



Discussienota commissie

Commissie Ruimte

8 maart 2021

Afdeling en opsteller

ROW/J. Spronk 0578 - 699494 j.spronk@heerde.nl

Portefeuille

W.I. Meijer

Programma

Leefomgeving

Agendapunt

8.

Onderwerp

Woningsplitsing, inwoning en tijdelijke woonruimte

De commissie geeft als advies:

In de desbetreffende bestemmingsplannen of omgevingsplan van gemeente Heerde een afwijkingsbevoegdheid op te nemen voor het splitsen van woningen overeenkomstig de bijlage en de hiervoor benodigde herzieningen van het bestemmingsplan te starten dan wel op te nemen in het omgevingsplan.

Inwoning in een bestaande woning toe te staan voor 2 huishoudens overeenkomstig de randvoorwaarden als opgenomen in de bijlage.

Onder de in de bijlage aangegeven voorwaarden tijdelijke woonruimte bij een bestaande woning toe te staan.

Inleiding

In vervolg op de discussienota over woningsplitsing die in januari 2020 in de commissie Ruimte is behandeld, op basis waarvan de commissie ons heeft gevraagd met een concreet voorstel te komen, hebben wij een voorstel uitgewerkt dat erop ziet woningsplitsing van bestaande (burger)woningen in de gemeente Heerde mogelijk te maken. De discussienota van januari 2020 hebben wij als bijlage toegevoegd. Daarnaast maken wij ook van de gelegenheid gebruik om het spectrum van wonen aan te vullen met een andere visie op en definitie van inwoning en tijdelijke woonruimte.

In eerste instantie benaderen wij deze onderwerpen vanuit de woonvisie (volkshuisvestingsopgave) en zien een goede (kwalitatieve) ruimtelijke ordening als randvoorwaarde. De nota is gericht op effectief ruimtegebruik met duidelijke kwaliteitseisen. Ook wordt de verbinding gezocht met de maatschappelijke situatie/vraag en het sociaal beleid van de gemeente. Het gevolg van de nieuwe benadering kan zijn dat een aantal illegale situaties (onder voorwaarden) vergunbaar wordt, maar dat is niet uitgangspunt. Ook illegale situaties zullen aan de vast te stellen voorwaarden moeten voldoen.

In deze discussie wordt een invulling gegeven aan de volgende uitgangspunten van de Omgevingswet:

Ruimte voor initiatief/menselijke maat/lokaal maatwerk;

Duidelijke regels die aansluiten bij de gestelde doelen;

Kwaliteit leefomgeving staat centraal;

Eenvoudige procedures.

Beoogd effect

Essentie is het creëren van voldoende en passende woonruimte van goede kwaliteit met de minste gevolgen voor de kwaliteit van onze omgeving.

Deze discussienota strekt ertoe om integraal in de desbetreffende bestemmingsplannen (of in het Omgevingsplan) via een afwijkingsmogelijkheid onder voorwaarden de mogelijkheid tot splitsing van bestaande burgerwoningen mogelijk te maken. Daarnaast willen wij ook heldere kaders schetsen voor het inwonen in bestaande woningen en voor tijdelijke woningen op een bestaand woonerf. Het nemen van initiatief om zelf tot passende woonoplossingen te komen, mits die initiatieven voldoen aan duidelijke kwaliteitseisen.

Bevoegdheid / Juridisch kader

Op basis van de Wet ruimtelijke ordening is aan de gemeenteraad de bevoegdheid toegekend om bestemmingsplannen (of een omgevingsplan) vast te stellen en daarmee een juridisch kader te geven voor het toestaan van (bouw- en gebruiks)activiteiten.

Eerdere besluitvorming en kaders

Commissie Ruimte 13 januari 2020.

Argumenten

Woningsplitsing is een logisch gevolg van onze visies.

Met het principe Inbreiding boven uitbreiding is het logische vervolg dat wij zoveel mogelijk gebruik maken van inbreidinglocaties voor het realiseren van nieuwe woonruimte. Met de nadruk op woonruimte (gebouw met een woonfunctie) en niet op woningen. De inzet van onze visies is dat wij passende woonruimte bieden voor alle inwoners met een daarbij behorende gezonde en veilige woonomgeving. In eerste instantie gaat het dan vaak om transformaties van bestaande gebouwen en terreinen binnen de bebouwde kom, maar met een iets bredere insteek kan ook op buiten de bebouwde kom nog ruimte worden gevonden. In het landelijk gebied is dat eigenlijk niet nieuw, maar is mede door de invoering van redelijk strenge regels in het kader van de ruimtelijke ordening en de afname van het aantal agrarische bedrijven, in onbruik geraakt. Het was normaal dat een gepensioneerd agrariër (als die al met pensioen ging) op het bedrijf bleef wonen en nog hand- en spandiensten verleende aan de opvolger. Met de verandering van de aard van de agrarische bedrijven en de voortgaande mechanisatie en automatisering, is dat minder geworden. Steeds meer ouderen ging als gevolg hiervan in de dorpen wonen. Langzamerhand is ook het karakter van een deel van het landelijk gebied gewijzigd. Verschillende gebieden zijn door de afname van het aantal agrarische bedrijven meer groene woongebieden dan agrarische gebieden geworden. Wij zijn dan ook van mening dat niet alleen de bebouwde kommen, maar ook de bestaande erven buiten de bebouwde kom als inbreidingsgebied moeten worden aangemerkt. Dat betekent overigens niet dat deze erven gelijk gesteld worden aan stedelijke gebieden binnen de bebouwde kom. Immers op basis van ons handelen op kwaliteit zijn de kernkwaliteiten van een erf in het landelijk gebied geheel anders dan een woongebied binnen de bebouwde kom. Net als centrumgebieden andere kwaliteiten hebben dan woonwijken. De mogelijkheden worden dus afgestemd op de kwaliteiten van de erven en de ligging van die erven in het landschap. Dit houdt ook in dat onbebouwde, open, groene gebieden niet voor (individuele) woningbouw in aanmerking komen, tenzij dat gebied door de gemeenteraad in een structuurvisie of omgevingsvisie is aangewezen als (toekomstig) woongebied. Het in het buitengebied bestaande beleid van bebouwingsconcentratie blijft onverminderd in stand. Het ruimtelijke ordeningsbeleid sluit nog niet aan bij onze sociale visie (Kadernota Sociaal Domein). Daarin zijn uitgangspunten als zelfredzaamheid (samenredzaamheid), het gebruik maken van het eigen netwerk en langer thuis wonen (programma Langer Thuis) van groot belang. Inwoning en mantelzorg worden nog als uitzonderingen en afwijkingen gezien en niet als standaardmogelijkheden (van nee, tenzij naar ja, mits). Daarnaast worden vragen hierover beoordeeld vanuit de regels (bestemmingsplan en beleid) en niet vanuit de maatschappelijke behoefte/opgave. Het zelf zoeken en creëren van oplossingen wordt hierdoor niet gestimuleerd. Wij pleiten er niet voor om aan ieder initiatief bij voorbaat medewerking te verlenen, maar voor een positieve benadering binnen de kaders van gezondheid, veiligheid en ruimtelijke kwaliteit. Zodat

inwoners met een zo licht mogelijke procedure de fysieke mogelijkheid krijgen om binnen de maatschappelijk geaccepteerde kaders de potenties van bestaande woningen optimaal te benutten. Duurzaamheid is voor ons als Cittaslow gemeente van groot belang. Wij staan in dat opzicht voor een grote opgave. Niet alleen om energie milieuvriendelijk op te wekken, maar ook om zo weinig mogelijk te gebruiken. Dat geldt voor grond en materialen. Om een zo groen mogelijk gemeente te behouden en daarmee ook de kwaliteit van de leefomgeving te waarborgen, willen wij zoveel mogelijk de bestaande gebouwen in de gemeente benutten voor de maatschappelijke opgaven. Het creëren van duurzame woonruimte is in dat opzicht een van de grootste opgaven. Dus initiatieven die ertoe leiden dat gebouwen optimaal duurzaam gebruikt, ingericht en gebouwd zijn, verdienen onze steun. Zeker als dat gepaard gaat met een versterking van de kwaliteit van de woonomgeving. De inhoudelijke kaders voor het splitsen van bestaande woningen hebben wij verwoord in de bijlage. Wij hebben hiervoor veel open normen gebruikt voor de beoordeling van initiatieven. Wij zijn van mening dat de combinatie van duidelijke kaders en de nodige ambtelijke en bestuurlijke deskundigheid voldoende objectiverend zal werken en toch ook de nodige flexibiliteit zal brengen die voor een goede ruimtelijke ordening nodig is. Het immers niet door een persoon bepaald, maar door een integraal team van ambtelijke deskundigen en door een collegiaal besluit binnen de door de gemeenteraad vastgesteld kaders.

Inwoning nieuwe stijl

Inwoning is toegestaan. Toch is er veel discussie over wanneer er sprake is van inwoning. In het algemeen wordt aangenomen dat er gezamenlijk een huishouden wordt gevormd door het delen van voorzieningen. De reden waarom dit redelijk strikt door de gemeenten is gehandhaafd, lag vooral in het voorkomen van een toename van het aantal woningen. Dat kwam voort uit de strikte woningcontingenten (schaarste) die aan een gemeente werden toegewezen. Inmiddels maken we op regionaal niveau afspraken over een bandbreedte. Voldoende passende en kwalitatief goede woonruimte is een opgave van de gemeente geworden die niet meer wordt beperkt door contingenten. Dat houdt in dat we ons nu kunnen oriënteren op de behoefte in plaats van verdeling van schaarste. In de loop van de jaren blijkt er best een behoorlijke behoefte aan inwoning te bestaan, maar dan wel in een situatie met voldoende privacy. Indien aan een aantal standaard randvoorwaarden wordt voldaan, levert dat geen problemen op voor de woon- en leefomgeving. Het bewonen van een woonruimte door twee huishoudens die alleen een voordeur of een andere voorziening delen achten wij in zijn algemeenheid dan ook geen probleem. Mits aan de gestelde (kwaliteits)eisen wordt voldaan. Wij vinden het niet nodig om te bepalen dat ook andere voorzieningen worden gedeeld. Wel vinden wij het van belang dat de kwaliteit van de woonruimte en de woonomgeving wordt verbeterd. Denk daarbij vooral aan duurzaamheid, gezondheid en ruimtelijke kwaliteit. Uiteraard moet er wel sprake zijn van inwoning. De kenmerken daarvan zijn in de bijlage opgenomen. Bewoning van een woonruimte door meer dan 2 huishoudens vinden wij ook acceptabel, maar wel met een specifieke toestemming van het gemeentebestuur. Hier is dus een omgevingsvergunning voor nodig. Hierdoor kunnen ook alternatieve woonvormen als vriendenwoningen worden toegestaan. Kenmerk hiervan is dat een voorziening wordt gedeeld als bijvoorbeeld een woonkamer, gezelschapskamer of gastenkamer. Ook het delen van tuin en bijgebouwen behoort tot de mogelijkheden. Ook het realiseren van meergeneratiewoningen kan op basis van deze vorm van inwoning.

Om voldoende ruimte te scheppen voor inwoning vinden wij het geen bezwaar als aangebouwde bijbehorende bouwwerken voor bewoning worden gebruikt. Ook als deze boven de grens komen van de maximum oppervlakte van een woning of het bouwblok (afhankelijk van het geldende bestemmingsplan).

De randvoorwaarden voor inwoning hebben wij in het concepttraadsbesluit opgenomen.

Tijdelijke woonruimten.

Mantelzorgwoningen zijn vergunning vrij. Dat is in de Wabo bepaald. Daar is echter wel een indicatie voor nodig. Toch zijn er veel gevallen, waarin er (nog) geen sprake is van een indicatie, maar wel van een grote mate van wenselijkheid om tijdelijk op een erf samen te wonen. In de tijdelijkheid zit het verschil met inwoning en woningsplitsing. Verschillende gemeenten in onze omgeving hebben hiervoor de mogelijkheid van premantelzorgwoningen opgenomen. Die gemeenten gaan uit van de pensioengrens en dat er op afzienbare tijd een zorgbehoefte ontstaat. Dat geeft wellicht houvast, maar laat onverlet dat er ook veel jongere personen zijn die behoefte hebben aan hulp of begeleiding. En toch ook aan een stukje zelfstandigheid. Wij vinden het in dat geval aanvaardbaar dat met een toestemming van het gemeentebestuur tijdelijk een bijbehorend bouwwerk van maximaal 75 vierkante meter voor woondoeleinden wordt gebruikt. Er moet wel een sociale connectie tussen de bewoners aanwezig zijn en blijven. Het blijft een bijbehorend bouwwerk en wordt dus niet aangemerkt als (zelfstandige) woning. In de looptijd van de toestemming mag naar een definitieve oplossing gewerkt worden. Die moet uiteraard wel voldoen aan de daarvoor geldende eisen en randvoorwaarden.

Toepassing.

Initiatiefnemers krijgen verschillende mogelijkheden om passende woonruimte te creëren. Aan de verschillende opties zijn ook verschillende randvoorwaarden en eisen verbonden. Aan tijdelijke voorzieningen worden minder zware eisen gesteld dan aan permanente oplossingen. Inwoning heeft andere gevolgen dan woningsplitsing. Dit houdt in dat initiatiefnemers aan de voorkant de woningvorm moeten kiezen. Uiteraard moet de gekozen oplossing wel mogelijk zijn binnen de kaders en randvoorwaarden. Dat houdt dus ook in dat de initiatiefnemers de gevolgen (ook die op termijn) aanvaarden. Een en ander wordt vooraf schriftelijk vastgelegd.

Kanttekeningen

Het is natuurlijk van belang om in ieder geval een goede afweging te maken. Er moet in nieuwe situaties in ieder geval sprake zijn van een gezonde en veilige leefomgeving. Ook moeten belendende functies niet onevenredig beperkt worden. Dit kan door een goed afwegingskader op te stellen dat rekening houdt met de kernkwaliteiten van het gebied, waarbij een goede belangenafweging (op inhoud) centraal staat.

Geld

Dit voorstel heeft nog geen financiële gevolgen. Als het voorstel geëffectueerd wordt, zijn er middelen nodig voor het proces, de documenten en de communicatie.

Communicatie

In toekomstgesprekken die zijn gevoerd, is al verschillende keren gewezen op de mogelijkheden en kansen die er zijn op bestaande erven om het gebruik (benutting) van bestaande bebouwing en erven te optimaliseren. Wonen is hierbij een veel genoemde functie.

Zodra het raadsbesluit wordt vertaald in een herziening van het bestemmingsplan is een formele procedure aan de orde waarbinnen een zienswijze kan worden ingediend. Ook bestaat de mogelijkheid een voorontwerp van het bestemmingsplan ter inzage te leggen om inspraak mogelijk te maken.

Inclusiviteit

Door woonmogelijkheden te vergroten, wordt meer ruimte gegeven aan situaties waarin naar bijzondere oplossingen moet worden gezocht. Het bieden van deze mogelijkheden vergroot dus de inclusiviteit van de samenleving.

Cittaslow

Bij Cittaslow gaat het voor een groot deel om relaties. Relaties tussen mensen, maar ook de relatie met de natuur en het milieu. Het zo goed mogelijk benutten van bestaande gebouwen en erven past daarin heel goed. Zeker als dit gepaard gaat met verduurzaming en kwaliteitsverbetering van de woon- en leefomgeving.

Inkoop en SROI

Als je wat krijgt, geef je ook wat terug. Dat is zeker ook een van de uitgangspunten van onze visie. Ruimere en meer flexibele gebruiksmogelijkheden voor wonen, mag wat ons betreft ook leiden tot een eis tot een verbetering van de kwaliteit van de omgeving. Een investering in de kwaliteit van het erf, de omgeving of verduurzaming achten wij redelijk. Op die manier heeft ook onze gemeenschap voordeel bij de uitvoering van dergelijke plannen.

Vervolg

Na een positief besluit van de gemeenteraad, moet het voorstel in wettelijk instrumentarium verankerd worden (herziening bestemmingsplan of opnemingsplan). Hierbij gelden procedures, waarbij een ieder kan reageren op de plannen. Het is natuurlijk ook mogelijk om voor de start van de wettelijke procedures al in overleg te treden met onze inwoners. Bij het vervolg op deze discussienota wordt dit aan de orde gesteld.

Heerde, 16 februari 2021

Het college

drs. J.W. Wiggers

B. van Zuthem

, burgemeester

, gemeentesecretaris

Bijlagen:

1. Bijlage woningsplitsing, inwoning en tijdelijke woning
2. Discussienota januari 2020