

Heerlen

Voorstel

gemeenteraad

Vergadering:
gemeenteraad Heerlen

Heerlen,
25 januari 2022

Vergaderdatum:

Onderwerp

bescherming tegen toename ongewenste onzelfstandige bewoning en woningsplitsing

Registratienummer:
BWV-22001601

Inleiding/aanleiding

Agendapunt:

Dit voorstel ligt onder geheimhouding, ter inzage voor de raadsleden tot het moment van de behandeling in de raad. dit vanwege het risico dat initiatiefnemers in de tussenliggende periode alsnog een aanvraag voor een omgevingsvergunning indienen om terplekke een ruimtelijk ongewenst initiatief te vestigen.

In een toeneemende mate worden wij geconfronteerd met vragen vanuit de markt naar de mogelijkheden van het toevoegen van meerder 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. Verstoring 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 nu gedurende 1 jaar 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 bestemmingsplan.

Om te voorkomen dat tijdens de procedure van het vaststellen van een bestemmingsplan nog nieuwe ongewenste ontwikkelingen kunnen plaatsvinden, heeft de wetgever het instrument "voorbereidingsbesluit" opgenomen in de wet. Een voorbereidingsbesluit bevriest de situatie zoals die was op het moment van inwerkingtreding, voor zover bouw- of gebruiksveranderingen in het voorbereidingsbesluit zijn verboden.

Gedurende de werking van het voorbereidingsbesluit (1 jaar) is een gebruikswijziging verboden en worden aanvragen om omgevingsvergunning aangehouden. Wordt binnen de werkingsduur van het voorbereidingsbesluit (1 jaar) een ontwerpbestemmingsplan ter inzage gelegd in procedure gebracht, dan loopt de beschermende ("bevrozende") werking van het voorbereidingsbesluit door (verbod tot gebruikswijziging en aanhouden van aanvragen om omgevingsvergunning). Na inwerkingtreding van het nieuw bestemmingsplan worden de aangehouden aanvragen getoetst aan het nieuw bestemmingsplan. Dat betekent dat aanvragen voor kamerverhuur of woningsplitsing te zijner tijd worden geweigerd als die niet passen binnen het nieuw bestemmingsplan.

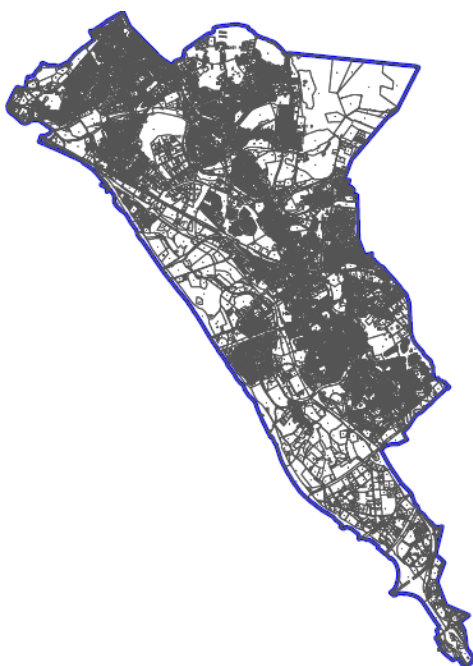
Naast het in procedure brengen van een ontwerpbestemmingsplan mogen in dezelfde periode ook andere maatregelen worden genomen gericht op het reguleren van de woonruimtesamenstelling. De landelijke ontwikkelingen voor instrumenten voor goed verhuurderschap zullen dan mogelijk verder ontwikkeld zijn, cq de lokale overheid heeft daar zelf een formele of informele variant op kunnen bedenken.

Op hoofdlijnen kunnen er op grond van het voorbereidingsbesluit geen nieuwe kamerverhuurpanden/onzelfstandig bewoning bij komen en mogen woningen/panden niet worden gesplitst (in meerdere woningen) binnen het gemeentelijk grondgebied. Doordat het college bevoegd is woonvormen aan te wijzen waarvoor de verboden waar dit voorbereidingsbesluit in voorziet niet van toepassing zijn, kunnen we als gemeente tijdens deze periode van een jaar wel medewerking –middels een ontheffingsprocedure- blijven verlenen aan goede plannen voor bijvoorbeeld wonen boven winkels.

Een voorbereidingsbesluit wordt door de gemeenteraad vastgesteld. Tegen een voorbereidingsbesluit kan geen bezwaar of beroep worden ingesteld. Daarbij dient te worden opgemerkt dat een voorbereidingsbesluit in beginsel gedurende een periode van één jaar -na inwerkingtreding- geldt. Eventuele aanvragen voor een omgevingsvergunning die gedurende de periode van één jaar worden ingediend, zullen moeten afgehandeld na afloop van de voornoemde voorbereidingstermijn van één jaar.

Aan het onderhavig voorbereidingsbesluit willen wij de volgende definities koppelen:

- a. Huishouden: een meerderjarige alleenstaande, of twee of meer personen die samen een woonruimte (willen) bewonen en daarin gemeenschappelijk, duurzaam en niet-bedrijfsmatig (willen) voorzien in hun dagelijkse levensbehoeften;
- b. Onzelfstandige woonruimte: woonruimte die niet door een huishouden kan worden bewoond, zonder dat dit daarbij afhankelijk is van een of meer wezenlijke voorzieningen buiten die woonruimte; tot de wezenlijke voorzieningen behoren de natte cel, toiletruimte en opstelplaats voor een keuken;
- c. Splitsing: het feitelijk opdelen van een bestaande bouwwerk in separate zelfstandige of onzelfstandige woonruimten, waarbij het bestaande bouwwerk al dan niet wordt gesplitst in appartementsrechten en/ of een wijziging van de kadastrale registratie.



Gebied voorbereidingsbesluit

Kader

Ruimtelijke ontwikkeling

Kernthema:

Wonen

Bevoegdheid

Raad, o.g.v. Artikel 3.7 Wet ruimtelijke ordening

Voorstel

1. een voorbereidingsbesluit krachtens artikel 3.7 Wet ruimtelijke ordening te nemen voor het geheel gemeentelijk grondgebied om het paraplubestemmingsplan "Woningsplitsing en kamerbewoning" voor te bereiden;

- 2.1. te verbieden dat het gebruik van bouwwerken binnen het plangebied - al dan niet door uitvoeren van bouwwerkzaamheden - wordt omgezet naar onzelfstandige bewoning,
- 2.2. te verbieden dat een bouwwerk - al dan niet door uitvoeren van bouwwerkzaamheden - horizontaal of verticaal wordt gesplitst in afzonderlijke zelfstandige of onzelfstandige wooneenheden;
3. dat het college van burgemeester en wethouders van het verbod als bedoeld onder 2 bij omgevingsvergunning kan afwijken, mits het gebruik past binnen het in voorbereiding zijnde bestemmingsplan "Woningsplitsing en kamerbewoning" of de Ladder voor duurzame verstedelijking danwel naar het oordeel van het college anderszins bijdraagt aan een goed woon- en leefklimaat of een kwalitatief verantwoorde en passende bijdrage levert aan een specifieke behoefte aan woonruimte;
4. dat het college van burgemeester en wethouders categorieën van woonvormen kan aanwijzen waarvoor het verbod als bedoeld onder 2 niet geldt;
5. het voorbereidingsbesluit in werking te laten treden op de dag na die van bekendmaking.

Argumenten

1.1 Een voorbereidingsbesluit is een bevroezingsmaatregel die met onmiddellijke ingang voorkomt dat bouwwerken worden gesplitst of gewijzigd naar kamerverhuur.

Met een voorbereidingsbesluit wordt voorbereidingsbescherming beoogd om niet het toekomstig planologisch regime te frustreren. (Onvoorziene) ongewenste ontwikkelingen kunnen door het nemen van een voorbereidingsbesluit worden tegengegaan.

Omgevingsvergunningen voor activiteiten, die passen in het huidige planologisch regime moeten worden aangehouden.

1.2 Door het nemen van een voorbereidingsbesluit blijft het geldend ruimtelijk toetsingskader buiten toepassing. Ontwikkelingen die ongewenst zijn maar op grond van het geldend ruimtelijk toetsingskader wel zijn toegestaan, kunnen onder de werking van het voorbereidingsbesluit daarom toch worden tegengehouden.

1.3 Een voorbereidingsbesluit geeft proceduretijd om een definitieve maatregel te ontwerpen binnen 1 jaar. Een voorbereidingsbesluit is een verklaring van de raad dat een bestemmingsplan voor een desbetreffend gebied wordt voorbereid.

2.1 Voorkomen van nieuwe ongewenste vormen van onzelfstandige bewoning en woningsplitsing.

Verkamering 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.

3.1 In voorkomende gevallen kan onzelfstandige bewoning of woningsplitsing een bijdrage leveren aan gewenste ontwikkelingen.

Een algeheel verbod zou deze ontwikkelingen onmogelijk maken. Onzelfstandige bewoning en splitsing aanmerken als "per definitie ongewenst" is een te eenzijdige benadering. Maatwerk en toetsten aan bestaande beleidsregels helpen een afgewogen onderscheid te maken tussen gewenste en ongewenste vormen.

4.1 De huidige woningmarktontwikkeling en de aandacht voor onzelfstandige woonvormen geeft nieuwe beleidsinzichten daarover.

Aangezien het onmogelijk is om de inzichten van vandaag op te nemen in beleidsstukken van gisteren, zullen nieuwe beleidsinzichten een formele status moeten krijgen om als beoordelingskader te mogen gelden.

5.1 Om het beoogde bevroezingseffect te bereiken is een zo spoedig mogelijke inwerking treding nodig.

Tegenargumenten en risico's

1. Als voorafgaand aan de afloop van de werkingsduur van het voorbereidingsbesluit (1 jaar) niet een ontwerpbestemmingsplan ter inzage wordt gelegd, vervalt de aanhoudingsplicht. Dit heeft tot gevolg dat op reeds ingediende aanvragen moet worden beslist op grond van het oude ruimtelijk regime. Dat kan betekenen dat aanvragen voor kamerverhuur en woningsplitsing dan alsnog moeten worden toegekend.

Kosten en dekking

Het vaststellen van dit voorbereidingsbesluit heeft geen financiële gevolgen voor de begroting (en worden enkel interne ambtelijke uren ingezet).

Communicatie

Het voorbereidingsbesluit zal krachtens artikel 3.7, lid 7 Wet ruimtelijke ordening worden gepubliceerd in het GVOP, de gemeentelijke website en de Staatscourant. Tevens zal het voorbereidingsbesluit op digitale wijze worden bekend gemaakt en in te zien via www.ruimtelijkeplannen.nl

Het voorbereidingsbesluit treedt met ingang van de dag van bekendmaking in werking.

Het raadsbesluit met de daarbij behorende overzichtskaart zullen voor een periode van zes weken voor een ieder in de publiekshal ter inzage liggen.

Evaluatie

Bij het opstellen van het ontwerpbestemmingsplan dat binnen een jaar na inwerking treding van het voorbereidingsbesluit ter inzage moet worden gelegd, zal een nadere specificatie en ruimtelijke afweging over ongewenste onzelfstandige bewoning en splitsing worden doorontwikkeld.

Planning, procedure en uitvoering

Binnen een jaar na inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit moet een ontwerpbestemmingsplan ter inzage zijn gelegd om de beschermende werking van het voorbereidingsbesluit voort te laten duren.

Bijlagen

-kaart met het gebied waarvoor het voorbereidingsbesluit zal gelden.

Burgemeester en wethouders van Heerlen,

de gemeentesecretaris a.i.
L. Schouterden

de burgemeester,
drs. R. Wever

Dit voorstel is digitaal ondertekend en is daarom niet voorzien van handtekeningen.

raadsbesluit

De raad der gemeente Heerlen;

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 25 januari 2022
registratienummer BWV-22001601;

gezien het advies van de raadscommissie ;

besluit:

1. een voorbereidingsbesluit krachtens artikel 3.7 Wet ruimtelijke ordening te nemen voor het geheel gemeentelijk grondgebied om het paraplubestemmingsplan "Woningsplitsing en kamerbewoning" voor te bereiden;
 - 2.1. te verbieden dat het gebruik van bouwwerken binnen het plangebied - al dan niet door uitvoeren van bouwwerkzaamheden - wordt omgezet naar onzelfstandige bewoning,
 - 2.2. te verbieden dat een bouwwerk - al dan niet door uitvoeren van bouwwerkzaamheden - horizontaal of verticaal wordt gesplitst in afzonderlijke zelfstandige of onzelfstandige wooneenheden;
3. dat het college van burgemeester en wethouders van het verbod als bedoeld onder 2 bij omgevingsvergunning kan afwijken, mits het gebruik past binnen het in voorbereiding zijnde bestemmingsplan "Woningsplitsing en kamerbewoning" of de Ladder voor duurzame verstedelijking danwel naar het oordeel van het college anderszins bijdraagt aan een goed woon- en leefklimaat of een kwalitatief verantwoorde en passende bijdrage levert aan een specifieke behoefte aan woonruimte;
4. dat het college van burgemeester en wethouders categorieën van woonvormen kan aanwijzen waarvoor het verbod als bedoeld onder 2 niet geldt;
5. het voorbereidingsbesluit in werking te laten treden op de dag na die van bekendmaking.

Aldus besloten tijdens de vergadering van de raad van de gemeente Heerlen van

de griffier,

de voorzitter,

drs. T.W. Zwemmer

drs. R. Weaver