

Onderwerp: Bescherming tegen toename ongewenste kamerbewoning en woningsplitsing

Vergaderdatum:	8 september 2022	Registratienr:	Z/22/178954 312655
Portefeuillehouder:	H. Reijnders	Steller:	J. Bindels

Aan de Raad

Voorstel:

1. een voorbereidingsbesluit krachtens artikel 3.7 Wet ruimtelijke ordening te nemen voor het gehele gemeentelijk grondgebied om het paraplubestemmingsplan 'Woningsplitsing en kamerbewoning' voor te bereiden;
2. te verbieden dat:
 - a. het gebruik van bouwwerken binnen het plangebied - al dan niet door uitvoeren van bouwwerkzaamheden - wordt omgezet naar onzelfstandige bewoning,
 - b. 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;
6. een bedrag van € 20.000 te voteren voor het opstellen paraplubestemmingsplan "Woningsplitsing en kamerbewoning";
7. In te stemmen met begrotingswijziging 7.2 paraplubestemmingsplan;
8. de door het college opgelegde voorlopige geheimhouding te bekrachtigen en te laten voortduren tot het moment waarop het voorbereidingsbesluit officieel in werking is getreden.

Inleiding:

In een toenemende mate wordt de gemeente geconfronteerd met vragen vanuit de markt naar de mogelijkheden van het toevoegen van meerdere wooneenheden / kamerbewoning in bestaande panden. Kamerbewoning 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.

De Raad van State heeft op 6 juni 2018 een uitspraak gedaan over kamerverhuur in een (eensgezins)woning of een ander gebouw waar wonen direct is toegestaan (ECLI:NL:RVS:2018:1882). In de planregels van diverse bestemmingsplannen komen de termen 'woning' en 'wonen' in afzonderlijke bepalingen aan bod. Onder 'woning' verstaat het bestemmingsplan "een gebouw of een gedeelte van een gebouw, geschikt en bestemd voor de zelfstandige huisvesting en hoofdverblijf van een huishouden". Het begrip 'wonen' komt verderop in de planregels voor, maar is niet nader gedefinieerd.

Dit doet de Afdeling concluderen dat in de planregels tussen de twee artikelen geen relatie is gelegd. Daarom kan het begrip 'woning', waarvoor het onderbrengen van een enkel huishouden relevant is, niet worden gebruikt voor een meer gespecificeerde uitleg van het begrip 'wonen'. Voor de uitleg van het begrip 'wonen' dient, nu dit begrip niet nader is gedefinieerd, daarom aansluiting te worden gezocht bij het algemeen spraakgebruik. Volgens het algemeen spraakgebruik vallen onder 'wonen' diverse uiteenlopende vormen van huisvesting, waaronder ook het verhuren van kamers aan personen die niet tot het huishouden van de verhuurder behoren en ook onzelfstandige bewoning.

Gelet op de bovenstaande jurisprudentie heeft de gemeente moeten concluderen dat de bestemmingsplannen van de gemeente Beekdaelen in veel gevallen kamerbewoning direct toelaten. Verder is er geconcludeerd dat er binnen sommige bestemmingen in diverse bestemmingsplannen woningsplitsing direct is toegestaan. Voorgaande constatering kan leiden tot een aantasting van de leefomgeving.

Het opknippen van ruimten die oorspronkelijk gezamenlijk een eengezinswoning of een gebouw waar wonen is toegestaan vormen, kan leiden tot een verstoring van het woonklimaat. Kamerbewoning en woningsplitsing hebben daardoor mogelijk negatieve ruimtelijke gevolgen op de omgeving. De toenemende vraag uit de markt gekoppeld aan de verstoring van het woonklimaat 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 woningsplitsing en kamerbewoning 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 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 functie van het gebouw. 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 kamerbewoning 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 bevestigt 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 en in procedure gebracht, dan loopt de beschermende ("bevestigende") werking van het voorbereidingsbesluit door (verbod tot gebruikswijziging en aanhouden van aanvragen om omgevingsvergunning). Na inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan worden de aangehouden aanvragen getoetst aan het nieuwe bestemmingsplan. Dat betekent dat aanvragen voor kamerverhuur of woningsplitsing te zijner tijd worden geweigerd als die niet passen binnen het nieuwe 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, c.q. 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 waarop 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.

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. Als er echter nog geen ontwerpbestemmingsplan ter inzage is gelegd voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan geldt het op grond van 3.7 van de Wro genomen voorbereidingsbesluit als een voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 4.14 van de Omgevingswet. In dat geval loopt de termijn van 1,5 jaar als bedoeld in het vierde lid van artikel 4.14 van de Omgevingswet, vanaf het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet (zie artikel 4.103, tweede lid van de Invoeringswet Ow).

Aan het onderhavig voorbereidingsbesluit wil de gemeente 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.

Aan welke global goals draagt dit voorstel bij?

De gemeente Beekdaelen stuurt aan op het behoud en het verbeteren van de leefbaarheid voor de inwoners van de gemeente Beekdaelen. Met dit besluit wil de gemeente onacceptabele woonsituaties voorkomen in het belang van de inwoners en de directe omgeving. Hiermee draagt de gemeente bij aan Global Goal 9 'Duurzame steden en gemeenschappen'. Verder werkt de gemeente Beekdaelen eerder gemaakte afspraken uit en zet zij het instrument voorbereidingsbesluit in om onwenselijke activiteiten op de locatie te voorkomen. Dit handelingsperspectief sluit aan op Global Goal 16 'Vrede, veiligheid en sterke publieke diensten'.

Argumenten:

1.1 Een voorbereidingsbesluit is een bevroeringsmaatregel 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. Voorkomen van nieuwe ongewenste vormen van onzelfstandige bewoning en woningsplitsing. 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.

3. 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 toetsen aan bestaande beleidsregels helpen een afgewogen onderscheid te maken tussen gewenste en ongewenste vormen.

4. 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. Om het beoogde bevrozingseffect te bereiken is een zo spoedig mogelijke inwerkingtreding nodig.

Kanttekeningen en risico's:

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.

Financiën:

Na besluitvorming treedt het voorbereidingsbesluit inwerking. Binnen een jaar moet de gemeente een paraplubestemmingsplan opstellen. Aan het opstellen van het paraplubestemmingsplan zijn kosten verbonden. Deze kosten worden geraamd op een bedrag van € 20.000 en komen ten laste van de geclaimde reserve die wordt aangevuld vanuit de reserve nog te bestemmen waarvan een deel terugvloeit naar de gemeente in de vorm van leges.

Vervolgtraject en verantwoording:

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

Communicatie:

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

Bijlagen:

Bijlage 1: Raadsbesluit: 'Vorbereidingsbesluit - Woningsplitsing en kamerbewoning'

Bijlage 2: Kaart met het gebied waarvoor het vorbereidingsbesluit zal gelden

Bijlage 3: begrotingswijziging 7.2 paraplubestemmingsplan

De secretaris,

De burgemeester

Mevr. Mr. S.M.J. Troisfontaine

Dhr. ing. E. Geurts