Heerlen

Voorstel

gemeenteraad

Vergadering:
gemeenteraad Heerlen

Vergaderdatum:

Registratienummer:
BWV-23002233

Agendapunt:

Heerlen,

Onderwerp
Bescherming tegen toename ongewenste onzelfstandige bewoning, woningsplitsing en huisvesting arbeidsmigranten

Inleiding/aanleiding
Op 26 januari 2022 is een voorbereidingsbesluit genomen inzake woningsplitsing en verkamering. Tijdens de voorbereiding van een planologisch regime werden wij geconfronteerd met een andere ontwikkeling die samenhangt met woningsplitsing en verkamering zijnde een toename van het aantal arbeidsmigranten die huisvesting zoeken binnen onze gemeentegrens. De overweging destijds dat wij in een toenemende mate worden geconfronteerd met vragen vanuit de markt naar de mogelijkheden van het toevoegen van meerdere wooneenheden/kamerbewoning in bestaande panden is dus onverminderd gebleven en zelfs toegenomen.

Zoals aangegeven in het voorbereidingsbesluit van 26 januari 2022 leidt verkamering en woningsplitsing 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. Verstoren 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, woningsplitsing en huisvesting van arbeidsmigranten 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 wederom voor gedurende 1 jaar op de rem te trappen en te kijken hoe e.e.a. kan worden gereguleerd.

Risico’s van verkamering, woningsplitsing en de huisvesting arbeidsmigranten 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 en lage sociale binding. 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 ("bevriezende") 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, 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) of panden worden gebruikt voor het huisvesten van arbeidsmigranten 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: één persoon of groep mensen die een huishouding voert, waarbij sprake is van onderlinge verbondenheid en continuïteit in de samenstelling ervan, studenten of alleenstaanden die bij elkaar wonen, vormen geen huishouden, ook kamerverhuur valt hier niet onder;
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;
d. Arbeidsmigrant: tijdelijke arbeider die het hoofdverblijf buiten de gemeente Heerlen heeft:
-shortstay arbeidsmigranten die niet langer dan vier maanden, op basis van logies, onafgebroken verblijven in de gemeente;
-midstay arbeidsmigranten die tussen de vier maanden en maximaal twee jaar verblijven in de gemeente.

Kader
Ruimtelijke ordening

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, kamerbewoning en huisvesting Arbeidsmigranten” voor te bereiden;
2.1. te verbieden dat het gebruik van bouwwerken binnen het plangebied - al dan niet door uitvoeren van bouwwerkzaamheden –
2.1.1. wordt omgezet naar onzelfstandige bewoning dan wel
2.1.2. de vorm onzelfstandige bewoning te wijzigen, daaronder begrepen een wijziging van een specifieke doelgroep en/of een intensivering van het gebruik,
2.1.3. en/of te wijzigen ten behoeve van de huisvesting van arbeidsmigranten;
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, kamerbewoning en huisvesting arbeidsmigranten”;

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 bevriezingsmaatregel die met onmiddellijke ingang voorkomt dat bouwwerken worden gesplitst worden gewijzigd naar kamerverhuur of kunnen worden gebruikt voor de huisvestiging van arbeidsmigranten.

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.

2.1 Door het nemen van een voorbereidingsbesluit blijft het geldende ruimtelijke toetsingskader buiten toepassing.

Ontwikkelingen die ongewenst zijn maar op grond van het geldende ruimtelijke toetsingskader wel zijn toegestaan, kunnen onder de werking van het voorbereidingsbesluit daarom toch worden tegengehouden.

3.1 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.

4.1 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.

5.1 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.

6.1 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.

7.1 Om het beoogde bevriezingseffect te bereiken is een zo spoedig mogelijke inwerkingtreding nodig.

Tegenargumenten 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 en huisvesting van arbeidsmigranten dan alsnog moeten worden toegekend.

Kosten en dekking
Het vaststellen van dit voorbereidingsbesluit heeft geen financiële gevolgen voor de begroting.

Communicatie
Het voorbereidingsbesluit zal krachtens artikel 3.7, lid 7 Wet ruimtelijke ordening worden gepubliceerd in het GVOP, de gemeentelijke website. 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, woningsplitsing en huisvesting arbeidsmigranten 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 locosecretaris,	de burgemeester,
M. Morina	drs. R. Wever

raadsbesluit

De raad der gemeente Heerlen;

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. registratienummer;

gezien het advies van de raadscommissie ;

besluit:

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

de griffier, de voorzitter,

drs. T.W. Zwemmer drs. R. Wever