

ZWRP - Ruimtelijke Planvorming

Stadskantoor
Lübeckplein 2
Postbus 10007
8000 GA Zwolle
Telefoon 14038

www.zwolle.nl

Zienswijzennota

**bestemmingsplan Zwolle, parapluplan zelfstandige
woonruimte**

Inhoud

1	Terinzagelegging	3
2	Behandeling zienswijze	4
2.1	De heer ir. J.C.T. Baars – architect Morphique	4
2.1.1	Strijd met artikel 22 Grondwet	4
2.1.2	Willekeurige plangebieden	4
2.1.3	Beleidsregels leiden tot rechtsonzekerheid	5
2.1.4	Er is behoefte aan kleinere woningen	5
2.1.5	Er is een stijgende behoefte aan woningen voor eenpersoon-huishoudens	6
2.1.6	De gekozen minimale gebruiksoppervlakte is willekeurig	6
2.1.7	De praktische uitvoering maakt sommige bouwplannen onmogelijk	8
2.1.8	Bergruimte is niet altijd te realiseren	8
2.1.9	Advies	9

1 Terinzagelegging

Het ontwerpbestemmingsplan 'Zwolle, parapluplan zelfstandige woonruimte' heeft met ingang van 30 januari 2020 tot en met 11 maart 2020 gedurende 6 weken voor een ieder ter inzage gelegen in het Informatiecentrum van het Stads kantoor.

Deze terinzagelegging met de vermelding van de mogelijkheid om schriftelijk of mondeling een zienswijze bij de gemeenteraad kenbaar te maken is op woensdag 29 januari 2020 gepubliceerd in de digitale Staatscourant en het digitale Gemeenteblad.

Tevens was het ontwerpbestemmingsplan digitaal in te zien op:

www.ruimtelijkeplannen.nl/web-roo/?planidn=NL.IMRO.0193.BP18004-0003

De bronbestanden waren beschikbaar via

<http://ro.zwolle.nl/plans/NL.IMRO.0193.BP18004-/NL.IMRO.0193.BP18004-0003>

Een ieder kon op een computer in het informatiecentrum van het stads kantoor het digitale plan raadplegen.

Tegen het ontwerpbestemmingsplan Zwolle, parapluplan zelfstandige woonruimte is één zienswijze naar voren gebracht door:

1. De heer ir. J.C.T. Baars – architect Morphique

De zienswijze is tijdig ontvangen, zodat wij voorstellen reclamant in zijn zienswijze te ontvangen.

De zienswijze is schriftelijk naar voren gebracht en is als bijlage bij dit raadsvoorstel gevoegd.

2 Behandeling zienswijze

Wij hebben de zienswijze puntsgewijs samengevat en vervolgens van commentaar voorzien.

2.1 De heer ir. J.C.T. Baars – architect Morphique

2.1.1 Strijd met artikel 22 Grondwet

Samenvatting zienswijze:

Het ontwerpbestemmingsplan is in strijd met artikel 22 lid 2 van de Grondwet dat aangeeft dat bevordering van voldoende woongelegenheid voorwerp is van zorg der overheid.

Veel inwoners van Zwolle zijn enkel in staat om in woningen te wonen met een lagere huur. Door het verhinderen van kleinere betaalbare woningen verzuimt de gemeente Zwolle haar taak om de Grondwet na te leven.

Reactie van de gemeente:

Wij zijn ons terdege bewust van onze volkshuisvestelijke rol. We hebben in 2019 onze ambities qua woningbouw nog verder omhoog geschroefd naar 1.000 woningen per jaar. Een andere ambitie is dat een programma voor een project groter dan 30 woningen in beginsel bestaat uit 30% sociale huur en goedkope koop, 40% middelduur en 30% dure woningen. Bovendien ligt de nadruk op het toevoegen van betaalbare huur- en koopwoningen voor huishoudens met een inkomen tot de huurtoeslaggrens en voor de lage middeninkomens. Ten slotte is er bijzondere aandacht voor de groei van een- en tweepersoons huishoudens en de groeiende behoefte aan stedelijk wonen. Zoals in de toelichting van het bestemmingsplan is aangegeven waren in de afgelopen periode de negatieve gevolgen goed merkbaar als gevolg van het maximaliseren van (bestemmingsplan)mogelijkheden. Naast het bevorderen van voldoende woongelegenheid zijn wij van oordeel dat er sprake dient te zijn van een goede kwalitatieve invulling van de woningvoorraad. Met dit in het achterhoofd is het voorliggende bestemmingsplan in procedure gebracht. Zoals uit onze ambities blijkt is het geenszins de bedoeling om de onderkant van de woningmarkt te dwarsbomen en zijn wij dan ook niet van oordeel dat wij onze Grondwettelijke taak verzuimen.

2.1.2 Willekeurige plangebieden

Samenvatting zienswijze:

Het ontwerpbestemmingsplan geldt voor willekeurige plangebieden. Diverse kleine bestemmingsplangebieden (bijvoorbeeld: Harm Smeengekade 18 en 20 of Hoogstraat 28) zijn niet opgenomen in het ontwerpbestemmingsplan. Er is sprake van willekeur in de plangebieden. De vraag is of er in de toekomst nog meer plangebieden zullen zijn waarvoor deze bestemmingsplanregels niet gelden.

Reactie van de gemeente:

Het bestemmingsplan is voor het overgrote deel een doorwerking van de beleidsregel voor zelfstandige woonruimte, zoals vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders op 29 oktober 2019. De beleidsregels spreken zich niet uit over woningen

binnen de bestemmingen "Meergezinshuizen". Om die reden zijn plannen c.q. plangebieden met die bestemming niet opgenomen in het ontwerpbestemmingsplan. Zo dus ook het bestemmingsplan Kamperpoort, Hoogstraat 28. Daarnaast gaan de beleidsregels bijvoorbeeld ook niet over bijzondere woonvormen en zijn deze dus ook niet opgenomen in dit plan.

De restrictie die is opgenomen voor de bestemmingsplannen in Dieze (Thomas à Kempisstraat, Diezerkade, Diezerplein, Vechtstraat), Assendorp en de binnenstad blijkt, naast het genoemde bestemmingsplan Kamperpoort, Harm Smeengekade 18 en 20, nog een beperkt aantal plannen niet te zijn opgenomen in dit bestemmingsplan. Hier zijn twee redenen voor aan te dragen. Ten eerste zaten die plannen niet in het voorontwerpbestemmingsplan 'Zwolle, parapluplan woningsplitsing' en daar is dit ontwerpbestemmingsplan qua gebieden een voortzetting van. Het toevoegen van gebieden brengt risico's met zich mee ten aanzien van planschade. Ten tweede zijn dit zoals aangehaald relatief kleine gebieden en ook relatief jonge bestemmingsplannen waarvan de gebouwen net zijn gebouwd of zelfs nog in aanbouw zijn. Het ligt niet in lijn der verwachting dat die gebouwen naar meer woningen zullen worden omgezet. Voor toekomstige ontwikkelingen geldt dat elk plan wordt opgesteld en vastgesteld vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening. Het ligt in de lijn der verwachtingen dat het beleidsuitgangspunt uit dit bestemmingsplan wordt voortgezet in nieuwe plannen maar er kunnen ook redenen zijn om daar van af te wijken (zie ook punt 2.1.4).

2.1.3 Beleidsregels leiden tot rechtsonzekerheid

Samenvatting zienswijze:

Het ontwerpbestemmingsplan verwijst diverse malen naar de beleidsregel voor zelfstandige woonruimte. In een bestemmingsplan mag niet zomaar worden verwezen naar een beleidsregel. Beleidsregels kunnen in een relatief korte termijn worden gewijzigd of vervangen. Dit leidt tot rechtsonzekerheid. Inwoners, eigenaren en andere betrokkenen moeten er zeker van kunnen zijn dat de regels in een bestemmingsplan vaststaan en niet via een short-cut kunnen worden gewijzigd als er weer een ander (politiek) beleid wenselijk is.

Reactie van de gemeente:

Op grond van artikel 3.1.2 lid 2 van het Besluit ruimtelijke ordening kan ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening een bestemmingsplan regels bevatten waarvan de uitleg bij de uitoefening van een daarbij aangegeven bevoegdheid afhankelijk wordt gesteld van beleidsregels. In tegenstelling van wat wordt aangedragen zijn wij van oordeel dat een bestemmingsplan een dynamische verwijzing naar beleidsregels kan bevatten.

2.1.4 Er is behoefte aan kleinere woningen

Samenvatting zienswijze:

Met de beleidsregel voor zelfstandige woonruimte zal de ontwikkeling van kleinere woningen niet meer mogelijk zijn. De minimale vereiste oppervlakte is bepaald op 50 m² gebruiksoppervlakte in het centrumgebied. Van kleinere appartementen die momenteel te koop staan bedraagt de gemiddelde verkoopprijs € 5600 per vierkante meter. Met een minimale gebruiksoppervlakte van 50m² zullen nieuw te ontwikkelen woningen een minimale verkoopprijs van € 280.000 euro bedragen.

Hierbij zijn dit soort woningen alleen door tweeverdieners op te brengen, en mensen met een laag inkomen aangewezen op de huidige woningvoorraad die daarmee nog schaarser wordt.

Reactie van de gemeente:

Zoals bij punt 2.1.1 is gesteld onderschrijven wij de stelling dat er behoefte is aan kwalitatief goede betaalbare woningen. Voldoende betaalbare woningen is één van de speerpunten van de ontwikkelstrategie Wonen 2019-2023 waar vol op wordt ingezet. Eén van de aanleidingen voor het beleid is dat er nu al dusdanig veel woningen in het centrumgebied zijn gesplitst waardoor het aanbod kleine woningen enorm is toegenomen ten koste van het aanbod grotere en/of grondgebonden woningen. Met het beleid wordt beoogd om een gezonde balans in het woningaanbod en een prettige woonomgeving te behouden. De beleidsregels zorgen er echter niet voor dat er geen kleinere woningen meer mogelijk zijn. Ze geven ruimtelijke kaders mee waarbinnen woningen toegevoegd kunnen worden voor locaties waar conform het bestemmingsplan wonen is toegestaan. Bovendien zijn de beleidsregels onder andere niet van toepassing op plannen voor meer dan 20 zelfstandige woonruimten en binnen de bestemming meergezinshuizen. Bovendien blijft het mogelijk om kleine woningen (35 m² of 30m² bij gedeelde gemeenschappelijke voorzieningen) in overige delen van Zwolle te realiseren.

2.1.5 Er is een stijgende behoefte aan woningen voor eenpersoon-huishoudens

Samenvatting zienswijze:

Volgens het CBS (Huishoudensprognose 2018-2060) maakten begin 2018 eenpersoonshuishoudens 38 procent uit van alle huishoudens. Vanaf 2045 zal dit naar verwachting 43 procent zijn, en in 2060 zal dit aantal nog eens met 1 miljoen huishoudens stijgen.

Met dit bestemmingsplan en de verwijzing naar de beleidsregel zelfstandige woonruimte is er voor deze doelgroep geen plaats meer in het plangebied. Immers zijn er alleen grotere woningen wenselijk en zijn eenpersoonshuishoudens aangewezen op samenwonen met andere eenpersoonshuishoudens. Dit soort Amsterdamse situaties is niet wenselijk.

Er moeten juist meer kleinere woningen gebouwd worden binnen het plangebied. Er is dringend behoefte aan betaalbare kleine woningen voor kleine huishoudens.

Reactie van de gemeente:

Voor de beantwoording van deze zienswijze wordt verwezen naar hetgeen onder punt 2.1.4 is gesteld.

2.1.6 De gekozen minimale gebruiksoppervlakte is willekeurig

Samenvatting zienswijze:

In de beleidsregel voor zelfstandige woonruimte is voor woningen de minimale vereiste oppervlakte bepaald op 50 m² gebruiksoppervlakte in het centrumgebied. Er mist elke onderbouwing voor dit metrage. De vragen die opdoemen zijn welke kengetallen zijn er gehanteerd en op basis van welke huishoudens en of er wetenschappelijk onderzoek is gedaan naar de minimale metrage voor een woning.

Een ondergrens aan de minimale gebruiksoppervlakte is begrijpelijk echter stellen landelijke regels (via het bouwbesluit) dat een woonfunctie een minimale

vloeroppervlakte van een woning 18m² moet bezitten. Tel hier nog een badkamer bij (minimaal 2,2m²) en de gebruiksoppervlakte van een woning komt neer op 20,2 m². Voor verbouw of studentenwoningen zijn deze metrages overigens nog lager. De beleidsregel van de gemeente komt op geen enkele manier overeen met de landelijke regels. Ze zijn willekeurig gekozen en een onderbouwing voor de minimaal vereiste oppervlakte ontbreekt.

Reactie van de gemeente:

Met de oppervlakte is beoogd om woningsplitsing in de binnenstad en de omliggende wijken mogelijk te maken zonder dat dit (te veel) ten koste gaat van het aanbod grotere woningen en de leefbaarheid van het gebied. Met een oppervlakte van 50 m² is een balans gezocht in voldoende woonkwaliteit en het voorkomen dat panden in een te groot aantal woningen gesplitst kunnen worden waardoor de druk op de leefomgeving onacceptabel toeneemt.

Om te beoordelen of er sprake is van een goede ruimtelijke ordening is onder andere gebruik gemaakt van beleid van andere gemeenten en jurisprudentie. Zo ook de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 3 juni 2015 (ECLI:RVS:2015:1758, rechtsoverweging 6):

Het aantal bewoners van een pand kan ruimtelijk relevant worden geacht en van invloed zijn op het woon- en leefklimaat in de omgeving. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de voorziene regeling (elke zelfstandige woning die als gevolg van de splitsing ontstaat niet kleiner is dan 50 m²), bij afweging van alle in het licht van woningsplitsing ruimtelijk relevante belangen, strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Een soortgelijke benadering is ook terug te vinden in de uitspraak van 27 augustus 2014 (ECLI:RVS:2014:3190). In die casus wenste de raad ook te garanderen dat nieuwe woningen aan een bepaalde basiskwaliteit zouden voldoen. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad in redelijkheid, vanuit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening, in het bijzonder het waarborgen van een goed woon- en leefklimaat voor de bewoners van de desbetreffende woning, de minimumoppervlakte voor woningsplitsing van 50 m² kunnen vastleggen in het plan.

Wat betreft de verwijzing naar het Bouwbesluit 2012, ingevolge waarvan een woonfunctie een vloeroppervlakte van ten minste 18 m² aan niet-gemeenschappelijk verblijfsgebied heeft, kan worden gesteld dat het artikel uit het Bouwbesluit 2012 een technisch bouwvoorschrift uit een oogpunt van bruikbaarheid betreft, terwijl een bestemmingsplan wordt vastgesteld met het oog op een goede ruimtelijke ordening. Deze minimumnorm uit het Bouwbesluit 2012 staat er niet aan in de weg dat in een bestemmingsplan een grotere minimumoppervlakte dan 18 m² wordt vereist indien dat, zoals hier het geval is, vanuit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig wordt geacht (zie: ECLI:NL:RVS:2014:3190, rechtsoverweging 7.4).

Gelet op het bovenstaande zijn wij niet van oordeel dat de gebruiksoppervlakte willekeurig zijn gekozen.

2.1.7 De praktische uitvoering maakt sommige bouwplannen onmogelijk

Samenvatting zienswijze:

Stel dat een kantoor een stramienmaat heeft van 8 bij 6 meter. Dan voldoet een woning van 8x6meter (48 m²) niet aan de beleidsregel omdat de woningen een minimale gebruiksoppervlakte van 50 m² dienen te hebben.

Kans bestaat dat het bouwplan hierdoor financieel of praktisch niet meer haalbaar is. Een prima bouwplan kan door het toevoegen van extra regels dan geen doorgang vinden. Beter is het om per project de invloed van het plan op de leefomgeving te beoordelen. De huidige beoordelingsmethoden zijn hierbij prima, daar hoeven geen extra regels voor opgesteld te worden.

Reactie van de gemeente:

Allereerst dient opgemerkt te worden dat het bestemmingsplan dan wel de beleidsregels slechts betrekking op de aangehaalde situatie kan hebben als op de locatie conform het bestemmingsplan ook wonen is toegestaan. Bij alleen een kantoorbestemming zijn de beleidsregels dan wel dit bestemmingsplan niet van toepassing. Zoals bij punt 2.1.1 is gesteld willen we dat naast goedkope woningen, ook aanbod in het middel dure en dure segment gecreëerd wordt. Wellicht vormt dat een goed alternatief in de aangedragen casus en kan inderdaad een bouwplan van 48 m² geen doorgang hebben.

Wij onderschrijven de gedachtegang dat per project het beste kan worden gezien wat het beste is voor de bewuste locatie. Echter zoals de diverse bestemmingsplannen waren vormgegeven, was hier geen ruimte voor omdat er, zoals eerder aangegeven, geen juridische beperkingen in de omvang van de woning en in het aantal woningen waren opgelegd. Aan de andere kant werkt dat willekeur in de hand, nu zijn de regels voor allen gelijk. Dat er bij onderhavig voorbeeld sprake is van een prima bouwplan is trouwens een subjectief oordeel, dat oordeel wordt mede beoordeeld aan de hand van de opgestelde beleidsregels. Wij kunnen de stelling dan ook niet volgen dat de huidige beoordelingsmethoden prima zijn. Er zijn extra regels nodig om een goede kwalitatief woningvoorraad te bewerkstelligen.

2.1.8 Bergruimte is niet altijd te realiseren

Samenvatting zienswijze:

De beleidsregel voor zelfstandige woonruimte stelt dat een omgevingsvergunning geweigerd dient te worden indien er minder dan 5 m² bergruimte beschikbaar is ten behoeve van het stallen van fietsen, afvalcontainers, tuinmeubels e.d.

De minimaal vereiste oppervlakte van 5 m² is ook hier compleet willekeurig. Er is geen wetenschappelijke onderbouwing en het maakt veel bouwplannen praktisch onhaalbaar. Beter is het om per project de invloed van het plan op de leefomgeving te beoordelen afhankelijk van de aanwezigheid van een tuin, ondergrondse afvalcontainers en fietsparkeerterrein in de nabijheid.

De huidige beoordelingsmethoden zijn hierbij prima, daar hoeven geen extra regels voor opgesteld te worden.

Reactie van de gemeente:

Eén van de doelstellingen van het beleid is het borgen van voldoende woonkwaliteit. Juist voor relatief kleine woningen is het van belang dat er voldoende ruimte is om spullen op te bergen waarvan het niet wenselijk/onpraktisch is om deze in de woning op te slaan. Daar zijn genoeg voorbeelden van te geven waaronder fietsen en (tijdelijke) opslag van (huishoudelijk) afval, maar bijvoorbeeld ook klusmateriaal en vrije tijdspullen. Een oppervlakte van 5m² is naar ons oordeel een reële minimale maat voor de functie die een berging heeft. Ook hierbij hebben wij gebruik gemaakt van beleid van andere gemeenten en jurisprudentie.

Wij onderschrijven de gedachtegang dat per project het beste kan worden gezien wat het beste is voor de bewuste locatie. Echter zoals de diverse bestemmingsplannen waren vormgegeven, was hier geen ruimte voor omdat er, geen regels waren met betrekking tot het verplicht realiseren van een berging. Wij kunnen de stelling dan ook niet volgen dat de huidige beoordelingsmethoden prima zijn. Er zijn extra regels zijn om een goede kwalitatief woningvoorraad te bewerkstelligen.

2.1.9 Advies

1. De ingekomen zienswijze is tijdig ontvangen. Wij stellen daarom voor om reclamante in haar zienswijze te ontvangen.
2. Voorgesteld wordt om niet tegemoet te komen aan de zienswijze van de heer ir. J.C.T. Baars – architect Morphique.