slot geven we in de brief aan dat de huiseigenaren en toekomstige kopers zich er bewust van moeten zijn dat de bestemming 'bedrijventerrein' voor hun percelen en de omgeving gehandhaafd blijft. Bewoners moeten er daarom rekening mee (blijven) houden dat bedrijven in de omgeving milieuhinder kunnen (en mogen) veroorzaken.

Voorstel is om de betreffende eigenaren in de brief een overleg aan te bieden indien zij vragen hebben of verdere uitleg willen.

Wat als het niet werkt?

Indien de praktijk uitwijst dat optie 5 onverhoopt toch niet doeltreffend is worden alternatieve opties (nogmaals) overwogen en wordt indien nodig een nieuw voorstel aan het college van B&W gedaan.

Op basis van deze memo ligt het voor de hand om in dat geval optie 3 nader te onderzoeken (toepassing definitie voor 'bedrijfswoning' van vorig bestemmingsplan). De kans is aanwezig dat ook bij uitvoering van deze optie (na afronding ruimtelijke procedure) een afhankelijkheid blijft van het beleid van hypotheekverstrekkers voor het verkrijgen van een 'woonhypotheek' voor een 'bedrijfswoning' (zie opmerking** onder de tabel in paragraaf 5). In dat geval is de meerwaarde van optie 3 ten opzichte van optie 5 wellicht beperkt.

Daarnaast is het daarom ook goed om pro-actief te onderzoeken of er (nieuwe) mogelijkheden ontstaan onder de Omgevingswet (zie ook hierna).

Langere termijn

Het in deze memo beschreven overgangsrecht is een tijdelijke situatie. Het zal eindigen bij een volgende herziening van het bestemmingsplan of, meer waarschijnlijk in dit geval, een wijziging van het omgevingsplan (dat laatste is voor de gehele gemeente aan de orde voor 2029). Op dat moment zal een passende regeling voor deze 'bedrijfswoningen' opgenomen moeten worden in het plan. Deze moet voldoen aan de Omgevingswet-eis van 'een evenwichtige toedeling van functies' op het bedrijventerrein. Als een woning wordt toegestaan nabij bedrijven moet er bijvoorbeeld een 'aanvaardbaar woon- en leefklimaat' zijn. Wanneer er een nieuw plan komt voor (dit deel van) het havengebied en hoe deze regeling er exact uit zal gaan zien is nog niet te zeggen. Dit is onder andere afhankelijk van beleidskeuzes voor (dit deel van) het havengebied en de mogelijkheden die de Omgevingswet biedt voor de inpassing van deze 'bedrijfswoningen' op het bedrijventerrein. De Omgevingswet treedt in werking op 1 januari 2022.