

Raadsvoorstel

Collegeverg. d.d. : 7 februari 2023
Registratiekenmerk : 202265965
Gemeentebladnr. : 2023/10
Afdeling opsteller : Ruimtelijke ontwikkeling en vastgoed
Naam opsteller : Patricia Rompen
Bereikbaar onder : patricia.rompen@brunssum.nl
Portefeuillehouder : Jaimy Dijk, van
Raadsvergadering d.d. : 21 maart 2023
Uiterlijke datum : Uiterste datum 7 februari 2023
Motivatie datum: uiterlijk behandeling in raad maart 2023

Aan de raad,

Dit voorstel wordt onder geheimhouding behandeld. Dit vanwege het risico dat initiatiefnemers in de tussenliggende periode alsnog een aanvraag voor een omgevingsvergunning indienen om ter plekke een ruimtelijk ongewenst initiatief te vestigen. De geheimhouding kan worden opgeheven nadat het voorbereidingsbesluit bekend is gemaakt.

1. **Onderwerp**

Vorbereidingsbesluit tegen ongewenste kamerbewoning en woningsplitsing.

2. **Uitgangssituatie (WAAROM?)**

a. Aanleiding

In veel bestemmingsplannen is geen of een dusdanige definitie van het begrip 'wonen' opgenomen dat kamerbewoning en woningsplitsing mogelijk is. Dit is niet wenselijk omdat dit kan leiden tot een verstoring van het woonklimaat. Het begrip 'wonen' kan via een paraplubestemmingsplan worden aangepast. Ter voorbereiding op dit paraplubestemmingsplan kan een voorbereidingsbesluit worden genomen. Daarmee kunnen ongewenste ontwikkelingen worden voorkomen tot het moment waarop een paraplubestemmingsplan geldt.

b. Huidige situatie/probleemstelling

De Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State heeft in verschillende uitspraken¹ bepaald dat op het moment dat een bestemmingsplan geen definitie van het begrip 'wonen' bevat, het begrip 'wonen' dient te worden uitgelegd aan de hand van het algemene spraakgebruik. In het algemene spraakgebruik dienen onder 'wonen' diverse uiteenlopende vormen van huisvesting te worden begrepen. Die woonvormen zijn, als in het bestemmingsplan geen definitie is opgenomen die het wonen beperkt, gewoon toegestaan. Het begrip 'wonen' moet dus heel ruim uitgelegd worden op het moment dat het bestemmingsplan hier geen definitie van geeft.

In de meeste bestemmingsplannen gelden onvoldoende beperkingen aan het gebruik voor wonen. In sommige gevallen is echter wél een definitie in het bestemmingsplan opgenomen. Meestal bevat die de verplichting om de woning met één huishouden te bewonen. In dat geval moet het begrip 'één huishouden' verder worden bepaald. Voorwaarden die de Raad van State hierbij hanteert zijn de mate van verbondenheid tussen de bewoners en de mate van continuïteit in de samenstelling. Er kan dus ook sprake zijn van één huishouden in panden met kamerbewoning.

Door deze uitleg van het begrip wonen kunnen aanvragen om omgevingsvergunning voor kamerbewoning of woningsplitsing niet worden tegengehouden op grond van het bestemmingsplan en kan niet handhavend worden opgetreden tegen afwijkende woonvormen, zoals kamerbewoning.

¹ bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2019:192

Dit kan worden aangepast door een paraplubestemmingsplan 'Wonen' op te stellen. In een paraplubestemmingsplan kunnen nadere regels over wonen worden opgenomen en daardoor kan kamerverhuur wel strijdig met het bestemmingsplan worden en kan er ook handhavend worden opgetreden.

c. Juridische situatie

Een voorbereidingsbesluit is een verklaring van de raad dat een bestemmingsplan voor een desbetreffend gebied wordt voorbereid en een bevroeringsmaatregel die met onmiddellijke ingang voorkomt dat bouwwerken worden gesplitst of gewijzigd naar kamerverhuur. 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.

Door het nemen van een voorbereidingsbesluit blijft het geldend ruimtelijk toetsingskader buiten toepassing. Ontwikkelingen die ongewenst zijn maar op grond van het geldend ruimtelijk toetsingskader wel zijn toegestaan, kunnen onder de werking van het voorbereidingsbesluit daarom toch worden tegengehouden. Indien sprake is van een ontwikkeling die wel wenselijk is dan kan de aanhouding die door het voorbereidingsbesluit ontstaat worden doorbroken om toch mee te kunnen werken.

Een voorbereidingsbesluit geeft proceduretijd om een definitieve maatregel te ontwerpen binnen één jaar.

3. **Gewenste situatie (WAT?)**

a. Wat willen we bereiken?

- Door het nemen van een voorbereidingsbesluit voorbereidingsbescherming bieden en ervoor zorgen dat met onmiddellijke ingang het aangewezen gebied planologisch wordt bevroren ter voorkoming van ongewenste kamerbewoning.
- Via een paraplubestemmingsplan nadere regels opnemen over wonen ter voorkoming van kamerverhuur zodat omgevingsvergunningen geweigerd mogen worden en handhavend kan worden opgetreden.

b. Kaders

1. *eerdere besluitvorming*

Niet aan de orde.

2. *traject tot dusverre*

Er is opdracht gegeven aan een stedenbouwkundig advies bureau om een paraplubestemmingsplan en een paraplubeheersverordening 'Wonen' op te stellen. De eerste stap is het nemen van een voorbereidingsbesluit.

3. *rol/bevoegdheden college van B en W*

Ingevolge artikel 3.7 lid 1 van de Wet ruimtelijke ordening kan de gemeenteraad een voorbereidingsbesluit nemen. Daarnaast is de gemeenteraad bevoegd om een paraplubestemmingsplan vast te stellen.

4. *algemene beleidskaders (landelijk/ provinciaal/ lokaal)*

In 2016 is de Structuurvisie 'Wonen Zuid-Limburg' vastgesteld. Hierin zijn de opgaven voor de woningmarkt opgenomen. Er zijn geen concrete regels omtrent de wenselijkheid van kamerbewoning en woningsplitsing. Wel is aangegeven dat de kwaliteit van de huisvesting een aandachtspunt is.

Het terecht komen van specifieke doelgroepen bij woningen van huisjesmelkers kan de sociaal-maatschappelijke positie van deze doelgroepen verzwakken. Gemeenten spannen zich met woningcorporaties in om legale en betaalbare woningen voor deze doelgroepen aan te bieden. Het gemeentelijke beleid is opgenomen in de geldende bestemmingsplannen maar behoeft bijstelling.

5. *Juridische kaders*

Bij een voorbereidingsbesluit dient te worden bepaald voor welk gebied het geldt en met ingang van welke dag het in werking treedt. Daarom is het besluit voorzien van een bijlage waarin is aangegeven op welke gebieden het voorbereidingsbesluit betrekking heeft. Het besluit ziet alleen op die gebieden waar een bestemmingsplan geldt. In Brunssum zijn ook gebieden waar een beheersverordening geldt. Daar waar een beheersverordening geldt kan geen paraplubestemmingsplan worden vastgesteld maar dient een paraplubeheersverordening te worden vastgesteld. Ter voorbereiding op een beheersverordening kan geen voorbereidingsbesluit worden genomen.

Om te voorkomen dat het bij het voorbereidingsbesluit aangewezen gebied minder geschikt wordt voor het verwezenlijken van de daaraan bij het parapluplan te geven bestemming kunnen, op grond van artikel 3.7 lid 3 en lid 4 Wro, aan het voorbereidingsbesluit regels worden verbonden die betrekking hebben op het bouwen en op het gebruik van gronden of bouwwerken.

Binnen één jaar nadat een voorbereidingsbesluit is genomen dient een ontwerp paraplubestemmingsplan 'Wonen' ter inzage te worden gelegd. 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 dan alsnog moeten worden toegekend.

Als er nog geen ontwerpbestemmingsplan ter inzage is gelegd voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet (geplande inwerkingtreding betreft 1 januari 2024), dan geldt het op grond van 3.7 van de Wro genomen voorbereidingsbesluit als een voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 4.14 van de Omgevingswet. Dan gelden de regels zoals opgenomen in het Invoeringsbesluit Omgevingsrecht².

Het voorbereidingsbesluit vervalt wanneer het paraplubestemmingsplan 'Wonen' in werking treedt.

Tegen een voorbereidingsbesluit kan geen bezwaar of beroep worden ingesteld.

6. *Communicatie*

Een voorbereidingsbesluit wordt bekendgemaakt door terinzagelegging van dit besluit. Daarbij wordt aangegeven wanneer het voorbereidingsbesluit in werking treedt. Het raadsbesluit met de daarbij behorende overzichtskaart zullen voor een periode van zes weken voor een ieder in de publiekshal ter inzage liggen.

Het voorbereidingsbesluit zal krachtens artikel 3.7, lid 7 Wet ruimtelijke ordening worden gepubliceerd op www.mijnoverheid.nl. Tevens zal het voorbereidingsbesluit op digitale wijze bekend worden gemaakt en in te zien zijn via www.ruimtelijkeplannen.nl.

7. *past het voorstel in de strategische visie/ relatie met uitvoeringsagenda?*

Het voorstel past binnen de pijler 'Brunssum Leeft' van de Strategische Visie 2025, omdat het ziet op het bewaken van een goede beschikbaarheid van de woningvoorraad voor de burger van Brunssum en op het voorkomen van aantasting van de leefbaarheid in de wijk als gevolg van de problemen die ontstaan bij veelvuldige kamerverhuur en/of woningsplitsing. Voor verdere toelichting verwijzen wij u graag naar punt c 'argumenten en overwegingen'.

² zie artikel 4.103, tweede lid van de Invoeringswet Ow

Daarnaast is dit voorstel ingegeven door het feit dat in de gemeenten Heerlen en Beekdaelen reeds kamerverhuur en woningsplitsing aan banden is gelegd. De vrees bestaat dat er een waterbed-effect ontstaat van huisjesmelkers die panden in Brunssum opkopen om te splitsen. Met dit voorbereidingsbesluit wordt dit waterbed-effect voorkomen.

8. *relatie met programmabegroting/ financiële gevolgen*

De kosten voor het opstellen van het paraplubestemmingsplan en de paraplubeheersverordening 'Wonen' bedragen € 7.540,- ex BTW. Deze kosten zijn gedekt op het taakveld XT-81, product 810001 - bestemmingsplannen.

Het voorbereidingsbesluit kan niet tot planschade leiden. Het voorbereidingsbesluit is namelijk geen grondslag voor planschade.

c. Argumenten en overwegingen

Vorbereidingsbesluit

In een toenemende mate worden wij geconfronteerd met vragen vanuit de markt naar de mogelijkheden van het toevoegen van meerder wooneenheden/kamerbewoning in bestaande panden. Verkamering en woningsplitsing leidt 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. Verstoring 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 en woningsplitsing 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 op de rem te trappen en te kijken hoe e.e.a. kan worden gereguleerd.

Risico's van verkamering en woningsplitsing 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. 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 paraplubestemmingsplan. 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, voor zover het gaat om verkamering of woningsplitsing, 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 (“bevrozende”) 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) 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 afwijkingsprocedure, blijven verlenen aan goede plannen voor bijvoorbeeld wonen boven winkels.

Geheimhouding

Ingevolge artikel 25 van de Gemeentewet kan de raad op grond van een belang, genoemd in artikel 5.1 van de Wet open overheid, geheimhouding opleggen omtrent het in een besloten vergadering behandelde en omtrent de inhoud van de stukken die aan de raad worden overlegd. Geheimhouding omtrent het in een besloten vergadering behandelde wordt tijdens die vergadering opgelegd. De geheimhouding dient in acht genomen te worden totdat de raad haar opheft.

Dit voorstel is door het college onder oplegging van geheimhouding aan de raad voorgelegd. Uit artikel 25 lid 2 Gemeentewet blijkt dat op grond van een belang, zoals genoemd in artikel 5.1 van de Wet open overheid, de geheimhouding eveneens kan worden opgelegd door het college ten aanzien van stukken die zij aan de raad overlegd.

In artikel 5.1 van de Wet open overheid is opgenomen wanneer het openbaar maken van informatie achterwege kan blijven. Volgens artikel 5.1 lid 2 onder i Wet open overheid kan het openbaar maken van informatie achterwege blijven voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen. De reden om geheimhouding toe te passen is vanwege het risico dat initiatiefnemers in de tussenliggende periode alsnog een aanvraag voor een omgevingsvergunning indienen om ter plekke een ruimtelijk ongewenst initiatief te vestigen. Het belang om ongewenste ontwikkelingen te weren weegt zwaarder dan het belang van openbaarheid.

Om dit te voorkomen, vlak voor de inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit, is gekozen voor geheimhouding van dit besluit. De geheimhouding kan worden opgeheven nadat het voorbereidingsbesluit bekend is gemaakt. De betreffende bekendmaking zal spoedig na vaststelling van het voorbereidingsbesluit geschieden.

d. Opties en keuze

Kamerbewoning 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. In voorkomende gevallen kan onzelfstandige bewoning of woningsplitsing wel een bijdrage leveren aan gewenste ontwikkelingen. Dit kan het geval zijn bij werknemers van de JFC-compound. Onzelfstandige bewoning en splitsing aanmerken als “per definitie ongewenst” is een te eenzijdige benadering. Daarom is een afwijkingsmogelijkheid opgenomen in het voorbereidingsbesluit op grond waarvan het college wel medewerking kan verlenen aan een initiatief. Maatwerk en toetsen aan bestaande beleidsregels helpen daarbij een afgewogen onderscheid te maken tussen gewenste en ongewenste vormen.

Het college van burgemeester en wethouders,

Burgemeester

Secretaris

Raadsbesluit

Gemeentebladnr. : 2023/10
Afdeling : Ruimtelijke ontwikkeling en vastgoed
Registratiekenmerk : 202265965

De raad van de gemeente Brunssum gemeentebladnummer 2023/10;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 7 februari 2023, afdeling Ruimtelijke ontwikkeling en vastgoed;

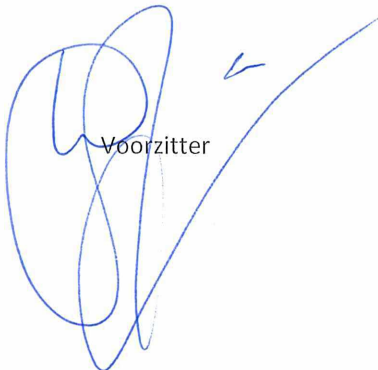
Besluit:

1. een voorbereidingsbesluit krachtens artikel 3.7 Wet ruimtelijke ordening te nemen, voor de locaties zoals bijgevoegd in bijlage 1 bij dit besluit, om het paraplubestemmingsplan 'Wonen' voor te bereiden;
2. te verbieden dat:
 - a. het gebruik van bouwwerken binnen het plangebied - al dan niet door het uitvoeren van bouwwerkzaamheden - wordt omgezet naar onzelfstandige bewoning,
 - b. een bouwwerk - al dan niet door het 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 paraplubestemmingsplan 'Wonen' en de Ladder voor duurzame verstedelijking dan wel naar het oordeel van het college anderszins bijdraagt aan een goed woon- en leefklimaat of een kwalitatief verantwoorde en passende bijdrage levert aan een specifieke behoefte aan woonruimte;
4. voor de uitleg van het voorbereidingsbesluit worden de volgende definities gehanteerd:
 - a. huishouden:
de bewoning van een woning door:
 1. één persoon;
 2. twee of meerdere personen in de vorm van een samenlevingsverband, die een duurzame (gemeenschappelijke) huishouding voeren of willen voeren, waar bij een gemeenschappelijke huishouding sprake is van onderlinge verbondenheid en continuïteit in de samenstelling ervan, waaronder geen kamerbewoning begrepen;
 - b. kamerbewoning: een woning die, al dan niet mede door de rechthebbende, duurzaam en (nagenoeg) zelfstandig kamergewijs door maximaal 2 personen wordt bewoond en welk niet valt aan te merken als het verstrekken van logies;
 - c. 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;
 - d. 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;
5. het voorbereidingsbesluit in werking te laten treden op de dag van de bekendmaking daarvan;

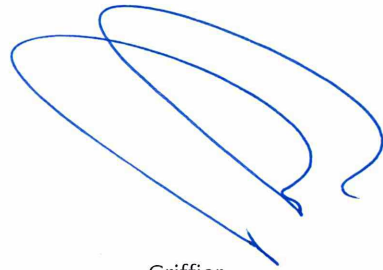
6. de door het college van burgemeester en wethouders opgelegde verplichting tot geheimhouding te bekrachtigen, tot het moment van bekendmaking van dit besluit.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 21 maart 2023.

De Raad vernoemd,



Voorzitter



Griffier