Evaluatie en uitgangspunten Beter Benutten Bestaande Woonvoorraad en Kavels

Uitgangspunten voor de beleidsregels

Gemeente Duiven

Inhoud

2 Wettelijk kader voor beleidsregels 4
2.1 Algemene wet bestuursrecht (Awb) 4
2.2 Omgevingswet (Ow) 4
3. Evaluatie beleidskader woningsplitsing, functieverandering naar Wonen, kleinschalige woningbouwinitiatieven 5
4. Analyse onderzoek en uitgangspunten 7
4.1 Overwegingen op grond van volkshuisvesting 8
4.3 Omgevingsperspectief 14
4.3.1 Gebiedsanalyse 14
4.3.2 Algemene leefbaarheid binnen de kom ten behoeve van kamergewijze verhuur of woningsplitsing. 14
4.3.3 Het woningsplitsing en kavelsplitsing in het buitengebied 16
4.2.4 Stedenbouwkundige opvattingen 17
6. Toetsingskaders en proces 18
Bijlage 1 Gebiedsanalyse 19
Bijlage 2 Komgrenzen kernen gemeente Duiven 22

Inleiding

Er zijn veel mensen op zoek naar een woning. Daarom willen we het woningaanbod vergroten. Dat doen we niet alleen met nieuwbouw, maar ook door het beter benutten van de bestaande woningvoorraad. Bijvoorbeeld door de regels voor woningsplitsen te verruimen, en kavelsplitsing en kamergewijze verhuur (woningdelen) mogelijk te maken. Op die manier kunnen we meer mensen aan een woonruimte helpen. Ook geeft dit mogelijkheden voor mensen die graag gezamenlijk willen wonen, bijvoorbeeld om voor elkaar te zorgen. Dit aanvullend op de reeds bestaande mogelijkheid voor het vergunningvrij realiseren van een mantelzorgwoning.

In 2021 is de woonvisie voor de gemeente Duiven door de gemeenteraad vastgesteld. Naast nog vele andere onderwerpen zijn in deze woonvisie doelen opgenomen om:

- Ruimte te bieden aan alternatieve woonvormen;
- Te onderzoeken of kamerbewoning onder voorwaarden mogelijk kan worden gemaakt;
- Het beleid rondom woningsplitsing, kleinschalige woningbouwinitiatieven en functieverandering naar wonen voort te zetten.

In de gemeenteraad van Duiven is een initiatiefvoorstel aangenomen omtrent beleid voor alternatieve woonvormen. Deze beleidsregel wordt geïntegreerd in de op te stellen beleidsregels.

Aanleiding

Met het vaststellen van de startnotitie “Beter Benutten Bestaande Woningvoorraad en Kavels in Duiven en Westervoort”, gaf het college de opdracht om bestaand beleid te evalueren, doelen uit de woonvisie te concretiseren en het beleid alternatieve woonvormen te bundelen in nieuwe beleidsregels. Deze opdracht heeft in het kader van de eerdergenoemde startnotitie de hoogste prioriteit.

Het intensiever gebruiken van de bestaande woonvoorraad en kavels heeft invloed op de bestaande leefomgeving: de woningdichtheid wordt hoger, de straat of buurt verandert, er kan meer druk op de leefomgeving ontstaan. Dit kan in sommige gevallen mogelijk leiden tot onaanvaardbare aantasting van de woonkwaliteit in bestaande wijken en buurten. Dat willen we (zeker bij woningsplitsing en kamergewijze verhuur/woningdelen) voorkomen. Daarnaast moet de kwaliteit van de toegevoegde woningen/kamers bewaakt worden, zodat deze ook in de toekomst aansluiten op de behoefte van inwoners. Daarom is het belangrijk om het splitsen van woningen, delen van woningen (kamergewijze verhuur), en het toevoegen van (tijdelijke) woningen op bestaande kavels met de bestemming/functie ‘wonen’ te reguleren.

2 Wettelijk kader voor beleidsregels

2.1 Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Beleidsregels hebben een wettelijke basis in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het is een bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders om beleidsregels vast te stellen. Een beleidsregel bevat veelal criteria op basis waarvan de bestuurlijke belangenafweging bij verzoeken plaats moet vinden. Beleidsregels zorgen voor consistent en navolgbaar handelen door de overheid. Op grond van artikel 4:81 Awb kan voor de motivering van een besluit worden volstaan met een verwijzing naar een vaste gedragslijn voor zover deze is neergelegd in een beleidsregel. De huidige geldende beleidsregels voor functieverandering naar wonen, woningsplitsing en kleinschalige woningbouwinitiatieven zijn vastgesteld door de gemeenteraad. Alleen de gemeenteraad is daarom bevoegd om deze beleidsregels in te trekken. Naast de vaststelling van de nieuwe beleidsregels zal daarom een raadsvoorstel worden gemaakt om het huidige beleid in te trekken.

Het werken met beleidsregels heeft een aantal voordelen:

1. Verzoeken om af te wijken van het omgevingsplan worden op een eenduidige manier beoordeeld;
2. De rechtszekerheid wordt vergroot: een inwoner/ eigenaar kan zelf vooraf nagaan of zijn verzoek voor medewerking in aanmerking kan komen en ook belanghebbenden kunnen vooraf inschatten of medewerking aan een verzoek tot de mogelijkheden behoort;
3. De beoordeling van aanvragen om afwijking van het omgevingsplan kan sneller plaatsvinden;
4. Uit jurisprudentie blijkt dat het besluit om aan een verzoek voor afwijking van het omgevingsplan mee te werken of te weigeren als beter onderbouwd wordt beschouwd, als dit besluit is gebaseerd op beleidsregels.

2.2 Omgevingswet (Ow)

Vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet is er geen sprake meer van bestemmingsplannen. De bestaande bestemmingsplannen vormen van rechtswege het ‘tijdelijk deel’ van het omgevingsplan dat tot 2032 stapsgewijs zal worden omgezet naar een definitief omgevingsplan. Om af te kunnen wijken van het omgevingsplan kan een omgevingsvergunning voor een ‘buitenplanse omgevingsplanactiviteit’ (BOPA) nodig zijn. Onder de Omgevingswet is de reguliere procedure in beginsel van toepassing op elke omgevingsvergunning; ook op een BOPA. Hiervoor geldt een beslistermijn van acht weken, die met zes weken kan worden verlengd.

Met deze beleidsregels willen we voorsorteren op een beleidsprogramma onder de principes van de omgevingswet. De regels zijn daarom concreter en meer detaillistisch dan voorheen. Deze beleidsregels worden vastgesteld door het college. Na evaluatie en eventuele herijking is het doel om de regels via het programma vast te stellen door het college. Zodanig dat technische ontsluiting via het omgevingsplan mogelijk is.

Voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) gelden de beoordelingsregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Het bevoegd gezag mag een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit alleen verlenen indien er sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 8.0a, lid 2 Bkl). Daarnaast gelden de beoordelingsregels uit de artikelen 8.0b en 8.0e van het Bkl waaronder de instructieregels voor het omgevingsplan uit hoofdstuk 5 van het Bkl en de instructieregels van de provincie voor het omgevingsplan.

3. Evaluatie beleidskader woningsplitsing, functieverandering naar Wonen, kleinschalige woningbouwinitiatieven

Het huidige beleidskader is destijds opgesteld in lijn met het beleid uit de Structuurvisie Duiven 2020, de Woonvisie Duiven 2015-2020 en de Liemerse woonagenda 2017-2027. Al deze documenten zijn inmiddels achterhaald. Dit bemoeilijkt onderbouwing en toetsing van nieuwe initiatieven.

Functieverandering naar wonen

Na inwerkingtreding van dit beleid zijn er vijf initiatieven behandeld. Daarvan zijn er vier gehonoreerd. Aan het vijfde verzoek is principe medewerking verleend. Bij functieverandering gaat het om omzetten van kantoor, horeca of detailhandel naar wonen. Het huidige beleidskader werkt voor functieverandering naar wonen volgens het ‘nee tenzij’ principe. Dit betekent dat in het huidige beleid geen ruimte is voor functieverandering naar wonen, tenzij zich er een kans voordoet waarbij aangetoond kan worden dat het initiatief voldoet aan de genoemde randvoorwaarden. Deze randvoorwaarden zijn beperkt en laten veel ruimte. Dit beleid is niet in lijn met de geldende omgevingsvisie en de noodzaak tot het ontwikkelen van nieuwe woningen zoals vastgelegd in de Woondeal GMR 2.0 (of diens opvolger).

Kleinschalige woningbouwinitiatieven

Na inwerkingtreding van dit beleid zijn er meerdere verzoeken en/of vragen ontvangen voor het realiseren van een extra woning op het eigen woonperceel of naastgelegen weiland. Daarvan is er geen gehonoreerd. Het huidige beleidskader werkt voor deze vorm volgens het ‘nee tenzij’ principe. Dit betekent dat in het huidige beleid geen ruimte is voor kleinschalige woningbouwinitiatieven, tenzij zich er een kans voordoet waarbij aangetoond kan worden dat het initiatief voldoet aan de genoemde randvoorwaarden. Één van deze randvoorwaarden betreft het ‘oplossen van een ruimtelijk-maatschappelijk probleem’. Hier werd steeds niet aan voldaan, omdat initiatiefnemers een extra woning willen realiseren op een onbebouwd stuk (agrarische) grond. Daarmee wordt geen ruimtelijk-maatschappelijk probleem opgelost. In de praktijk blijkt dat de definiëring van dit begrip leidt tot interpretatieverschillen. Hieronder wordt bijvoorbeeld niet verstaan het voorzien in een woning vanwege de grote behoefte aan extra woningen. Het is daarom noodzakelijk om bij het opstellen van de nieuwe beleidsregels de interpretatieverschillen te beperken.

Dit beleid is niet in lijn met de geldende omgevingsvisie en de noodzaak tot het ontwikkelen van nieuwe woningen zoals vastgelegd in de Woondeal GMR 2.0 (of diens opvolger).

Woningsplitsing

Na inwerkingtreding van dit beleid zijn er zes initiatieven behandeld en gehonoreerd Hiervan is eenmaal medewerking verleend in afwijking van het beleid, omdat de af te splitsten woning niet tot de oorspronkelijke woning behoorde. Het huidige beleidskader werkt voor deze vorm volgens het ‘ja, mits-principe’. Dat wil zeggen dat de gemeente Duiven een positieve grondhouding heeft ten opzichte van een initiatief voor woningsplitsing, mits het initiatief aan de genoemde randvoorwaarden voldoet. Eén van deze voorwaarden betreft het feit dat de woning vrijstaand moet zijn. Woningsplitsing komt zowel binnen als buiten de bebouwde kom voor. Het huidige beleid geeft geen mogelijkheden voor bijvoorbeeld een woningbouwcorporatie om woningen te splitsen. Dit omdat de voorraad aan sociale huurwoningen voor het overgrote deel bestaat uit rijwoningen of appartementen. Het beleid biedt ook geen mogelijkheid om een woning te splitsen ten behoeve van kamergewijze verhuur. Hoewel de omvang van het aantal huishoudens toeneemt, neemt de huishoudensgrootte juist af. Het is dan ook wenselijk om in het kader van woningkrapte specifiek voor woningzoekenden in de klasse sociale huur te onderzoeken of woningsplitsing kan worden verruimd of herijkt.

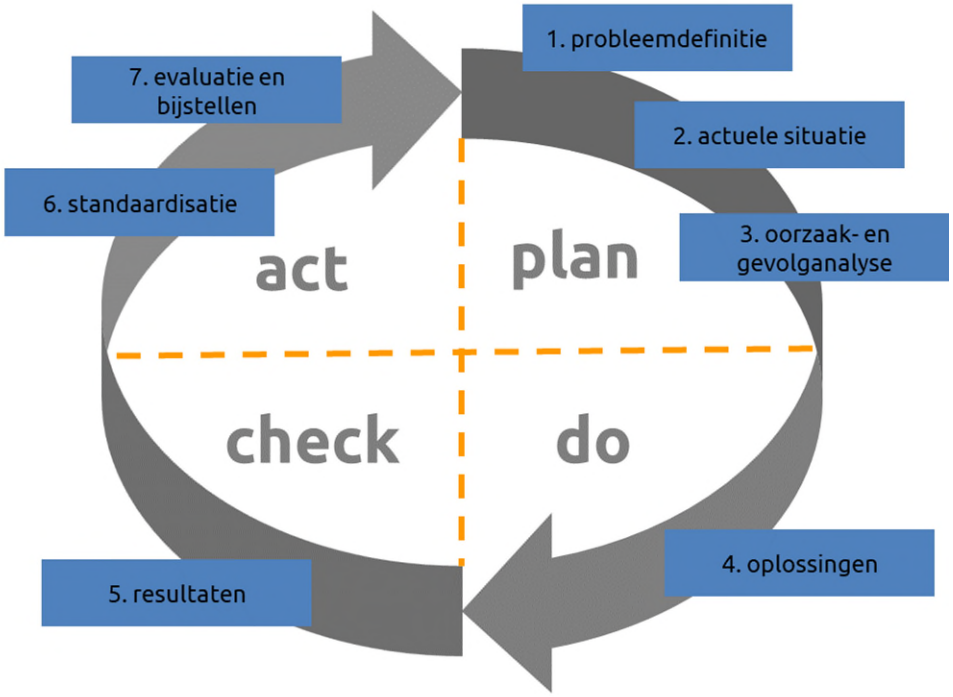
Het huidige beleid is vastgesteld onder de werking van de Wet ruimtelijke ordening en op basis van achterhaalde beleidsdocumenten. Het is dan ook wenselijk om het beleid te herijken en te voorzien van een objectief toetsingskader.

4. Analyse onderzoek en uitgangspunten

In dit hoofdstuk lichten we toe welke overwegingen worden gemaakt bij het opstellen van nieuw beleid. Daarbij maken we een onderscheid tussen overwegingen op basis van volkshuisvesting (paragraaf 4.1) en omgevingsperspectief (paragraaf 4.2). De overwegingen met betrekking tot volkshuisvesting zijn onder andere gebaseerd op de Woonvisie 2021-2030 en de Woonzorgvisie. De Omgevingswet is de grondslag voor de overwegingen inzake een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. We kijken in beginsel eerst naar het volkshuisvestelijk belang en daarna naar de overwegingen ten aanzien van de fysieke leefomgeving.

Niet elke woning, gebouw, straat, wijk of gebied leent zich voor een initiatief voor het beter benutten van de bestaande woonvoorraad en kavels. Om deze reden is bekeken welke straten, wijken en gebieden in de gemeente kunnen worden onderscheiden en om welke redenen het al dan niet toevoegen van woningen aanvaardbaar is. De analyse is breed. Zowel sociaal-maatschappelijke als fysiek-ruimtelijke componenten zijn belicht. Deze analyse is toegevoegd in bijlage 2.

Het is lastig een harde grens te trekken, aangezien iedere locatie een plek zou kunnen zijn voor het toevoegen van een woning. Maar het geven van perspectief aan inwoners is gezien de huidige krapte op de woningmarkt noodzakelijk. Het op te stellen beleidsprogramma zal worden aangepast en herijkt op basis van de PDCA-cirkel. Zodanig dat eens per drie jaar een voorstel kan worden gedaan om het beleid te herijken.



PDCA-cirkel

4.1 Overwegingen op grond van volkshuisvesting

Zoals in de startnotitie Beter Benutten Bestaande Woonvoorraad en Kavels is aangegeven, zijn er verschillende vormen waarop de bestaande woonvoorraad en kavels beter kunnen worden benut. Beleidsregels moeten voorzien in een bepaalde behoefte, moeten concreet en effectief zijn. Uit de evaluatie van het huidige beleid blijkt dat er weinig initiatieven zijn gerealiseerd en dat het beleid is opgebouwd op basis van verouderde of inmiddels vervangen visies. Het is noodzakelijk om een beleidsprogramma op te bouwen dat toegevoegde waarde heeft voor urgent woningzoekenden. De gemeente maakt bij de beoordeling over de haalbaarheid van deze initiatieven gebruik van de gebiedsanalyse (bijlage 2). Dit biedt de kans om meerdere thema's (volkshuisvesting, sociaal-maatschappelijk en fysiek) te belichten en zo te komen tot het beleidsprogramma. In opdracht van de provincie Gelderland heeft Companen generalistisch onderzoek gedaan (Beter benutten bestaande voorraad) naar de bouwkundige geschiktheid om op schaal woningen te splitsen. De inzichten die voortkomen uit dat onderzoek worden ook meegenomen in het formuleren van het nieuwe beleid

Bestaande (woon)voorraad

De woningvoorraad van Duiven kenmerkt zich door een grote verscheidenheid aan gezinswoningen. Het aandeel 1-2 persoons huishoudens groeit, maar de woningvoorraad groeit niet zo snel mee. Dit kan de doorstroming op de woningmarkt, waarbij inwoners wooncarrière kunnen maken, belemmeren. Het uitsluitend splitsen van vrijstaande woningen (conform het huidige beleid) geeft onvoldoende mogelijkheden voor de doelgroepen die zoeken naar een woonruimte.

Het beter benutten van de bestaande woonvoorraad en kavels richt zich voornamelijk op ontwikkelingen bij of in bestaande woningen. In het buitengebied staan ook gebouwen met andere functies dan wonen die buiten gebruik raken. Initiatieven tot functieverandering van deze gebouwen zijn vaak bedrijfseconomisch ingestoken en dienen in beginsel geen direct volkshuisvestelijk belang. Dit vergt vaak maatwerk. In het nog op te stellen Beleid buitengebied zal op dit soort initiatieven worden ingegaan.

In de startnotitie worden de volgende varianten omschreven voor het beter benutten van de bestaande woonvoorraad:

1. Inwonen
2. Hospitaverhuur
3. Friendscontracten
4. Kamergewijze verhuur
5. Zachte splitsing
6. Bouwkundig splitsen
7. Juridisch of kadastraal splitsen

De volkshuisvestelijke motivering van deze mogelijkheden voor de gemeente Duiven worden hieronder beschreven.

Inwonen en Hospitaverhuur

Deze vorm van wonen behoeft weinig tot geen bouwkundige aanpassingen. De eigenaar-bewoner blijft bij deze vorm in de onderhavige woning wonen en verhuurt een deel van de woning (of geeft een deel van de woning in bruikleen). Voorzieningen als keuken en badkamer worden gedeeld. Deze vorm van medegebruik van een woning is een laagdrempelige manier om woningen beter te benutten. Daarom worden hiervoor specifieke beleidsregels opgesteld.

Friendscontracten, kamergewijze verhuur en zachte splitsing

Friendscontracten en zachte splitsing zijn beide vormen die betrekking hebben op kamergewijze verhuur ofwel woningdelen. Bij het opstellen van de beleidsregels zal daarom ook alleen gesproken worden over woningdelen. Daarbij dient te worden opgemerkt dat friendscontracten een contractuele variant is van het delen van een woning. De eigenaar van de woning gaat over deze contractvorm.

Kamergewijze verhuur (woningdelen) kan bijdragen aan de woningnood. In de startnotitie (zie tabel) is reeds aangegeven dat dit voornamelijk kansen biedt aan doelgroepen jongvolwassenen, spoedzoekers en studenten. Deze groepen komen vaak in aanmerking voor een sociale huurwoning. Dit type woningen is niet aanwezig in het buitengebied. Woningdelen (specifiek zachte splitsing) blijft in het buitengebied niet mogelijk. De regels hebben daarom betrekking op mogelijkheden binnen de komgrenzen van de kernen in de gemeente Duiven (zie hiervoor bijlage 2).

3	**Friendscontracten**	Jong volwassenen, studenten	Uitgesloten binnen 'bevroren' bestemmingsplan	Verhuren van een woning aan alleenstaanden met een gezamenlijk huurcontract. Heeft invloed op leefbaarheid en openbare ruimte.
4	**Kamergewijze verhuur**	Jong volwassenen, studenten, arbeidsmigranten, spoedzoekers	Geen ruimte binnen huidig beleid/bestemmingsplan APV: exploitatievergunning vanaf 3 kamers	Verhuring aan twee of meer alleenstaanden met afzonderlijke huurcontracten. Heeft (mogelijk) invloed op leefbaarheid en openbare ruimte.
5	**Zachte splitsing**	Jong volwassenen, studenten, arbeidsmigranten, spoedzoekers	Uitgesloten binnen 'bevroren' bestemmingsplan	Zoals kamergewijze verhuur echter dan met kleine aanpassingen zoals eigen sanitair voor de individuele huurder. Heeft invloed op leefbaarheid en openbare ruimte.

Vanuit volkshuisvestelijk oogpunt wordt geadviseerd om aan te geven welke minimale eisen gesteld worden aan de kamer. Dit moet ook worden bezien vanuit opbouw van de huidige woningvoorraad. Het aantal aanwezige studentenwoningen in Duiven is nihil. Woningdelen is daarom in beginsel een nieuwe vorm voor de gemeente. Geadviseerd wordt om in Duiven zoveel mogelijk de variant zachte splitsing als basisvereiste te zien voor het delen van woningen.

Het bouwkundig en/of kadastraal/juridisch splitsen

Het hoofddoel van bouwkundig of kadastraal/juridisch splitsen (hierna woningsplitsing) is om het aanbod van kleine en betaalbare woningen voor 1 en 2 persoons huishoudens te vergroten. In de startnotitie is aangegeven welke doelgroepen het best bediend kunnen worden bij woningsplitsing (zie hiervoor tabel 2). Een woningsplitsing levert in beginsel tenminste één kleine betaalbare woning in de categorie sociale huur op. Daarnaast draagt een gesplitste vrijstaande woning bij aan het toevoegen van meer betaalbare koopwoningen. In Duiven zijn regels vastgelegd in de Doelgroepenverordening die verband houden tussen minimale gebruiksoppervlaktes en huur- en koopprijsgrenzen. Deze regels worden gerespecteerd. Daarmee moet ook een minimale gebruiksoppervlakte aan te houden voor een te splitsen woning.

6	**Bouwkundig splitsen**	Jong volwassenen, studenten, arbeidsmigranten, spoedzoekers	Beleidsnotitie woningsplitsing, kleinschalige woningbouwinitiatieven en functieverandering naar wonen.	Verbouw woonhuis tot twee of meer zelfstandige eenheden. Heeft invloed op leefbaarheid en openbare ruimte.
7	**Kadastraal/juridisch splitsen** ***(bijv. optoppen)***	Jong volwassenen, spoedzoekers, senioren	Beleidsnotitie woningsplitsing, kleinschalige woningbouwinitiatieven en functieverandering naar wonen.	Zoals bouwkundig splitsen maar met notariële acties. Heeft invloed op leefbaarheid en openbare ruimte.

Tabel 2

Conform de Doelgroepenverordening Duiven bedraagt de minimale gebruiksoppervlakte voor het toevoegen van een betaalbare koopwoning tot de landelijke betaalbaarheidsgrens 90m2. Om te borgen dat de splitsing van een bestaande vrijstaande woning (wat resulteert in maximaal twee zelfstandige wooneenheden ook voldoet aan deze regel is in ieder geval 180m2 gebruiksoppervlakte noodzakelijk.

Om te borgen dat ook de uitgangspunten in de doelgroepenverordening worden geborgd conform de categorie sociale huur is een gebruiksoppervlakte noodzakelijk van 100m2.

Op basis van de startnotitie heeft Vivare onderzocht hoe ze kan bijdragen in het oplossen van de woningnood. Ook voor Vivare behoort het beter benutten van haar woningvoorraad tot de mogelijkheden. Onderstaande tabel (tabel 3) geeft de opvatting van Vivare weer.

	Kamergewijze verhuur (Variant 4)	Zachte splitsing (Variant 5)	Bouwkundig splitsen (Variant 6)
Selectiecriteria			
	strategie op doorexploiteren	strategie op doorexploiteren	strategie op doorexploiteren
	EGW?	EGW	EGW
	oppervlakte minimaal 80m2	oppervlakte minimaal 80m2	oppervlakte minimaal 100m2
	minimaal 3 slaapkamers (en/of mogelijkheid tot het creeren van 3 redelijk gelijkwaardige slaapkamers)	minimaal 3 slaapkamers (en/of mogelijkheid tot het creeren van 2 redelijk gelijkwaardige slaapkamer-badkamercombinaties)	beukmaat minimaal 6m
	bouwjaar vanaf 1965 en t/m 1999	bouwjaar vanaf 1965 en t/m 1999	bouwjaar vanaf 1965 en t/m 1999
	bij voorkeur geen houten vloer (ivm geluid)	bij voorkeur geen houten vloer (ivm geluid)	bij voorkeur geen houten vloer (ivm geluid)
	check op leefbaarheid en passend in de buurt	check op leefbaarheid en passend in de buurt	passend bij voorzieningen in de wijk (zoals parkeervoorzieningen)
PvE (globaal)			
	PMC niet van toepassing	PMC niet van toepassing	PMC 6 GBO 40 - 50 m2
	niet levensloopgeschikt	niet levensloopgeschikt	indien mogelijk levensloopgeschikt (voor BG nice to have)
	gedeelde nuts (bestaand)	gedeelde nuts (bestaand)	individuele nuts (bestaand splitsen)
	gedeelde installaties	gedeelde installaties	individuele installaties
	3 (of meer) redelijk gelijkwaardige slaapkamers	2 redelijk gelijkwaardige slaapkamer -badkamercombinaties	bij voorkeur eigen voordeur/ of voordeur delen als niet anders kan
	gedeelde begane grond met woonkamer en keuken, gedeeld sanitair	gedeelde begane grond met woonkamer en keuken	evt gedeelde voordeur/hal. Gedeelde buitenberging.
	gedeelde buitenruimte	gedeelde buitenruimte	bovenwoning geen individuele buitenruimte
	onzelfstandige woonruimte	onzelfstandige woonruimte	zelfstandige woonruimte

Tabel 3

De standpunten van Vivare komen in grote lijnen overeen met hoe de gemeente aankijkt tegen woningdelen en woningsplitsing van sociale huurwoningen. Veel van de woningen die Vivare verhuurt hebben een gebruiksoppervlakte die varieert van circa 85m2 tot 110m2 gebruiksoppervlakte. Dit zijn over het algemeen rij- en hoekwoningen.

De gemeente stelt echter voor om de variant zachte splitsing als basis variant te zien voor de mogelijkheden voor woningdelen. Daarnaast heeft Vivare de voorkeur voor afzonderlijke huurcontracten. Hiermee is de mogelijkheid voor friendscontracten door te verhuren woningen van Vivare momenteel nog uitgesloten.

De volgende beschreven mogelijkheden hebben geen betrekking op de bestaande woningvoorraad. Omdat de opdracht van het college ook betrof om mogelijkheden op kavels en functieverandering naar wonen binnen de komgrenzen te onderzoeken, zijn de volkshuisvestelijke opvatting hiervoor ook beschreven.

Kavelsplitsing

Het doel van kavelsplitsing binnen de komgrenzen is om het aanbod in levensloopbestendige woningen te vergroten en de doorstroming op de woningmarkt te bevorderen. Een kavelsplitsing levert binnen de komgrenzen tenminste één levensloopbestendige woning op. In de startnotitie is aangegeven welke doelgroepen het meest zullen zoeken naar deze vormen.

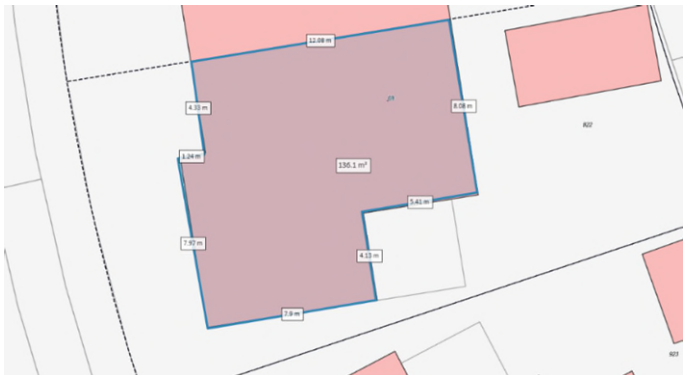
	Toestaan van het permanent plaatsen van extra woning(en) op het kavel, naast de bestaande woning.	gezinnen, jong volwassenen, senioren	Initiatiefvoorstel Beleidsregel alternatieve woonvormen gemeente Duiven. Geen mogelijkheden binnen huidig beleid in de gemeente Westervoort	Verdichting, intensiever gebruik van bestaande woonkavels kan gevolgen hebben fysieke leefomgeving. Extra woningen hebben invloed op fysieke leefomgeving. Brede afweging voor extra beleidsruimte zeer noodzakelijk

Tabel 4

Binnen de komgrenzen

Het splitsen van kavels die een woonbestemming hebben kunnen bijdragen in de behoefte aan passend wonen binnen de komgrenzen van Duiven, Groessen en Loo (zie bijlage 2). Uitgangspunt is om mogelijkheden te creëren voor 1-2 persoonshuishoudens en gericht op levensloopbestendig wonen.

Levensloopbestendige (vrijstaande) woningen (zie onderstaande voorbeelden) hebben in beginsel een grotere oppervlaktemaat op de begane grond dan niet levensloopbestendige varianten. Dit omdat de badkamer en slaapkamer ook op de begane grond moeten liggen. Deze oppervlaktemaat ligt in veel gevallen al op minimaal 110m2 bruto, maar kunnen ook groter zijn. De grotere oppervlaktemaat op de begane grond heeft gevolgen voor de benodigde kaveloppervlakte.



Voorbeeld Rottumstraat ca 136m2



Voorbeeld Wilhelminastraat ca 160m2

De te bouwen woning moet passend zijn bij de doelgroep (senioren) en tegelijkertijd moet de toekomstige kavel met de bestaande woning onderscheidend blijven. Dit betekent dat er nog een voldoende grote kavel moet overblijven. Anders dan in nieuwe gebiedsontwikkelingen nu vaak als oppervlakte maat terug komt.

Buiten de komgrenzen

Buiten de komgrenzen is het doel van kavelsplitsing meer kwalitatief. Grote verouderde schuren die binnen de huidige functie niet toekomstbestendig zijn kunnen worden gesloopt of vervangen door een woning. Hier geldt dat de te splitsen kavel in beginsel een grotere oppervlakte moet hebben dan binnen de komgrenzen. Dit om de ruimtelijke structuur van het buitengebied te respecteren.

De gemeente richt zich daarom op kwalitatieve verbetering, en het toekomstbestendiger maken van het buitengebied. Die kwalitatieve verbetering behalen we door te kijken naar bestaande gebouwen die onder de onderliggende functie geen toekomst meer hebben. Schuren vanaf 400m2 kunnen mogelijk anders worden gebruikt of worden gesloopt in ruil voor de toeging van een woning.

Alternatieve woonvormen (tijdelijke woningen)

Mogelijkheden voor tijdelijke woningen in de gemeente Duiven zijn momenteel opgenomen in de Beleidsregel alternatieve woonvormen (geldend vanaf 04-04-2024). Momenteel zijn er 2 initiatieven die aan de hand van deze beleidsregels worden begeleid. Hoewel de beleidsregel in beginsel na twee jaar wordt geëvalueerd, is het onwenselijk om conflicterend beleid te hebben. Daarom is het uitgangspunt om het huidige beleid te integreren en te herijken in de nieuwe beleidsregels. Centraal staat hierbij:

- Het langer zelfstandig blijven wonen en het zorgen en omkijken naar elkaar;
- Creëren van mogelijkheden voor starters op de woningmarkt.

We wegen de nieuwe beleidsmogelijkheden af tegen het huidige beleid voor alternatieve woonvormen.

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) richt zich op zelfredzaamheid en zorgt dat mensen kunnen participeren in onze samenleving. Als meerdere mensen op hetzelfde erf wonen wordt verwacht dat zij in staat zijn en bereid zijn om zorgtaken met elkaar op te lossen. Het zorgen voor elkaar sluit aan op het beleidsprogramma ‘Samen Sterk’. Als iemand in de ondersteuning of lichte zorg nodig heeft, kan de gebruikelijke zorg overlopen in mantelzorg. Dit maakt het inzetten van de Wmo-voorzieningen vaak overbodig. Van de aanvrager van deze woonvorm mag worden verwacht dat diegene zich hier bewust van is.

Starters hebben daarentegen een andere behoefte. Deze jongvolwassen groep heeft behoefte aan een eigen plek in de zoektocht naar onafhankelijkheid, volwassenheid en zelfredzaamheid. De huidige problematiek op de woningmarkt geeft uitdagingen. Een kleinere tijdelijke zelfstandige wooneenheid op het terrein van het ouderlijk huis om de wooncarrière te starten helpt op korte termijn deze doelgroep. Zo kan deze doelgroep uiteindelijk slagen op de woningmarkt.

Functieverandering van bestaande panden naar wonen

Functieverandering van bestaande panden naar wonen binnen de bebouwde kom van de gemeente Duiven kan bijdragen aan de leefbaarheid van een wijk of straat. De prioriteit ligt dan ook bij het faciliteren van pandtransformaties naar wonen in of aan de rand van bestaande woonwijken. Juist daar waar de huidige bedrijfsmatige functie niet toekomstbestendig genoeg is en het pand potentie heeft om met een andere invulling toekomstbestendig te worden. Zo dragen we bij aan het behouden of het versterken van het beeld van de gemeente. Het beleid heeft in beginsel als doel om kleinschalige initiatieven te faciliteren. Grote initiatieven hebben vaak meer impact op de buurt en omgeving en vragen een bredere projectmatige aanpak. Voor omvangrijkere initiatieven kan via de intaketafel een verzoek worden ingediend. Een generieke beleidsregel is dan ook alleen te maken voor kleinschalige functieveranderingen van bestaande panden tot en met 3 woningen. Hierbij moet worden aangetoond dat een bijdrage kan worden geleverd aan:

- De toekomstbestendigheid van de straat of wijk waarin het ingediende initiatief ligt. De huidige functie van het pand heeft onvoldoende toekomst in het huidige gebied.

- Het beoogd woonprogramma in beginsel bijdraagt aan de concrete woonbehoefte zoals vastgesteld in de woonvisie Duiven 2021-2030. Uitgangspunt is dat we woningen toevoegen voor mensen met een aantoonbare woonbehoefte die niet in de bestaande woningvoorraad en met de bestaande plannen kan worden ingevuld.

- Fysieke kenmerken van het pand, die bijdragen aan de sfeer van de kern, willen we behouden en waar mogelijk versterken. De omvorming van panden mag in geen geval leiden tot een verslechtering van de fysieke kenmerken van deze panden, waardoor het algehele beeld van

de kern zou verslechteren. Van een onevenredige aantasting van de stedenbouwkundige samenhang is sprake als de bebouwingskarakteristiek en/of de karakteristiek van de openbare ruimte wordt aangetast.

Overige woonvormen

Er zijn meer woonvormen die mogelijk kunnen bijdragen aan het woningtekort. Deze woonvormen worden met de volkshuisvestelijke uitgangspunten voor dit beleidsprogramma niet uitgesloten. Een voorbeeld hiervan is optoppen. Het optoppen van woningen of complexen kan extra woningen opleveren. De gebiedsanalyse geeft informatie over de kansrijkheid van het optoppen. Daarnaast is met toegelaten instellingen gesproken over deze ontwikkeling. Op basis van deze informatie is het opstellen van generiek beleid onwenselijk. Optoppen betreft in veel gevallen maatwerk die binnen de kaders van de regels in het (tijdelijk) omgevingsplan, wel of geen ruimte geven. Initiatieven met betrekking tot optoppen zullen daarom afzonderlijk worden beoordeeld.

De focus in het beleidsprogramma ligt op kleinschalige initiatieven. De vragen die de gemeente krijgt over bijvoorbeeld tiny houses of collectieve woonvormen richten zich op grotere initiatieven (meer dan 2) en hebben soms de combinatie met zorg. Dit vraagt maatwerk en een bredere afweging. Hiervoor is de intaketafel de plek om dergelijke initiatieven op wenselijkheid te toetsen.

4.2 Omgevingsperspectief

4.2.1 Gebiedsanalyse

De gebiedsanalyse geeft inzicht in de staat van de verschillende (CBS) buurten in de gemeente Duiven. Deze CBS-buurtindeling kan soms een vertekend beeld geven. Bijvoorbeeld wanneer een deel van het buitengebied wordt gerekend tot de CBS buurt. Daarom is naast de data ook gebruik gemaakt van kennis binnen gemeentelijke vakdisciplines. Om te kunnen aangeven in welke wijken van Duiven aanleiding is om minder ruimte te geven aan initiatieven voor het beter benutten van de bestaande voorraad is gekozen om de volgende data als uitgangspunt te nemen:

1. Aandeel inwoners met een lage veerkracht;
2. Bevolkingsdichtheid per km2;
3. Aandeel inwoners dat zich eenzaam voelt.

Het verdichten van woonwijken kan invloed hebben op leefbaarheid. Hoewel deze leefbaarheid niet eenvoudig te meten is, is het noodzakelijk om hiernaar te kijken. Het helpt de gemeente om op verantwoorde wijze beleidsruimte te creëren. De drie hierboven genoemde thema's hebben elk een eigen schaal. Binnen die schaal zijn 5 treden te duiden. De stelregel die is gehanteerd luidt: als een wijk op basis van de data (bevestigd en/of aangegeven door lokale kennis) overwegend wordt aangeduid in trede 4 of 5 is extra aandacht noodzakelijk in het vormen van beleidsruimte rondom woningdelen of woningsplitsing. De uitkomsten van de analyse zijn gevoegd in bijlage 1.

Hieruit blijkt dat de wijken Oud-Zuid en West extra aandacht verdienen als het gaat om het creëren van meer woonmogelijkheden (specifiek woningdelen en woningsplitsing).

4.2.2 Algemene leefbaarheid binnen de kom ten behoeve van woningdelen of woningsplitsing.

Algemene leefbaarheid richt zich op het woon- en leefklimaat van de straat, buurt, wijk en/of kern en gaat dus verder dan alleen het gebouw zelf. Daarvoor hebben we de directe woon- en leefomgeving van de woning in beeld gebracht. Doelstelling is om te voorkomen dat het woon- en leefklimaat van de straat, buurt, wijk of kern onevenredig onder druk komt te staan. Ook buurten waar er al sprake is van aantoonbare problemen met de leefbaarheid willen we beschermen. Een straat, wijk of buurt is ontworpen rondom het type woningen dat is gebouwd. Zo sluit de openbare ruimte, het aantal parkeerplaatsen, fietsenstallingen en afvalinzameling aan bij de woningen en is die niet (altijd) ingericht op een toename van het aantal huishoudens door extra woningen of woningdelen. Daarnaast zijn woningen, straten en buurten vaak zo ontworpen dat ze aantrekkelijk zijn voor een bepaalde doelgroep. Een gezin stelt andere eisen aan de woning en woonomgeving dan een student of een oudere. Het veranderen van de woningvoorraad kan leiden tot een botsing van leefstijlen. De ouderen en kleine kinderen gaan bijvoorbeeld op tijd naar bed, terwijl studenten ’s avonds en ’s nachts nog actief zijn. Bovendien zijn er verschillen zichtbaar in de ruimtelijke opbouw van gebieden binnen onze gemeente. Deze verschillen werken door in de afwegingen rondom de fysieke leefomgeving en lichten we hieronder toe:

In de bebouwde kom staan de woningen dicht bij elkaar. Rijtjeswoningen, appartementen, twee-onder-een kapwoningen en vrijstaande woningen wisselen elkaar af. We willen voorkomen dat er clusters ontstaan van woningen die anders worden gebruikt dan door één huishouden om zowel de woonkwaliteit als de differentiatie van type woningen te behouden. Daarom stellen we een afstandsregel in bij grondgebonden woningen en appartementen.

De afstandsregel houdt in dat een woning waarvoor een omgevingsvergunning voor woningsplitsing en/of woningdelen (maximaal drie kamers) wordt aangevraagd niet geheel of gedeeltelijk valt binnen, of wordt geraakt door, een straal van 30 meter, gemeten vanuit het middelpunt van een hoofdgebouw waarin woningdelen (voor maximaal 3 kamers) plaatsvindt, of die gesplitst is op basis van het nieuwe beleid (zie figuur 1). Hierbij worden ook woningen betrokken waarvoor al eerder een aanvraag is ingediend die nog in behandeling is. Op deze manier is het gebied binnen de geldende straal rond een dergelijke woning ‘beschermd’ tegen nieuwe initiatieven van woningdelen en/of woningsplitsing. Binnen een straal van 30 meter kan dus in beginsel maar één woning liggen waarbij sprake is van woningdelen of woningsplitsing.

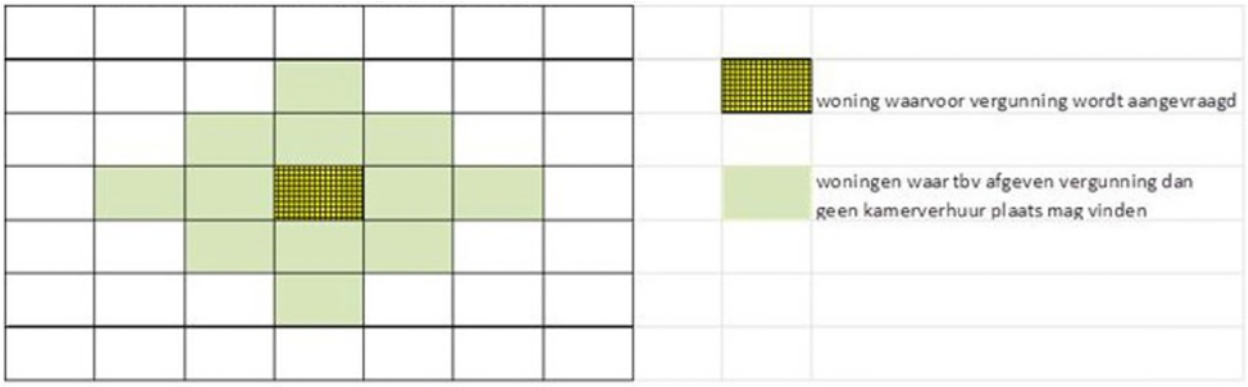


Figuur 1: cirkelbenadering bij grondgebonden woningen (voorbeeld), straal is 30 meter.

In Figuur 1 is de woning met het rode kruis bijvoorbeeld een bestaande woning waarin drie kamers worden verhuurd. Vanuit het middelpunt van het hoofdgebouw is een cirkel getrokken met een straal van 30 meter. De donkere oranje woningen vallen geheel of gedeeltelijk binnen, of worden geraakt door de cirkel met deze straal. Voor deze woningen kan geen omgevingsvergunning verleend worden voor woningdelen (maximaal drie kamers) en woningsplitsing. Bij de groen gekleurde woningen raakt de cirkel weliswaar de percelen waarop deze woningen zich bevinden, maar niet de woningen zelf. Voor deze woningen zou nog een omgevingsvergunning voor woningdelen (drie kamers) en/of woningsplitsing verleend kunnen worden.

Op basis van de gebiedsanalyse is extra aandacht noodzakelijk voor de wijken Oud-Zuid en West. In deze wijken vormt een grotere straal om de te splitsen of delen van woningen het uitgangspunt. Deze grotere straal is gesteld op 50 meter. Gerekend vanaf het middelpunt van de woning.

Voor een appartement in een appartementengebouw wordt geen omgevingsvergunning verleend als in twee appartementen naast, onder, boven, of één appartement diagonaal van het betreffende appartement al kamerverhuur van twee kamers plaatsvindt. In onderstaande Figuur 2 wordt dit geïllustreerd aan de hand van het gevelbeeld.



Figuur 2: gevelbeeld bij appartementen (voorbeeld)

4.3.3 Het woningsplitsing en kavelsplitsing in het buitengebied

In het buitengebied is de afstand tussen woningen groter. Op mogelijk enkele geschakelde woningen of twee-onder-één kapwoningen na zijn het vrijwel allemaal vrijstaande woningen. Percelen met een breedte van 25 meter of meer zijn geen uitzondering. Het splitsen van grote woningen draagt bij aan de diversiteit van het buitengebied. Echter moet dit niet leiden tot een forse intensivering van het aantal woningen of een afbreuk aan de ruimtelijke kwaliteit en structuur die typerend is voor het buitengebied. Voor een te splitsen woning is het uitgangspunt om vanaf het hart van het hoofdgebouw hanteren we een straal van 150 meter waarbinnen woningsplitsing niet mogelijk is. De nieuwe beleidsregels blijven ruimte geven aan het splitsen van woningen met een woonfunctie in het buitengebied.

Om de ruimtelijke kwaliteit en structuur in het buitengebied te waarborgen dient de bebouwing zo veel mogelijk te worden geclusterd om openheid van het landschap te behouden. De oppervlakte van de woningen en bijgebouwen mag niet meer bedragen dan vóór de woningsplitsing maximaal is toegestaan op basis van het omgevingsplan of een verleende omgevingsvergunning. Hierbij worden de bouwmogelijkheden die er waren voor de woningsplitsing in de nieuwe situatie gedeeld. Door het ontstaan van meer woningen/ wooneenheden ontstaan er geen nieuwe bouwrechten. Dit om verdere verharding en verstening te voorkomen.

Met de algemene leefbaarheidstoets willen we de basis leggen voor het borgen van een goed woon- en leefklimaat. Daarom moet aan de volgende voorwaarden worden voldaan. Bovendien worden de eisen verbonden aan de omgevingsvergunning zodat bij eventuele overtreding de vergunninghouder hierop aangesproken kan worden.

Algemene Leefbaarheidstoets

1. Voor woningen binnen de bebouwde kom geldt dat zich binnen een straal van 30 meter vanaf het middelpunt van de woning, geen woning mag bevinden die reeds is gedeeld, gesplitst en/of toeristisch wordt verhuurd, in de wijken Oud-Zuid en West is deze straal 50 meter;
2. Voor woningen in het buitengebied geldt dat zich binnen een straal van 150 meter het hart van het hoofdgebouw geen woning mag bevinden die reeds is gedeeld, gesplitst en/of toeristisch wordt verhuurd;
3. We wegen de (indicatieve) trends die naar voren komen uit de meest recente data over leefbaarheid. De gebiedsanalyse is richtinggevend voor het aanwijzen van gebieden waar woningdelen of splitsing van woningen is meer of mindere mate mogelijk is. De gebiedsanalyse is een dynamisch document en zal cyclisch worden vernieuwd. We analyseren de mogelijke relatie van deze trends met (verzoeken tot) verandering van de woningvoorraad;
4. Op basis van de gebiedsanalyse wordt de leefbaarheid in de wijken: niet onevenredig aangetast wanneer er mogelijkheden komen voor een initiatief voor het beter benutten van de bestaande woonvoorraad en kavels. Op basis van de huidige analyse worden geen wijken uitgesloten.

5. Er is voldoende parkeergelegenheid voor auto's, zoals opgenomen in, de op het tijdstip van indiening van de vergunningaanvraag geldende parkeerbeleid (Nota Parkeernormen);
6. Er zijn voldoende stallingsmogelijkheden voor fietsen, scooters en brommers in het gebouw of op het perceel, waarbij iedere bewoner minimaal één fiets, scooter of brommer kan stallen in het gebouw of op het perceel. Hierbij wordt aangesloten bij de nieuwbouweisen uit het BBL;
7. De (ondergrondse)afvalvoorzieningen hebben voldoende capaciteit om het afval van de extra huishoudens te kunnen verwerken;
8. De leefbaarheid, bebouwingsmogelijkheden van de omgeving en andere nabij gelegen functies mogen niet onevenredig worden aangetast.

4.2.4 Stedenbouwkundige opvattingen

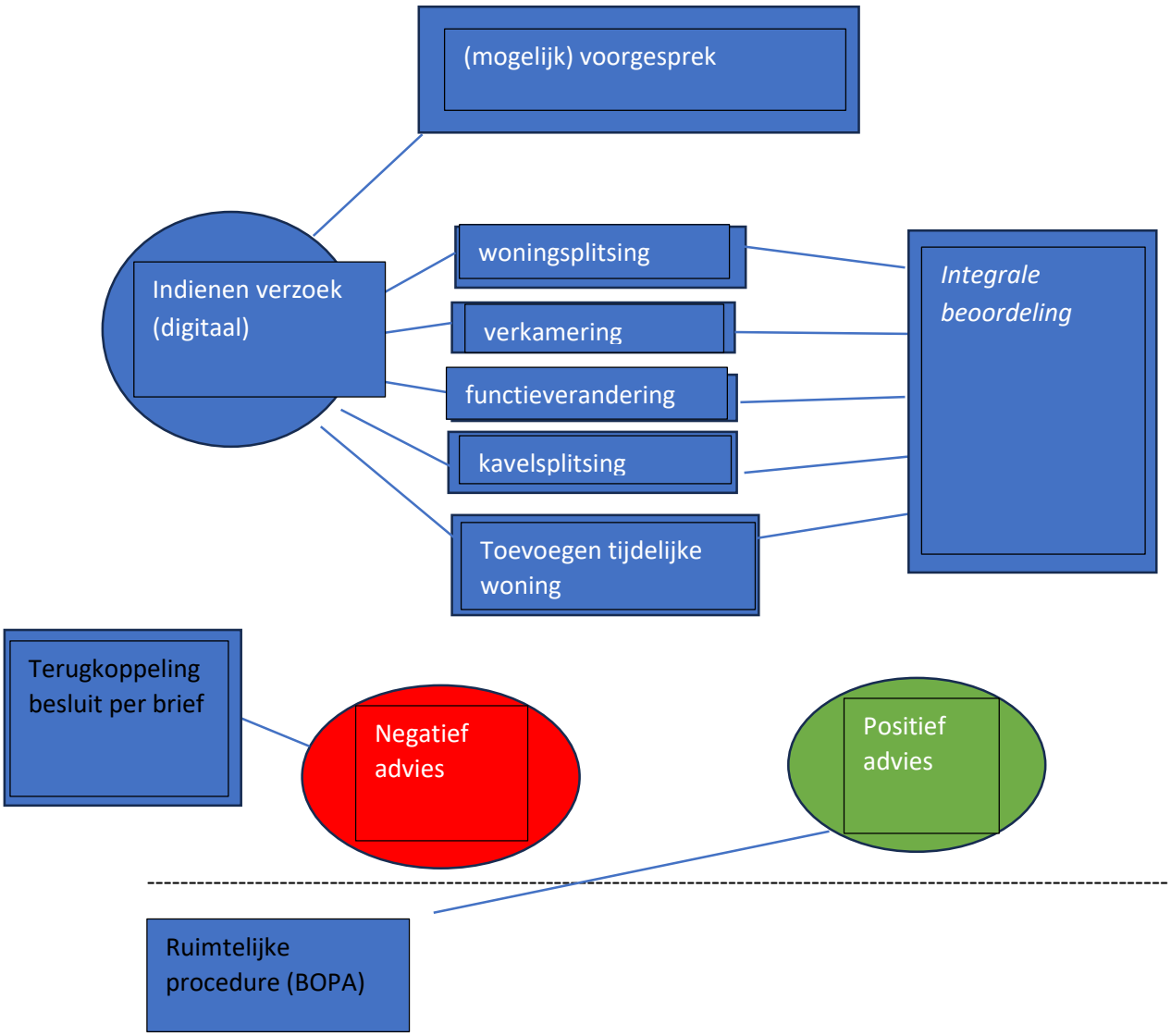
Het initiatief dient passend te zijn binnen het straat- en bebouwingsbeeld en de stedenbouwkundige opzet bij een externe wijziging van het pand of een wijzing van het perceel is minimaal een nadere stedenbouwkundige uitwerking noodzakelijk. Vernieuwbouw is toegestaan maar dient aan te sluiten bij de kwaliteit van het erf en de omgeving. Woningen achter woningen (op de tweede lijn) worden in beginsel niet toegestaan en er worden eisen gesteld ten aanzien van de entree en de ontsluiting van de woning. Bij het toevoegen van een tijdelijke woning op het achtererf wordt daarom de eis gesteld dat het gebouw ruimtelijk ondergeschikt is ten aanzien van de hoofdwoning.

Om een balans tussen bebouwing en open ruimte te behouden in de ruimtelijke structuur zijn er in het omgevingsplan bouwregels opgenomen. Om te zorgen dat de ruimtelijke impact beperkt blijft worden de bouwrechten bij hospitaverhuur, woningdelen, woningsplitsing of het toevoegen van een tijdelijke woning niet verder verruimd en/of deze mogen niet meer bedragen dan maximaal was toegestaan op basis van het omgevingsplan of Omgevingsvergunning. Bij functieverandering dient overmatige bebouwing gesloopt te worden, zodat de bouwrechten conform de functie wonen zijn.

Bij het splitsen van een perceel ontstaan nieuwe bouwrechten. Bij splitsing van kavels zijn daarom onder andere voorwaarden opgenomen voor de oppervlaktes van de percelen, afstand tot perceelgrenzen en de breedte van de kavel, deze voorwaarden zijn binnen de bebouwde kom anders dan buiten de bebouwde kom om ze passend te houden binnen de stedelijke/landschappelijke structuur. De nieuwe bouwrechten dienen conform de functie wonen te zijn.

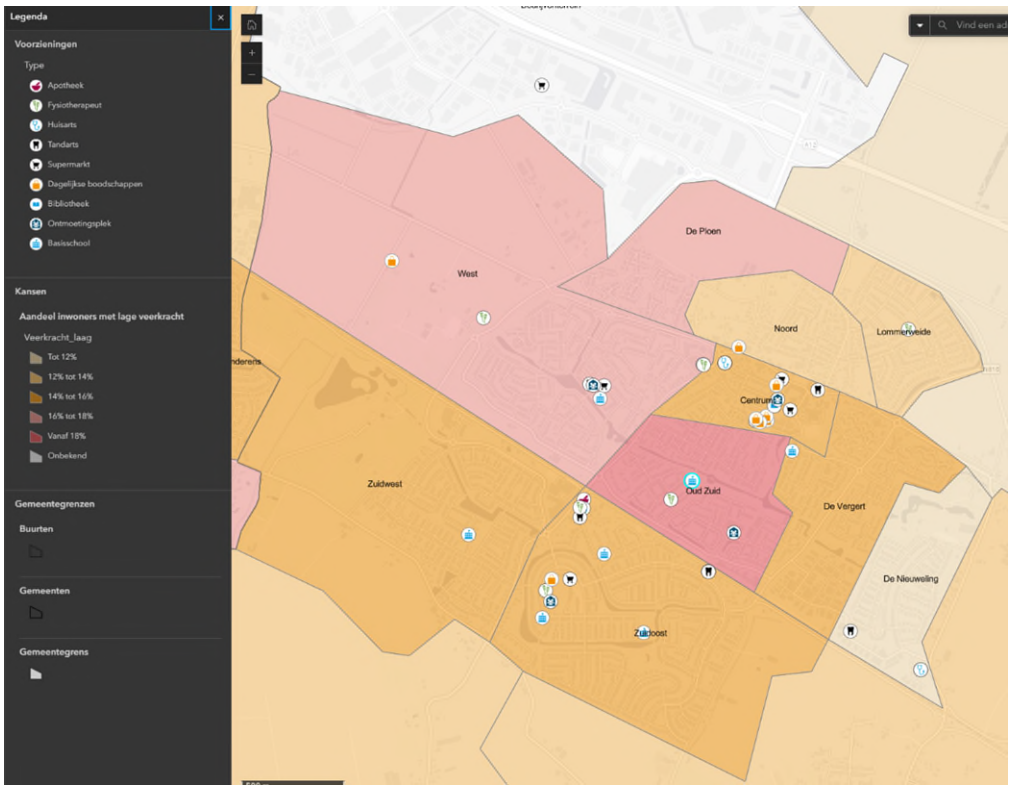
6. Toetsingskaders en proces

Hieronder is schematisch weergegeven hoe het proces van initiatief tot realisatie vorm krijgt.

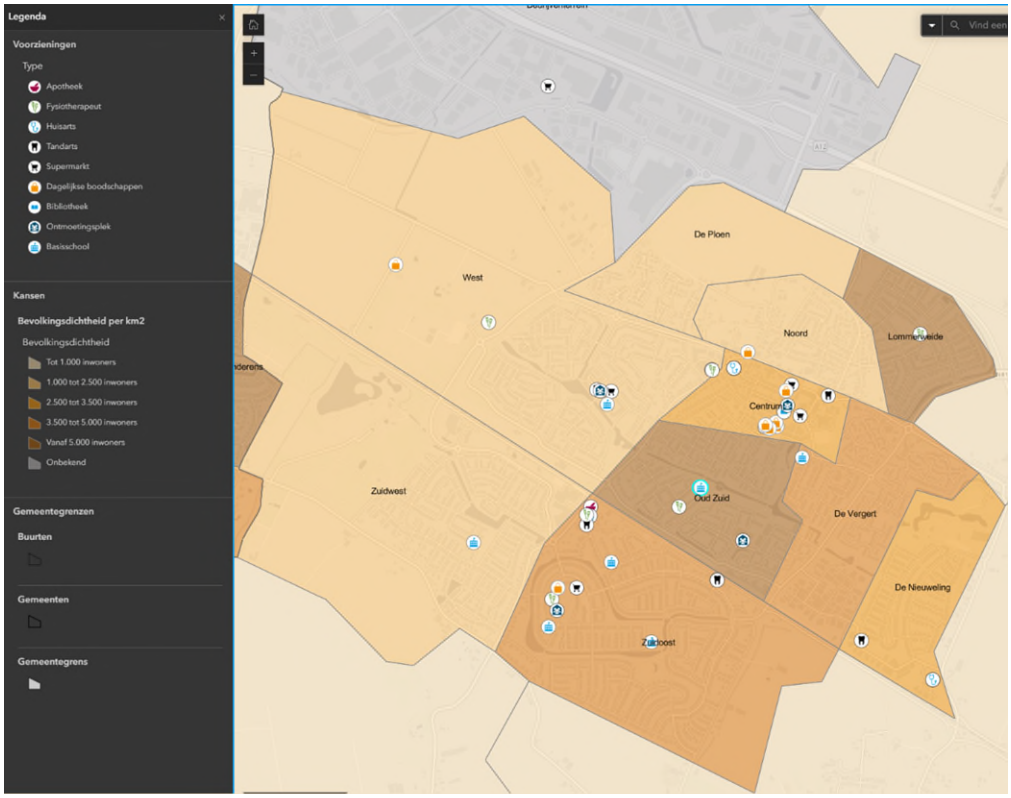


Bijlage 1 Gebiedsanalyse

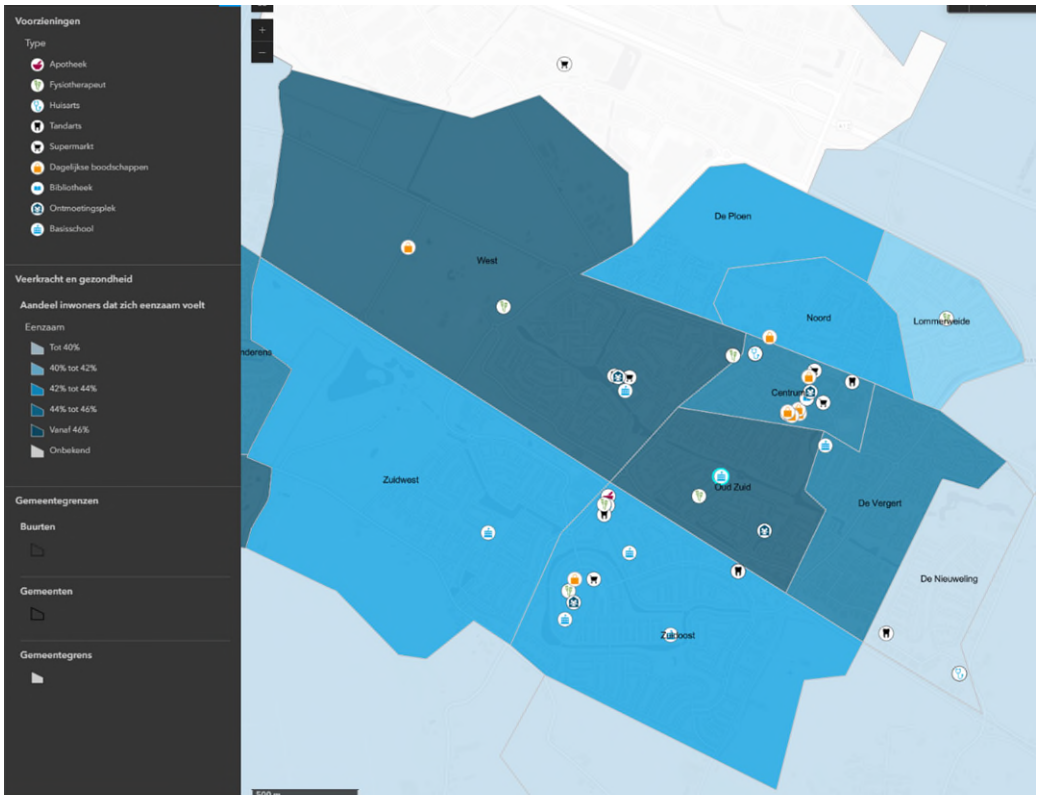
Aandeel inwoners met lage veerkracht



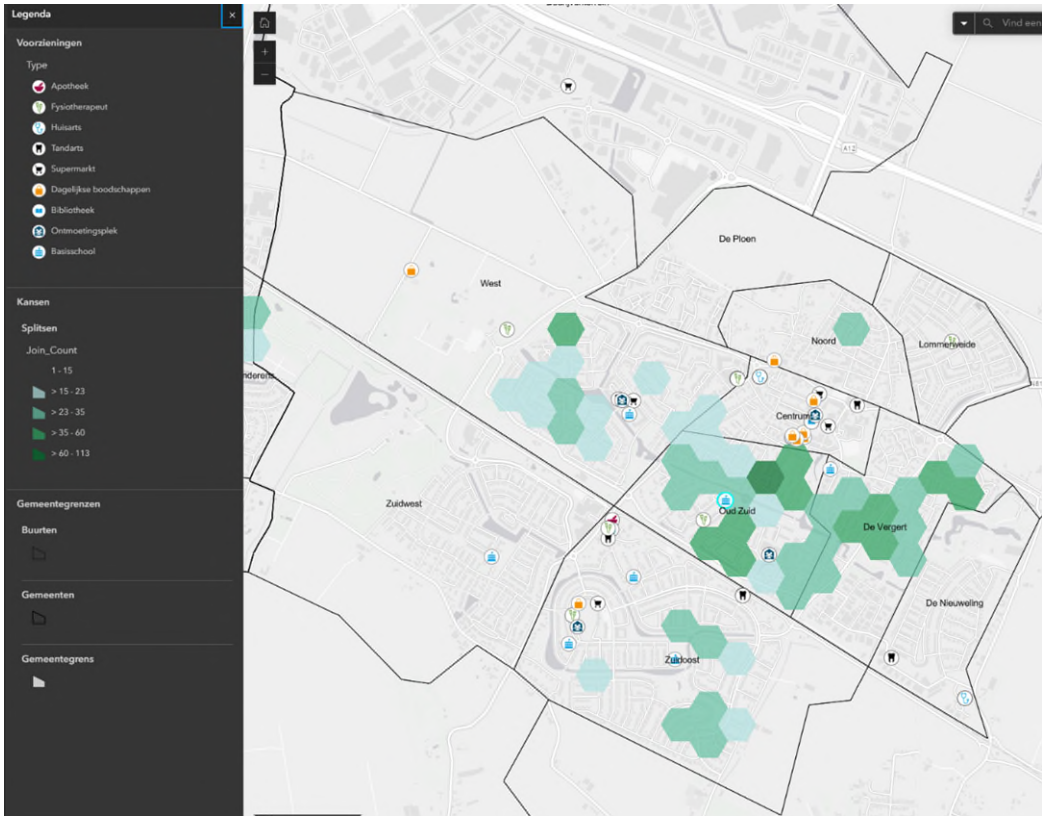
Bevolkingsdichtheid per km2



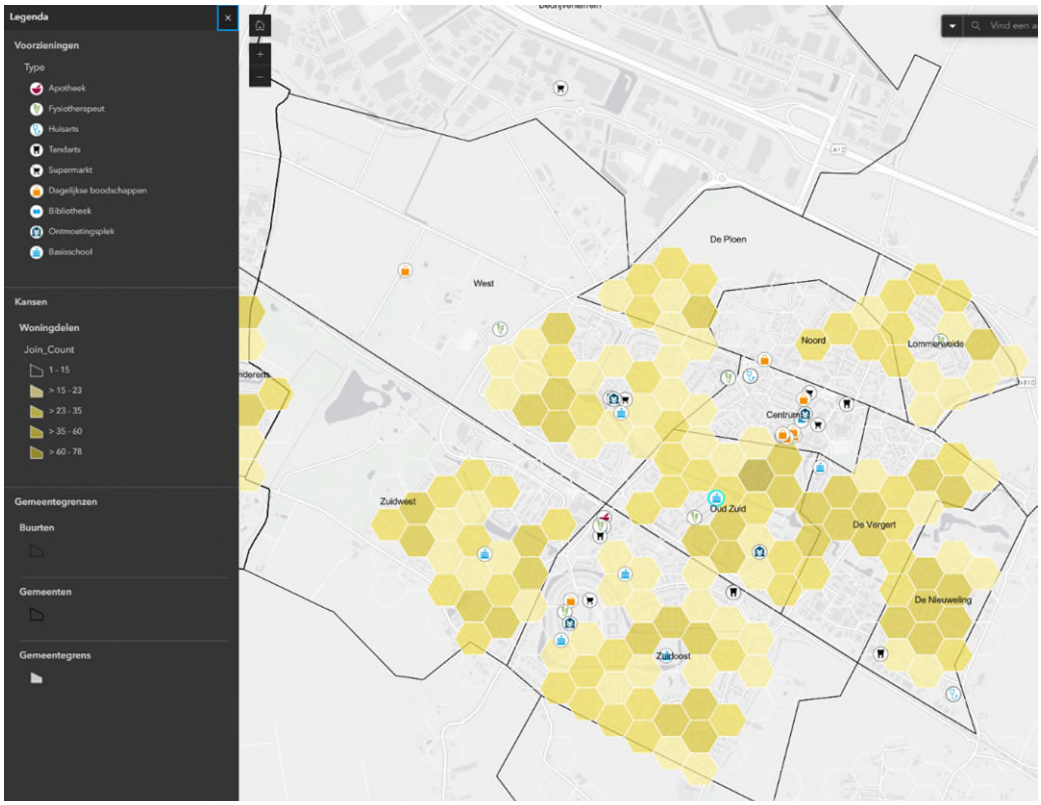
Aandeel inwoners dat zich eenzaam voelt



Kansen voor woningspliting (waar schaal mogelijk is)



Woningdelen (waar schaal mogelijk is)



Bijlage 2 Komgrenzen kernen gemeente Duiven

Komgrenzen van de kern Duiven omvat het gebied binnen de bruine contourlijn van de plaats Duiven. Voor de bepaling van de komgrenzen is gebruik gemaakt van de bebouwingscontour houtkap. Exclusief het gebied binnen de rode contourlijn ten noordwesten van de plaats Duiven



Duiven


Kampstraat
Dorpstraat
Dorpstraat
Dorpstraat
Dorpstraat
Kerkstraat
Kerkstraat
Kerkstraat

Groessen.


Schuttersveld
Loostraat
Loostraat
Loodijk
Kerkpad
Pastoorstraat
Hofdaan
Hofdaan
Sloetstraat
Angeroyen
Rijnstraat
Prinsstraat
Eversstraat
Bronsbeek
Bronsbeek
Husselarijstraat
Husselarijstraat
Loodijk
Loowaard

Loo.