

**VITALE STADSWIJKEN,
functiemenging in woonwijken**

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

In de Economische Agenda Utrecht 2012–2018 is een achttal economische speerpunten benoemd, waar de gemeente Utrecht zich de komende jaren met het economisch beleid van de stad op richt. Eén van deze speerpunten betreft 'werken in de wijk'. Maatschappelijke, technologische en economische ontwikkelingen maken het wenselijk en mogelijk dat ondernemers in (woon)wijken gevestigd kunnen zijn. Dit zorgt niet alleen voor werkgelegenheid en mogelijkheden voor (zelfstandige) ondernemerschap dicht bij huis, maar ook voor levendigheid, sociale ontmoetingen en voorzieningen in de wijk. Kortom, het draagt bij aan de kwaliteit van de woon- en leefomgeving en past goed bij steeds meer gewenste vormen van het combineren van werk en zorgtaken. Daarnaast kunnen economische functies in de wijk het onderscheidend vermogen van de verschillende stadswijken versterken.

1.2 Ambitie

De ambitie voor de Utrechtse economie is om vitale stadswijken te hebben en te behouden. De wijk van de toekomst wordt gekenmerkt door flexibiliteit, een mix van functies die goed gemengd kunnen worden en een bepaalde mate van (economische) levendigheid. De economische levendigheid in (woon)wijken wordt vooral bepaald door kleinschalig ondernemerschap in de wijk, een sterk toenemend aantal ZZP-ers en (economische) voorzieningen.

1.3 Opgave

Om de geformuleerde ambitie voor werken in de wijk te kunnen waarmaken, is het van belang dat ondernemerschap letterlijk en figuurlijk de ruimte krijgt in de wijk, zonder dat dit ten koste gaat van de leefbaarheid en/of het woongenot. Het vestigingsklimaat in een wijk moet ruimte bieden aan ondernemers die hun verzorgingsgebied in de wijk zelf hebben en aan startende ondernemers en doorstarters die groeien en de potentie hebben de wijk te overstijgen. Dit biedt de gewenste flexibiliteit om de dynamiek in de economie te faciliteren.

1.4 Doelstelling notitie

Op dit moment bestaat reeds een aantal mogelijkheden voor het combineren van wonen en werken aan huis en het mengen van functies in de wijk. Echter, deze mogelijkheden kunnen nog verder geoptimaliseerd worden. Daarnaast blijkt dat mogelijkheden voor werken in de wijk vaak niet bekend zijn bij ondernemers. Het doel van de voorliggende notitie is het aangeven van de beleidsrichting en randvoorwaarden voor het faciliteren van meer functiemenging in woonwijken en het bieden van een toetsingskader voor initiatieven in afwijking op bestemmingsplannen. Daarnaast worden voorstellen gedaan voor verdere optimalisering en het meer transparant maken van mogelijkheden voor werken in de wijk.

2. Functiemenging in woonwijken

Om de ambitie voor vitale stadswijken en werken in de wijk te kunnen waarmaken, is flexibiliteit wenselijk om de dynamiek in de economie te kunnen faciliteren. Om dit te kunnen bieden is een duidelijke beleidsbasis nodig. Onderstaand is een aantal uitgangspunten en randvoorwaarden geformuleerd voor economische levendigheid in balans met de gewenste woonsfeer in woonwijken

2.1 Beleidsbasis voor werken in de wijk

Het huidige beleid ten aanzien van functiemenging staat verwoord in de nota Gemengde Stad, Sterke Stad en dateert uit 1999. De doelstelling van deze notitie is het behouden en daar waar mogelijk vergroten van functiemenging in Utrecht. Op basis van de nota Gemengde Stad, Sterke Stad uit 1999 is de regeling Beroep en Bedrijf aan huis gemaakt, een belangrijke stap in de richting van meer flexibiliteit voor werken aan huis. Deze regeling maakt het voor mensen aantrekkelijker en makkelijker om vanuit huis een bedrijf te starten. De regeling maakt het mogelijk om, zonder onttrekkingvergunning, maar onder bepaalde voorwaarden, woonruimte te gebruiken voor het vestigen van een bedrijf of praktijk aan huis is. Uitgangspunt bij een bedrijf aan huis is dat de woonfunctie grotendeels behouden blijft vanwege de schaarste aan woonruimte in Utrecht. De regeling Beroep en Bedrijf aan huis is opgenomen in alle geactualiseerde bestemmingsplannen.

Zoals verwoord in de Economische Agenda Utrecht 2012–2018, is functiemenging nog steeds een belangrijke doelstelling voor het realiseren van vitale Utrechtse stadswijken. De doelstelling zoals verwoord in de nota 'Gemengde Stad, Sterke Stad is dan ook nog steeds van kracht. Met deze nieuwe notitie willen we hernieuwde aandacht voor de doelstelling realiseren en mogelijkheden in de praktijk nog verder optimaliseren. Zeker in deze tijd van economische herbezinning is het van belang dat wijk economie en werkgelegenheid in de wijk kunnen floreren en waar mogelijk verder geoptimaliseerd kan worden. Uiteraard met respect voor de woonfunctie.

2.2 Toenemende behoefte aan werken in de wijk

Kleinschalig ondernemerschap groeit veelal vanuit de wijk en vraagt om kleinschalige en flexibele bedrijfsruimte in de wijk of bij huis. Veel ondernemers willen (of kunnen) zich niet op een bedrijventerrein, kantorengedebied of in de binnenstad vestigen. En ook vanuit milieuzonering hoeft dat vaak niet meer. Daarnaast is er een tendens dat bedrijvigheid zich steeds meer ontwikkelt van “blue collar jobs” naar “white collar jobs”. De Utrechtse economie kenmerkt zich steeds meer als diensteneconomie en bestaat ook voor een groot deel uit kleine en middelgrote bedrijven en ZZP-ers (in 2012 al circa 19.000). Ook de invloed van technologische ontwikkelingen zoals digitalisering en de hoge mate van mobiliteit heeft tot gevolg dat overal gewerkt wordt. Veel bedrijven maken – doorgaans – een levenscyclus door, waarvoor mogelijkheden voor werken in de wijk belangrijk zijn. De stap tussen het bedrijf aan huis (bijvoorbeeld vanuit de zolderkamer) en de reguliere bedrijfslocatie op bijvoorbeeld een bedrijventerrein/kantorenpark is te groot om in één keer te nemen. Het bieden van ruimte voor bedrijven in deze middenfase van hun ‘bedrijfshuisvestingscarrière’ is belangrijk om groeiende ondernemingen aan de stad te binden. ZZP'ers werken vanuit huis en hebben tevens behoefte aan flexibele werkplekken en (vergader)ruimte voor zakelijke afspraken.

2.3 Wat verstaan we onder functiemenging?

Onder functiemenging verstaan we de menging van kleinschalige economische en andere functies met woonfuncties, met als doel het economisch floreren, de levendigheid, de werkgelegenheid en de (sociale) veiligheid in de wijken te behouden, te bevorderen en daar waar mogelijk te versterken.

Functiemenging is omschreven als het mengen van woonfuncties met kleinschalige economische en niet-economische functies. Specifiek denken wij hierbij aan:

- Dienstverlening: adviesbureaus, makelaars, kappers, schoonheidssalon, trimsalon etc.;
- Ambacht en nijverheid: reparatiebedrijven, ateliers etc.;
- Maatschappelijke voorzieningen: kinderdagverblijf, medische en paramedische voorzieningen etc.;
- Sport voorzieningen, zoals dansscholen en fitnesscentra;
- Hotel en Bed & breakfast (conform hotelbeleid)

- Horeca (conform horecabeleid)

Hierbij wordt opgemerkt dat niet alle activiteiten zich lenen voor bedrijf aan huis maar die weer wel passen in een woonwijk met meerdere functies.

Uitbreiding van detailhandel is conform het Ontwikkelingskader Detailhandel (2012), buiten de reeds bestaande locaties, niet wenselijk en slechts in uitzonderlijke gevallen toegestaan. Een uitzondering hierop vormen de internetwinkels aan huis. Hiervoor geldt het volgende: De vestiging van een webwinkel bij een woonhuis waar alleen een elektronische transactie tot stand komt en die dus verder geen ruimtelijke uitstraling als winkel heeft, kan worden aangemerkt als de uitoefening van een bedrijf aan huis en past binnen de woonbestemming. Het betreft hier de administratieve handeling die de bewoner aan huis verricht. Er mag geen sprake zijn van een toonzaal of afhaalmogelijkheid. Dit soort internetwinkels dient zich te vestigen op een locatie met een detailhandelsbestemming of onder voorwaarden op een bedrijventerrein.

Aangezien iedere wijk zijn eigen specifieke opbouw heeft, is het lastig om stadsbreed aan te geven waar welke functiemenging in een wijk wenselijk is. Dit wordt per bestemmingsplan in maatwerk nader uitgewerkt. Voor een aantal bestemmingsplannen is dit reeds in de actualiseringsronde meegenomen. Voor de overige bestemmingsplannen wordt dit in een volgende actualiseringsslag meegenomen. Het gaat hierbij veelal om locaties zoals bijvoorbeeld garageboxen, plinten onder gestapelde woningen, solitaire leegstaande gebouwen (bijv scholen) en voorzieningen strips die met leegstand kampen. Daar waar functiemenging plaatsvindt, is echter wel zorgvuldigheid nodig. Belangrijk is dat economische flexibiliteit in balans is met de woonfunctie in een gebied. Aandachtspunten vormen onder andere het parkeren van het personeel en bezoekers van (economische) functies, de verkeersveiligheid en goederenvervoer, de OV-bereikbaarheid van bepaalde functies (zeker medische en sociale functies), de (stedenbouwkundige) uitstraling van een (woon)gebied en mogelijke milieuhinder (denk aan geluid van machines etc.).

2.4 Welke mogelijkheden voor werken in de wijk bieden we al?

De wens voor meer functiemenging in de wijk is niet nieuw. Ook in de afgelopen periode is gewerkt aan het bieden van ruimte voor kleinschalig ondernemerschap en wijkconomie. De regeling Bedrijf en Beroep aan huis heeft geleid tot een aanzienlijke toename van flexibiliteit voor het werken aan huis. Zowel bij de actualisatie van bestemmingsplannen als bij nieuwbouwprojecten bestaat steeds vaker aandacht voor bedrijfsmatige functies in combinatie met de woonfunctie. Echter, het opnemen van gemengde zones en het verruimen van mogelijkheden voor functiemenging in te actualiseren bestemmingsplannen in woonwijken is niet altijd even makkelijk. Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie kunnen leiden tot planschade claims en daarmee tot financiële risico's voor de gemeente. Bij voorkeur wordt dan ook gewerkt met binnenplanse wijzigingsbevoegdheden of met een ontheffingsprocedure.

Ondernemers met initiatieven die niet passen in het geldende bestemmingsplan kunnen namelijk een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan aanvragen. De wet kent drie soorten omgevingsvergunningen voor het afwijken: een "binnenplanse afwijkingsvergunning" die op grond van het bestemmingsplan afgegeven kan worden, een "kruimelgeval-vergunning" voor activiteiten die bij wet benoemd zijn en een "Wabo-projectbesluit" voor de grote afwijkingen. Alleen voor een projectbesluit moet een uitgebreide procedure gevoerd worden. De andere twee afwijkingsvergunning doorlopen de reguliere, korte vergunningprocedure. Aan deze procedures zijn kosten en behandelingstermijnen verbonden. Daarnaast zijn de afwijkingsmogelijkheden voor veel ondernemers niet transparant en bekend.

3 Verdere optimalisatie van werken in de wijk

Naast de wens voor meer functiemenging en flexibiliteit voor de combinatie van wonen en werken in de wijk, wil het college, zoals verwoord in het collegeprogramma 2010–2014 Groen, open en sociaal, ook graag de vergunningverlening aan ondernemers laten plaatsvinden op basis van het 'Ja, mits...' principe. Om de mogelijkheden voor functiemenging zoveel als mogelijk te optimaliseren, stellen we het volgende voor:

3.1 Optimaliseren van de huidige regeling Bedrijf en beroep aan huis:

Hoewel de regeling Bedrijf en beroep aan huis een aanzienlijke flexibiliteit biedt voor het werken aan huis, staat in de regeling (en in de regionale huisvestingsverordening die hieraan ten grondslag ligt) een aantal voorwaarden die in praktijk tot belemmeringen leiden van ontwikkelingen die goed te verenigen zijn met de woonbalans in de wijk.

In de regionale huisvestingsverordening staan de richtlijnen weergegeven ten aanzien van de ontheffingsmogelijkheden voor het onttrekken van woningen voor het uitoefenen van een bedrijf. Op dit moment is het op basis van de regionale huisvestingsverordening niet toegestaan om de woning te verbouwen ten behoeve van het bedrijf of beroep aan huis. Om de economische dynamiek meer en makkelijker te kunnen faciliteren, stellen wij voor om de regionale huisvestingsverordening per juni 2013 aan te passen en het verbouwen van de woning ten behoeve van het bedrijf wel toe te staan.

Daarnaast stellen we voor om de regeling Bedrijf en Beroep aan huis op de volgende onderdelen aan te passen:

- Naast het hoofdgebouw, ook bedrijfsactiviteiten te laten toestaan in bijgebouwen (zoals garage etc.), ook als ze niet vrijstaand zijn. Nu is dat alleen toegestaan in vrijstaande bijgebouwen;
- Het toestaan van het in dienst nemen van maximaal 2 medewerkers in loondienst. Op dit moment is het niet toegestaan om binnen de regeling personeel in dienst te nemen;
- Het verruimen van het aantal beroepen en bedrijven dat valt binnen de regeling Beroep en Bedrijf aan huis op basis van de Staat van Bedrijfsactiviteiten voor functiemenging.

3.2 In nieuwe bestemmingsplannen binnenplanse afwijkingsmogelijkheden op te nemen voor publiekgerichte functies en bedrijven uit de Staat van Bedrijfsactiviteiten Functiemenging:

Met betrekking tot het vestigen van bedrijven in de nabijheid van woningen (of andersom), wordt in de ruimtelijke ordening gewerkt met milieuzonering. Milieuzonering zorgt ervoor dat bedrijven en woningen op een verantwoorde afstand van elkaar gesitueerd worden. Milieuzonering vindt plaats op basis van richtafstanden vanwege geur, stof, geluid en veiligheid. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft een handreiking gemaakt voor bedrijven en milieuzonering in de ruimtelijke ordening (2009), waarin onder meer een aparte Staat van Bedrijfsactiviteiten voor functiemenging is opgenomen. Deze Staat geeft een overzicht van bedrijfsactiviteiten die vanuit oogpunt van hinder en gevaar goed inpasbaar zijn in gebieden met functiemenging.

In de geactualiseerde bestemmingsplannen wordt grotendeels gewerkt met een (op onderdelen aangepaste) Staat van Bedrijfsactiviteiten voor functiemenging. Daarnaast wordt op dit moment in een beperkt aantal bestemmingsplannen gewerkt met het opnemen van gemengde bestemmingzones. Aangezien dit het risico van planschade heeft is dit niet voor alle bestemmingplannen geschikt.

Om de flexibiliteit in bestemmingsmogelijkheden te vergroten, wordt voorgesteld om in nieuwe bestemmingsplannen voor bepaalde locaties binnenplanse afwijkingsbevoegdheden voor bepaalde (economische) functies op te nemen, zoals bijvoorbeeld gedaan is in het bestemmingsplan voor de wijk Overvecht. Op deze manier kan meer flexibiliteit geboden worden, zonder het genoemde planschaderisico bij vaststelling van het bestemmingsplan. Belangrijk is echter om deze mogelijkheden ook te communiceren naar ondernemers. Een binnenplanse afwijkingprocedure doorloopt de reguliere procedure van circa 8 tot 14 weken. Deze lichte procedure is aanzienlijk korter dan de procedure van het "Wabo-projectbesluit".

3.3 Bij het behandelen van omgevingsvergunningen voor 'handelen in strijd met de regels voor ruimtelijke ordening' ten aanzien van economische activiteiten in de wijk deze beleidsnota als toetsingskader hanteren en handelen vanuit het 'Ja, mits... principe'.

De (reeds beschikbare) afwijkingsmogelijkheden op een bestemmingsplan zijn voor veel ondernemers niet bekend. Daarnaast is de manier waarop initiatieven worden getoetst niet transparant. In principe wordt een verzoek voor afwijking vanuit de verschillende disciplines in het Toetsteam getoetst aan de geldende beleidsregels van de gemeente. Hierbij wordt veelal uitgegaan van een 'Nee, tenzij... principe'. Met het vaststellen van voorliggende notitie wordt een toetsingskader geboden voor toekomstige afwijkingvergunningen voor het faciliteren van werken in de wijk op basis van het 'Ja, mits... principe'.

Het is de bedoeling dat functiemenging overal mogelijk is, mits het geen overlast voor de (woon)omgeving oplevert. Dit kan echter per (deel van de) wijk verschillen. Dit betekent dat het toevoegen van functies op de ene plaats, bijvoorbeeld in een woonhofje, eerder overlast voor de omgeving oplevert dan het toevoegen van functies op andere plaatsen, bijvoorbeeld in een plint van een flatgebouw. Voor bedrijfjes en functies die niet onder de regeling Bedrijf en beroep aan huis vallen of op andere wijze niet binnen het bestemmingsplan passen, geldt dat via een omgevingsvergunning medewerking kan worden verleend aan afwijkingen van het bestemmingsplan op basis van het Ja, mits.... principe. De 'mits' betreft een aantal specifieke voorwaarden:

- passend binnen de economische beleidskaders, zoals het horecabeleid, hotelbeleid, detailhandelsbeleid, kantorenbeleid en bedrijventerreinenbeleid;
- geen milieutechnische belemmeringen;
- in het gebied passende verkeersaantrekkende werking (incl. goederen vervoer);
- geen parkeeroverlast (incl. laden en lossen)
- passende woon/werk balans in de straat/buurt
- ruimtelijk en functioneel passend in de structuur van de straat/buurt

Belangrijk is dat op basis van deze nota duidelijk gecommuniceerd wordt voor welke economische functies op welke plekken in de wijk afwijkingprocedures gevolgd kunnen worden. Hiervoor dient, in maatwerk per wijk, gecommuniceerd te worden omtrent de mogelijkheden die er reeds bestaan voor werken in de wijk en de mogelijkheden om af te wijken van het bestemmingsplan. bijvoorbeeld in (wijk)nieuwsbrieven en via (wijk)websites etc.