



VOORSTEL

ONDERWERP

Ontwerp paraplubestemmingsplan wonen Westland.

AANLEIDING

In uw collegevergadering van 9 april 2019 is als actiepunten naar voren gekomen een memo te agenderen m.b.t. de voor- en nadelen van het opnemen van het begrip 'wonen' in bestemmingsplannen om zo een koppeling te maken met het begrip 'woning'. Zo lang deze twee begrippen niet gekoppeld zijn, heeft jurisprudentie uitgewezen dat woningen niet alleen door 'een gezamenlijk huishouden' bewoond konden worden en daarmee feitelijk ook 'onzelfstandig' (bv. kamergewijs) bewoond mogen worden. Dit heeft ertoe geleid dat de gemeenteraad op 18 februari 2020 een voorbereidingsbesluit genomen om in afwachting van voornoemde koppeling kamergewijze bewoning en woningsplitsing op slot te zetten. De planologische regeling hoe om te gaan met onzelfstandige bewoning, woningsplitsing en kamerverhuur heeft inmiddels zijn beslag gevonden in het ontwerp paraplubestemmingsplan 'wonen Westland'.

DOELSTELLING

Een planologische regeling treffen voor de wijze waarop woningen in Westland bewoond en/of gebruikt kunnen worden. Kamerbewoning, woningsplitsing en woongroepen zijn alleen nog mogelijk bij afwijkingsbevoegdheid (onder voorwaarden) voor het college van burgemeester en wethouders, terwijl recreatieve verhuur aan beleidsregels moet voldoen.

ARGUMENTATIE

1.1. Hiermee wordt gevolg gegeven aan Artikel 1.3.1 van het Besluit ruimtelijke ordening; Volgens artikel 1.3.1 van het Bro maken Burgemeester en wethouders het voornemen bekend dat er een paraplubestemmingsplan Wonen Westland wordt voorbereid.

2.1 Hiermee wordt gevolg gegeven aan Artikel 3.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening; In artikel 3.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening staat het volgende vermeld:

Het bestuursorgaan dat belast is met de voorbereiding van een bestemmingsplan pleegt daarbij overleg met de besturen van betrokken gemeenten en waterschappen en met die diensten van provincie en Rijk die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening of belast zijn met de behartiging van belangen welke in het plan in het geding zijn.

Door het ontwerp bestemmingsplan naar de diverse overlegpartners te sturen wordt hieraan voldaan.

3.1 Het opkopen van zelfstandige woonruimte t.b.v. kamerverhuur of appartementen voor bv. (tijdelijke) arbeidsmigranten moet worden tegengaan en gereguleerd;

In bestemmingsplannen wordt al sinds jaar en dag een definitie van het begrip 'woning' opgenomen: een complex van ruimten dat blijkens de indeling en inrichting bestemd is voor de huisvesting van een 'huishouden'. Omdat een 'huishouden' bestaat uit een vaste groep van personen die een economisch-consumptieve eenheid vormen, waarbij sprake is van



VOORSTEL

bloedverwantschap, huwelijksbinding of een daaraan in intensiteit en continuïteit gelijk te stellen mate van binding, was de gedachte dat kamerbewoning of andere 'onzelfstandige' bewoning van woningen in strijd was met het bestemmingsplan.

Echter, het begrip 'woning' kwam in de bestemmingsregeling 'wonen' niet voor, waardoor de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS) daarover heeft beslist dat het ontbreken van een directe relatie tussen de bestemming 'wonen' en de begripsbepaling van 'woning' ertoe leidt dat de omschrijving van het begrip 'woning' niet van betekenis is voor de bestemming 'wonen'. Daarom moet voor 'wonen' aangesloten worden bij wat hier in het algemeen spraakgebruik onder wordt verstaan en vallen diverse vormen van huisvesting onder dit begrip (ABRvS 10 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL7013). Hiermee is kamerbewoning of woningsplitsing op grond van het bestemmingsplan dus altijd mogelijk.

Kamerbewoning en woningsplitsing kunnen nadelige gevolgen hebben voor (het beheer van) de woningvoorraad of doorstroming. Er kan een prijsopdrijvend effect van uitgaan, omdat bijvoorbeeld uitzendbureaus of projectontwikkelaars mogelijkheden zien om bijvoorbeeld arbeidsmigranten te huisvesten. Woningen kunnen aldus minder gemakkelijk bereikbaar worden voor bijvoorbeeld starters. Het kan ook leiden tot negatieve gevolgen voor het karakter en de leefbaarheid van een straat of buurt, waarbij gedacht kan worden aan hogere parkeerdruk van auto's en fietsen, druk op voorzieningen, op de openbare ruimte of (geluid)hinder.

Voor gemeente Westland is een planologische regeling omtrent zelfstandige bewoning van woningen onontbeerlijk. Omdat behalve kamerverhuur en woningsplitsing ook (ongelimiteerde) recreatieve verhuur van woningen tot ongewenste situaties kan leiden, voorziet het bestemmingsplan wonen Westland ook hiervoor in een regeling (met beleidsregels).

Verbodspalingen kamerverhuur, woningsplitsing, woongroep en recreatieve verhuur
Gemeente Westland wil het opkopen van zelfstandige woonruimte t.b.v. kamerverhuur voor bv. (tijdelijke) arbeidsmigranten tegengaan of tenminste reguleren. Er kan een ongewenst prijsopdrijvend effect op de woningprijzen vanuit gaan, de parkeerdruk kan negatief beïnvloed worden of er kan sprake zijn van ongewenste (geluid)hinder. Individuele personen, welke in een pand gevestigd zijn op basis van kamerbewoning, kunnen een impact hebben op het woonklimaat en de leefbaarheid die niet langer vergelijkbaar is met een gezinssituatie.

In het Ontwikkelkader voor de realisatie van nieuwe locaties huisvesting arbeidsmigranten (2018) is opgenomen dat de huisvestingsvraag niet binnen de dorpen kan worden opgelost. Binnen de dorpen is het logischer te kiezen voor zelfstandige en permanente woningen voor andere doelgroepen. Voor arbeidsmigranten worden een aantal (grootschalige) locaties ontwikkeld buiten de dorpen.

Om te voorkomen dat zich ongewenste ontwikkelingen voordoen t.a.v. kamer- of andere onzelfstandige bewoning, wordt met het paraplubestemmingsplan "wonen" weer aansluiting gezocht bij het oorspronkelijke uitgangspunt van de bestemmingsplannen, namelijk dat een woning bewoond wordt door een (gezins)huishouden.

Een "duurzaam gemeenschappelijk huishouden" is als volgt gedefinieerd in de Huisvestingsverordening: een vaste groep van personen tussen wie een band bestaat die het enkel gezamenlijk bewonen van bepaalde woonruimte te boven gaat en die de bedoeling heeft om



VOORSTEL

bestendig voor onbepaalde tijd een huishouden te vormen. Er dient ook sprake te zijn van een samenlevingswens tussen de personen die niet overwegend wordt bepaald door de beslissing om de betrokken woonruimte te delen. Onder een huishouden vallen twee volwassenen met kinderen, maar ook een eenoudergezin, een samenwonend paar of een een-persoons-huishouden.

Deze definitie is onderwerp van geschil geweest bij de ABRvS. Zo overwoog de Afdeling in zijn uitspraak van 16 juli 2008 over samenlevende huurders die geen studenten of arbeidsmigranten waren, allen stonden ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, gezamenlijk kookten, boodschappen deden en andere activiteiten ondernamen, en bovendien een gemeenschappelijke rekening hadden waarvan gemeenschappelijke kosten werden betaald en uitdrukkelijk verklaard hadden voor onbepaalde tijd een huishouden te willen vormen, dat zij niet voldeden aan de definitie een 'duurzame gemeenschappelijke huishouding'. Kort na controle was de samenstelling van de groep gewijzigd, de bewoners waren niet gelijktijdig ingeschreven en het huurcontract stond niet gezamenlijk op hun naam (ECLI:NL:RVS:2008:BD7390).

Toch blijft het lastig om in deze definitie kwestie 100% zeker te zijn van een duurzame gemeenschappelijke huishouding. Wat nu als voornoemde groep wel gelijktijdig had ingeschreven, een gezamenlijk huurcontract had gehad en er (nog) geen wijziging had plaatsgevonden? Dan wordt het moeilijk om te bewijzen dat "de samenlevingswens tussen de personen niet overwegend wordt bepaald door de beslissing om de betrokken woonruimte te delen." Vandaar dat de definitie nog is aangescherpt door ook bloedverwantschap, huwelijksbinding of een daaraan gelijk te stellen mate van binding op te nemen.

Met een definitie van "wonen" wordt de relatie gelegd met "woning" en daarmee met de bewoning door een "huishouden". Verder wordt "kamerverhuur" gedefinieerd en opgenomen bij de specifieke gebruiksverboden. Voor woningsplitsing is een apart bouwverbod opgenomen.

Dit bestemmingsplan is van toepassing op alle woonkernen van Westland, inclusief de bedrijventerreinen. Voor het glastuinbouwgebied is de koppeling tussen 'wonen' en 'woning' al in eerdere bestemmingsplannen gelegd.

Afwijken t.b.v. kamerbewoning of woningsplitsing

Met een verbod om een woning anders te bewonen dan als huishouden, zijn kamerverhuur en andere woonvormen niet mogelijk. Uiteraard staat het een initiatiefnemer vrij om een verzoek te doen om voor een concreet geval van het bestemmingsplan af te mogen wijken. Het volledig "op slot" zetten van de mogelijkheid om een pand kamergewijs of gesplitst te mogen bewonen is te rigide en doet geen recht aan de behoefte die er ook naar dit soort huisvesting onder bijvoorbeeld jongeren of starters kan bestaan. Daarbij kan een volledig verbod mogelijk ook in strijd zijn met 'een goede ruimtelijke ordening' (Vz. ABRvS 14 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3443).

Vooraf in de dorpskernen, boven winkels en horeca gelegenheden, bestaat vanuit de gezinshuisvesting minder behoefte om daar te wonen. Ook ouderen zullen daar minder vaak willen wonen. Om de levendigheid van de dorpskernen te versterken is een woonfunctie boven winkels of horeca wenselijk. (Jongeren)huisvesting, mogelijk kamergewijs of in kleine appartementen, zou daar onder voorwaarden mogelijk moeten zijn. Hiervoor worden de hoofdkernen van 's Gravenzande, Naaldwijk en Wateringen aangewezen als mogelijke locaties. Naast deze hoofdkernen worden ook nog de hoofdwinkelstraten in Monster, Poeldijk, Honselersdijk en De Lier aangewezen. Zie hiervoor de bijlagen bij de regels van het bestemmingsplan. Als aan een aantal



VOORSTEL

voorwaarden is voldaan, mag binnen de bestemming “centrumdoeleinden” op de verdieping kamergewijs worden gewoond of mogen woningen gesplitst worden.

Afwijken t.b.v. een woongroep

O.g.v. de Huisvestingsverordening zijn woongroepen uitgezonderd van de vergunningplicht. Op basis van het bestemmingsplan moet het ook mogelijk zijn om onder voorwaarden mee te werken aan minder traditionele samenlevingsvormen.

In de Huisvestingsverordening wordt een woongroep gedefinieerd als een groep van twee of meer meerderjarige personen die de bedoeling hebben om bestendig, voor onbepaalde tijd, een met een gezinsverband vergelijkbaar samenlevingsverband met elkaar aan te gaan. Een woongroep is georganiseerd in een formele rechtspersoon (opgericht bij notariële akte en met inschrijving bij de Kamer van Koophandel) en beschikt over een gezamenlijke rekening waarvan de vaste lasten worden betaald. Bij nieuwbouw van een woning voor een woongroep is er sprake van een initiatiefgroep waarvan de leden het recht van eerste bewoning krijgen. Elke vorm van bedrijfsmatige kamerverhuur valt hier niet onder.

Voor deze vorm van wonen wordt ook een afwijkingsmogelijkheid opgenomen.

Recreatieve verhuur

In zijn uitspraak van 29 januari 2020 heeft de ABRvS uitgemaakt dat kortstondige recreatieve verhuur in strijd is met de Huisvestingswet de Huisvestingsverordening en alleen mogelijk kan worden gemaakt met een vergunning (en dus niet met een vrijstelling en melding zoals in Amsterdam, ECLI:NL:RVS:2020:261). De Westlandse Huisvestingsverordening kent geen vergunning voor “recreatieve verhuur”, zodat op grond van deze verordening niet kan worden opgetreden.

T.a.v. de bestemmingsplannen heeft de ABRvS uitgemaakt dat de bestemming “Woondoeleinden” een zekere duurzaamheid van bewoning vereist, zodat verhuur aan derden als recreatieverblijf niet kan worden aangemerkt als gebruik als woning. Op het moment dat de begrippen “wonen” en “woning” aan elkaar gekoppeld zijn, zoals beoogd met het onderhavige paraplubestemmingsplan, is kortstondige recreatieve verhuur (ook) in strijd zijn met het bestemmingsplan en zal op grond daarvan opgetreden kunnen worden. Voor alle zekerheid is de kortstondige recreatieve bewoning ook nog in het specifieke gebruiksverbod opgenomen.

3.2 De huisvestingswet en de Huisvestingsverordening zijn als instrument minder geschikt voor een regeling m.b.t. het gebruik van woningen dan een regeling op bestemmingsplan niveau;

Op grond van de Huisvestingswet en de daarop gebaseerde Huisvestingsverordening kent gemeente Westland wel een regeling voor kamerbewoning en woningsplitsing, maar dat kan een regeling op bestemmingsplanniveau niet vervangen. Met de Huisvestingsverordening zijn kamerbewoning en woningsplitsing geregeld vanuit het oogpunt van volkshuisvesting. Vanaf vier bewoners of meer is een vergunning noodzakelijk voor ‘onzelfstandige’ bewoning en ook voor woningsplitsing (verbouwen van een woning tot twee of meer zelfstandige woningen) is een vergunning noodzakelijk.

Voor minder dan vier bewoners geldt dus geen vergunningplicht en daarbij is de toetsing beperkt. Een planologische toetsing op basis van het bestemmingsplan ziet op meer dan alleen



VOORSTEL

volkshuisvesting. Zo overwoog de ABRvS: “Bij de beslissing omtrent het verlenen van een vergunning op basis van de Huisvestingsverordening kan geen integrale afweging worden gemaakt van alle bij kamerbewoning in het plangebied betrokken ruimtelijke belangen. De beoordeling welke plaats dient te vinden in het kader van de Wet ruimtelijke ordening kan dan ook niet vervangen worden door een beoordeling bij het verlenen van een vergunning o.g.v. de Huisvestingverordening” (ABRvS 10 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7648). Ook voor woningsplitsing heeft de Afdeling deze overweging gemaakt (ABRvS 12 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:405). Daarbij komt nog dat voor de woningen die aan een vergunningplicht onderworpen zijn, onderbouwd moet zijn dat zij ‘schaars’ zijn. Westland heeft in principe alle woningen goedkoper dan € 400.000 aangewezen als schaars, zonder grondige onderbouwing. Gelet op eerdere zaken die zich in Eindhoven en Rotterdam hebben voorgedaan –de rechtbank vond de schaarse onvoldoende onderbouwd- zit hier een zeker procesrisico.

3.3 Met het terinzage leggen van het ontwerpbestemmingsplan wordt voldaan aan de op de bestemmingsplanprocedure betrekking hebbende bepalingen van artikel 3.8 van de Wet ruimtelijke ordening;

Na de instemming met het ontwerpbestemmingsplan dient overeenkomstig het bepaalde in artikel 3.8 van de Wet ruimtelijke ordening het ontwerpbestemmingsplan ter inzage gelegd te worden. Daaraan wordt bekendheid gegeven door publicatie in Groot Westland en in de Staatscourant. Tevens dient het plan op de gemeentelijke website beschikbaar gesteld te worden en digitaal op www.ruimtelijkeplannen.nl.

4.1 De beleidsregels zijn noodzakelijk om het recreatief verhuren van een woning in beperkte mate toe te staan;

Om het toerisme te stimuleren en woningeigenaren toch enige mogelijkheid tot het verhuren van een woning te geven, stellen we met dit bestemmingsplan tevens de beleidsregels particuliere recreatieve verhuur gemeente Westland vast. Op dit moment zijn maar een beperkt aantal woningen op bv. AirBNB te vinden die beschikbaar worden gesteld. Wordt aan deze beleidsregels voldaan, wordt niet op basis van het bestemmingsplan opgetreden.

Een woning mag voor maximaal 30 overnachtingen per kalenderjaar verhuurd worden. De onderbouwing hierbij is het uitgangspunt dat je je woning mag verhuren wanneer je zelf elders verblijft en dat het voor de burens nog aanvaardbaar is. Uitgaande van een gemiddelde vakantie van 25 dagen en feestdagen stellen we de bovengrens op 30 nachten per jaar. Meer is gezien het risico op overlast en ontwrichting van de sociale cohesie niet wenselijk.

Het risico op overlast voor de woonomgeving (burens) neemt toe naarmate er meer personen in een woning verblijven. Om deze reden mogen maximaal vier personen in de woning verblijven. Degene die aan toeristen verhuurt moet als hoofdbewoner op het adres zijn ingeschreven in de Basisregistratie Personen en daadwerkelijk hoofdbewoning hebben op dit adres. Hierdoor wordt voorkomen dat een woning geen hoofdbewoner meer heeft en uitsluitend voor vakantieverblijf wordt gebruikt. Een woning waar geen hoofdbewoner staat ingeschreven in de Basisregistratie Personen en/of wordt gebruikt voor particuliere vakantieverblijf is feitelijk onttrokken aan de woningvoorraad en wordt daardoor illegaal als hotel gebruikt.

De gasten mogen geen overlast veroorzaken voor omwonenden. De eigenaar is aansprakelijk voor het gebruik van de woonruimte en het gedrag van de gasten. Een eigenaar is altijd als overtreder aan te merken. Bij overlast moet het gaan om structurele en/of ernstige overlast zoals bedoeld in



VOORSTEL

artikel 1 lid 2. Structurele overlast kan bijvoorbeeld blijken uit een patroon van meldingen over overlast.

5.1 Hiermee wordt gevolg gegeven aan het 'protocol procesafspraken ruimtelijke procedures: bestemmingsplan en exploitatieplan' d.d. 19 april 2016;

In het protocol staat aangegeven dat een ontwerpbestemmingsplan en ontwerp exploitatieplan (indien van toepassing) na vaststelling door het college aan de raad wordt verzonden, waarbij de raad de mogelijkheid heeft het ontwerpbestemmingsplan en het ontwerp exploitatieplan (indien van toepassing) te agenderen voor de eerstvolgende vergadering van de Commissie Ruimte (voor overleg). Het ontwerpbestemmingsplan en het ontwerp exploitatieplan (indien van toepassing) wordt(en) met aanbiedingsbrief aangeboden aan de raad.

RISICO'S EN KANTTEKENINGEN

Risico

1. Met deze planologische regeling worden de gebruiksmogelijkheden van woningen beperkt, wat mogelijk leidt tot planschade.

De Stichting Advisering Onroerende Zaken is om een planschade risico analyse verzocht, op grond waarvan ook enige voorbeeld taxaties verricht zullen worden. Het risico wordt vooralsnog als gering ingeschat.

Uitvoering/handhaafbaarheid/personele inzet

Met dit bestemmingsplan is het niet langer mogelijk een woning te gebruiken voor kamerbewoning of om een woning te splitsen, tenzij voldaan wordt aan strikte voorwaarden waaronder afwijkingsbevoegdheden gebruikt kunnen worden. Wat betreft de uitvoerbaarheid geldt dat de regels helder genoeg zijn voor inwoners, ondernemers en uitvoerders. T.a.v. de handhaving wordt geen extra capaciteit ingezet, omdat op voorhand niet te verwachten valt dat evident misbruik dit noodzakelijk maakt. Mocht in geval van bv. overlast een melding komen, is er een grond voor optreden tegen een illegale bewoning indien vastgesteld. Dit heeft ook geen gevolgen voor de formatie of budgetten. Het aantal aanvragen om afwijking zal naar verwachting niet zodanig zijn dat hiervoor extra formatie nodig is. Een half jaar na inwerkingtreding van het bestemmingsplan zal hierover nog een evaluatie plaatsvinden.

FINANCIËN

Aangezien onderhavig planvoornemen geen betrekking heeft op een specifiek bouwproject zoals genoemd in artikel 6.2.1 Bro is het opstellen van een exploitatieplan niet noodzakelijk. Aan het onderhavige parapluplan zijn, behoudens de kosten voor het opstellen van het plan en het begeleiden van de procedure voor de gemeente, geen kosten verbonden. Het plan is financieel uitvoerbaar. Een risico vormt nog de uitkomst van de planschade risico analyse zoals hierboven aangehaald. Nog voor de vaststelling van het bestemmingsplan wordt u hierover geïnformeerd.

COMMUNICATIEPARAGRAAF

Strekking besluit voor besluitenlijst:



VOORSTEL

Het ontwerp paraplubestemmingsplan 'wonen Westland' voorziet in een planologische regeling voor de wijze waarop woningen in Westland bewoond en/of gebruikt kunnen worden. Kamerbewoning, woningsplitsing en woongroepen zijn alleen nog mogelijk bij afwijkingsbevoegdheid (onder voorwaarden) voor het college van burgemeester en wethouders, terwijl recreatieve verhuur aan beleidsregels moet voldoen.

Publicatie:

Na de instemming met het ontwerpbestemmingsplan door het college wordt het ontwerpbestemmingsplan ter inzage gelegd. Daaraan wordt bekendheid gegeven door publicatie in Groot Westland, de Staatscourant, gemeentebld, de gemeentelijke website en op ruimtelijkeplannen.nl.

(EXTERN) OVERLEG EN MEDE-ADVIES

Het bestemmingsplan is opgewerkt met Wonen en BJZ.

Wonen heeft laten weten op zich niet tegen het verbouwen van een woonruimte in meerdere woonruimtes (woonvorming) te zijn als dat nieuwe zelfstandige woonruimte oplevert. Hierdoor kan de druk op de woonvoorraad verlaagd worden.

Omdat hierdoor toch ongewenste druk op het huidige aanbod van woningen kan ontstaan (uitzendbureaus / ontwikkelaars kunnen dan immers toch woningen op willen kopen om ze met bouwkundige aanpassingen te splitsen naar meerdere kleine(re) wooneenheden) en omdat er problemen wat betreft verkeer en leefklimaat kunnen ontstaan, voorziet het plan in een verbod op splitsen, alleen in de hoofdkernen is het mogelijk op de verdiepingen appartementen te maken. In andere gevallen waarin splitsing toch wenselijk is (omdat een bijzonder huisvestingsbelang gediend wordt en de locatie zich ervoor leent) kan meegewerkt worden o.g.v. de "kruimelregeling". Daar moet niet op voorhand al beleid gemaakt worden, maar zal van geval tot geval beoordeeld moeten worden.

Vanwege het wettelijk vooroverleg worden provincie Zuid-Holland en het Hoogheemraadschap van Delfland nog geïnformeerd.

VERVOLGTRAJECT

Gedurende de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan voor een periode van zes weken kunnen zienswijzen kenbaar gemaakt worden. Aan de indieners van zienswijze wordt gelegenheid geboden om hun zienswijze gedurende een hoorzitting mondeling toe te lichten. De zienswijzen worden met het ambtelijk advies aan u voorgelegd. Vervolgens kan het bestemmingsplan ter vaststelling aan de gemeenteraad worden aangeboden.