

Reactienota

Paraplubestemmingsplan planregels Wonen

***December 2019
Team Omgevingsontwikkeling***

1. Inleiding

In juli heeft het college van burgemeester en wethouder ingestemd met het voorontwerp (paraplu)bestemmingsplan “planregels wonen” en het opstarten van de procedure op grond van de Wro. Na een positief advies van de commissie ruimte in september is het plan gedurende 6 weken ter inzage gelegd in de periode van 26 september tot en met 6 november 2019. Daarnaast is er overleg gevoerd met de uitzendorganisaties die arbeidsmigranten in de gelegenheid stellen om in onze gemeente te werken.

In deze reactienota wordt ingegaan op de ingekomen reacties en wordt per onderdeel beschreven of deze aanleiding geven tot aanpassing van het voorontwerp bestemmingsplan.

Op 29 oktober is het plan tijdens een overleg aan de hand van een presentatie toegelicht aan de verschillende uitzendorganisaties. De organisaties gaven na de beantwoording van enkele vragen aan dat de regeling op zichzelf duidelijk was. Wel is gevraagd om de afwijkingsvoorwaarde die betrekking heeft op de minimale omvang van een woning te verlagen zodat ook kleinere woningen in aanmerking kunnen komen om vijf of zes mensen te kunnen huisvesten. Na het overleg is er een lijst met 12 adressen overgelegd door uitzendbureau Mcd-it BV.

In aansluiting daarop is tijdens de periode dat het plan ter inzage heeft gelegen één schriftelijke reactie ingediend. Deze reactie is ingediend door juridisch advies en incassobureau Nemesis (hierna Nemesis), namens Covebo. Het verzoek dat is gedaan tijdens het overleg met de uitzendorganisaties komt hierin terug en wordt dan ook tegelijkertijd behandeld.

De ingediende inspraakreactie is tijdig ingediend.

2. Inhoudelijke behandeling van de inspraakreactie

Onderstaand worden de verschillende onderdelen van de inspraakreactie benoemd en voorzien van commentaar en een voorstel hoe hier mee om te gaan.

a. Adressenlijst woningen die vallen onder het overgangsrecht

Nemesis verzoekt om 23 adressen extra toe te voegen aan de lijst met negen adressen zoals die is opgenomen in paragraaf 2.4 van het bestemmingsplan zodat die onder het overgangsrecht komen te vallen. Ditzelfde geldt voor de lijst met 12 adressen die door Mco-it BV is overgelegd. Nemesis vraagt verder in het bijzonder nog aandacht gevraagd voor een adres aan de Bisschopsweg 3.

Reactie en voorstel

In paragraaf 2.4 van het bestemmingsplan is een indicatieve lijst met adressen opgenomen waarvan bij de gemeente bekend is dat daar meer dan vier afzonderlijke personen wonen. Daarbij is ook aangegeven dat het niet is uitgesloten dat er nog meer woningen worden bewoond door meer dan vier afzonderlijke personen. En dat deze situaties onder het overgangsrecht zouden kunnen vallen.

Het gegeven of een bepaald gebruik onder het overgangsrecht valt, wordt feitelijk gezien niet bepaald bij de vaststelling van dit bestemmingsplan. Een bepaald gebruik valt onder het overgangsrecht of niet. Het is aan degene die zich op het overgangsrecht beroept, om aan te tonen dat het gebruik al bestond.

Om onduidelijkheden of discussies over overgangsrecht voor specifieke situaties in het kader van dit bestemmingsplan te voorkomen, zal er in het geheel geen lijst met adressen worden opgenomen in de toelichting op het bestemmingsplan.

In de toelichting van paragraaf 2.4 zal de volgende tekst worden opgenomen:

“Een groot aantal bestemmingsplannen, die met het Paraplubestemmingsplan worden herzien, voorzagen in de mogelijkheid om met meerdere afzonderlijke personen (buiten de vorm van een huishouden) in een woning te wonen.

Voor die bestemmingsplannen geldt dat bestaande situaties (waarbij meer dan 4 personen buiten het verband van een huishouden een woning bewonen) mogen worden voortgezet,

indien met recht een beroep kan worden gedaan op het overgangsrecht ter zake het gebruik (artikel 12.2 van de planregels). Het is aan degene die zich op het overgangsrecht beroept, om te bewijzen dat het gebruik als bedoeld in artikel 12.2, aanhef en onder a, al bestond op het moment van de inwerkingtreding van het bestemmingsplan en dat vóór de inwerkingtreding van het bestemmingsplan sprake was van legaal gebruik als bedoeld in artikel 12.2 aanhef en onder d van de planregels.

Buiten het overgangsrecht vallen de situaties, waarin het college een onherroepelijke buitenplanse of binnenplanse afwijking heeft verleend om met meer dan 4 personen buiten het verband van een huishouden een woning te bewonen. De activiteit, waarvoor de hiervoor bedoelde binnenplanse afwijking is verleend, mag worden uitgeoefend zolang de binnenplanse afwijking geldend is.”

b. Het bij recht toegestane maximum aantal gehuisveste afzonderlijke personen

Nemesis acht het genoemde maximum van vier afzonderlijke personen, dat buiten het verband van een huishouden bij recht in een woning mag wonen, te beperkend. Bij een grotere woning zou meer mogelijk zijn en het is economisch noodzakelijk. Voorgesteld wordt om aan te sluiten bij de normering van de Stichting Normering Flexwonen (SNF).

Reactie en voorstel:

In de eerste plaats is van belang dat de normen van SNF normen zijn, die in acht moeten worden genomen wil er sprake kunnen zijn van een inschrijving in het SNF-register. Er is dus geen sprake van dat het hier gaat om normen, die de gemeenteraad bij het vaststellen van een bestemmingsplan in acht moet nemen.

In de tweede plaats is van belang dat de gemeenteraad een grote mate van beleidsvrijheid heeft bij de invulling van de vraag wat “een goede ruimtelijke ordening” is, en welke regeling daartoe in een bestemmingsplan moet worden opgenomen. In paragraaf 2.3 van het bestemmingsplan is toegelicht waarom de gemeenteraad in redelijkheid tot deze regeling is gekomen.

In aanvulling hierop kan met betrekking tot de keuze voor maximaal 4 afzonderlijke personen in een woning met een gebruiksoppervlakte met meer dan 80m², het volgende worden opgemerkt.

Onder een goede ruimtelijke ordening moet in ieder geval ook worden verstaan, het borgen van een goed woon- en leefklimaat.

De gemeente Bunschoten heeft een dorps karakter. Dit wijkt af van een aantal omliggende steden zoals bijvoorbeeld Hilversum, Amersfoort en Utrecht. Dit soort steden kennen een hele andere dynamiek en hebben een stedelijk karakter. Dit komt onder andere voort uit hogere woningdichtheden en bevolkingsdichtheden per vierkante kilometer. Het aantal inwoners per vierkante kilometer is in deze steden dan ook drie tot vijf keer zo hoog als in Bunschoten. Het aantal adressen per kilometer is twee tot drie keer hoger dan in Bunschoten. Bunschoten is grotendeels opgebouwd uit woonwijken met ééngezinswoningen, waarin ook in substantiële mate gezinnen/huishoudens woonachtig zijn. Daarbij is het aantal huishoudens met kinderen in Bunschoten met 45% relatief hoog. De gemeenteraad wenst dit dorpse karakter te behouden en vindt het ongewenst om het aantal inwoners per kilometer zodanig toe te laten nemen dat het dorpse karakter verloren gaat.

De verwachting is verder dat indien bewoning door meer dan 4 afzonderlijke bewoners zonder meer wordt toestaan, het aantal auto's per woning zodanig kan toenemen dat er een onaantvaardbare parkeerdruk ontstaat. De percelen en woongebieden zijn daarop immers niet ingericht. De gemiddelde woningbezetting in Bunschoten bedraagt 2.61 personen.

De gemeente wil voorkomen dat woonsituaties dermate van elkaar (gaan) afwijken, dat er frictie en/of overlastsituaties ontstaan, die afbreuk doen aan het woon- en leefklimaat in Bunschoten. Om de woonsituatie tussen enerzijds een woning met een gezin/huishouden niet te zeer te laten afwijken van een woonsituatie buiten het verband van een huishouden, achten wij het redelijk om te bepalen dat het aantal personen in een woning buiten het verband van een huishouden bij recht wordt beperkt tot vier.

Het waarborgen van een goed woon- en leefklimaat dat past bij het karakter van de gemeente Bunschoten laten wij dan ook prevaleren boven het door Nemesis gestelde economische belang dat woningen bij recht door meer dan 4 afzonderlijke personen zouden moeten kunnen worden bewoond.

Bovenstaande aanvullende toelichting zullen wij in de toelichting van het bestemmingsplan opnemen.

c. Het bij afwijking toegestane maximum aantal gehuisveste afzonderlijke personen

Nemesis geeft verder aan dat ook het genoemde maximum van zes personen te beperkend is. Dit omdat grote woningen met voldoende parkeerruimte geschikt zouden zijn om meer dan 6 personen te huisvesten en omdat dit economisch gezien noodzakelijk is. Een maximum van 8 personen is wel een redelijk aantal aldus Nemesis.

Reactie en voorstel:

In de eerste plaats willen wij voor wat betreft dit punt verwijzen naar de reactie zoals die onder b is opgenomen.

Het gaat er niet om of een woning dermate groot is, dat daarmee in technische zin wel 10 personen zouden kunnen worden gehuisvest. Waar het om gaat, is dat – gelet op het karakter en de functies van de woonwijken en de woningen in Bunschoten – een verschil in woonsituatie tussen de bewoning door een gezin/huishouden enerzijds en die van afzonderlijke personen buiten het verband van huishouden anderzijds niet dermate groot moet worden, dat risico's op fricties en/of overlastsituaties en aantasting van het dorps karakter te zeer gaan toenemen.

Op grond hiervan vinden wij dan ook dat de gemeenteraad in redelijkheid kan bepalen dat bij een binnenplanse afwijking maximaal 6 personen een woning kunnen bewonen buiten het verband van een huishouden. Dit ruimtelijk belang prevaleert boven het door Nemesis gestelde economische belang.

Bovenstaande aanvullende toelichting zullen wij in de toelichting van het bestemmingsplan opnemen.

d. Afwijkingsvoorwaarde ten aanzien van de minimale oppervlakte van een woning

In aansluiting op de tijdens het overleg gedane verzoek door de uitzendbureaus vraagt Nemesis om de voorwaardelijk gestelde minimale hoeveelheid m² gebruiksoppervlakte (GBO) van 120 m² bij 5 personen en 160 m² bij 6 personen te verlagen. En vraagt om aan te sluiten op de SNF normen. Bovendien wordt gesteld dat de regeling discriminatoir voorkomt omdat deze niet geldt voor andere woonvormen.

Reactie en voorstel

Naar aanleiding van deze zienswijze is nog eens nader bekeken wat de gevraagde verlaging zou betekenen en welke woningen wat de omvang betreft dan in aanmerking zouden komen voor bewoning door 5 respectievelijk 6 afzonderlijke personen. Uit dit onderzoek en het bestuderen van woningplattegronden, blijkt dat eengezinswoningen met een oppervlakte van minder dan 120 m² veelal een relatief kleine en gecombineerde keuken/huiskamer hebben en een beperkt aantal van 3 relatief kleine slaapvertrekken en/of een zolderkamertje. Wanneer de maat van 120 m² zou worden verlaagd, zouden derhalve ook relatief kleine eengezinswoningen met bijvoorbeeld slechts 3 of 4 kleinere slaapkamers al in aanmerking kunnen komen voor bewoning door 5 afzonderlijke personen. Dit vinden wij algemene zin niet wenselijk vanuit het oogpunt van voldoende wooncomfort en het bewerkstelligen van een acceptabel woon- en leefklimaat.

Woningen met een GBO tot 160 m² zijn nog steeds niet heel groot. Wel hebben deze (in vergelijking met woningen met een oppervlakte tot 120 m² GBO) op de begane grond en/of op de verdieping, een wat grotere oppervlakte zodat een extra slaapkamer aanwezig is of kan worden gemaakt. En/of dat er een groter of afzonderlijk woongedeelte aanwezig is of kan worden gecreëerd. Hierdoor kan de huisvesting van 5 afzonderlijke personen acceptabel zijn, gezien vanuit de omvang van een woning.

Voor de huisvesting van 6 afzonderlijke personen is daarentegen nog meer ruimte nodig omdat er dan naast de wens van voldoende afzonderlijke slaapvertrekken een nog sterkere behoefte is aan meer sanitaire voorzieningen en ontspanningsruimten/mogelijkheden dan bij 5 afzonderlijke personen. In woningen die minder dan 160m² GBO bezitten, zijn die woonvoorzieningen veelal niet aanwezig/te realiseren. Die woningen hebben vaak ook niet meer dan 4 of 5 slaapkamers.

Een huishouden kan overigens niet gelijk gesteld kan worden aan een groep afzonderlijke personen. Bij een huishouden is sprake van onderlinge verbondenheid waarbij ingeval van bewoning door afzonderlijke personen in beginsel geen sprake van is. De ruimte en de voorzieningen die nodig zijn voor een aanvaardbaar woon- en leefklimaat met voldoende privacy zijn ingeval van niet verwante personen dan ook omvangrijker dan bij bewoning door een huishouden.

Hoewel het vanuit financieel/economisch oogpunt aantrekkelijk kan zijn om meer mensen te huisvesten op minder woonoppervlak, willen wij het verzoek om de minimale woonoppervlakte bij afwijkingen te verlagen, derhalve niet inwilligen. De genoemde oppervlaktelimiten zijn ons inziens minimaal noodzakelijk voor het bewerkstelligen van voldoende wooncomfort en een acceptabel woon- en leefklimaat.

Van discriminatie is geen sprake. De regeling geldt in beginsel voor alle woonvormen, in woningen, buiten het verband van een huishouden.

De toelichting van het bestemmingsplan zal nog worden aangevuld met bovenstaande informatie.

e. Afwijkingsvoorwaarde spreiding

Nemesis heeft moeite met de voorwaarde dat binnen een straal van 50 meter geen andere woning mag worden gebruikt voor bewoning door meer dan 5 of 6 afzonderlijke bewoners buiten het verband van een huishouden. Gesteld wordt dat er sprake is van een risico van willekeur; wie het eerst komt, wie het eerst maalt. Nemesis vraagt zich ook af wat er gebeurt met tussentijdse wijzigingen; wordt er bijgehouden dat de bewoning door personen buiten een huishouden is opgegeven, en wordt er dan een signaal afgegeven naar iemand wiens aanvraag is geweigerd? Of wordt er gepubliceerd dat er ruimte is vrijgekomen? Als er een groot gezin in de nabijheid woont, is er dan geen sprake van ongelijkheid, zo vraagt Nemesis zich af.

Reactie en voorstel

Het is juist dat met de regeling van de straal van 50 meter, het aantal te verlenen omgevingsvergunningen voor de binnenplanse afwijking kwantitatief beperkt is. Het is dan ook niet uitgesloten dat er meer gegadigden zijn voor een binnenplanse afwijking, dan dat er binnenplanse afwijkingen kunnen worden verleend.

In zoverre zou de omgevingsvergunning voor de binnenplanse afwijking kunnen/moeten worden aangemerkt als een schaarse vergunning. Dat heeft thans voor het vast te stellen bestemmingsplan geen consequenties. Het bestemmingsplan zelf kent niet rechtstreeks schaarse vergunningen toe. Maar uit het bestemmingsplan vloeit wel een vergunningenplafond voort.

In een beleidsregel zal daarom omtrent de toepassing van de binnenplanse afwijkingsmogelijkheid als bedoeld in artikel 10.1.1 van de planregels een aantal aanvullende bepalingen worden opgenomen ten aanzien van het bepalen van de volgorde. Gelet op het feit dat dit een nieuwe situatie is, geldt het uitgangspunt: wie het eerst komt, het eerst maalt. Indien nodig zal er een wachtlijst worden aangemaakt. Zodoende kan, als een verleende afwijking wordt ingetrokken of zijn geldigheid verliest, door het college worden bepaald welke aanvraag gehonoreerd kan worden. Bijvoorbeeld indien een eigenaar besluit om een woning te verkopen en uit de verhuur te halen.

In de beleidsregel, als hiervoor bedoeld, zal worden bepaald, dat ten aanzien van de in artikel 10.1.1 sub b gestelde voorwaarde het volgende van toepassing is:

- i) Voor de volgorde geldt het systeem van binnenkomst. Afwijkingsbesluiten worden toegekend op basis van de aanvraag die het eerst is binnengekomen;
- ii) Als er aanvragen worden gedaan, die vanwege de in artikel 10.1.1 sub b van het bestemmingsplan planregels wonen gestelde voorwaarde niet voor verlening in aanmerking komen, zal aan de aanvrager worden gevraagd of hij wenst dat zijn aanvraag op een wachtlijst wordt geplaatst;
- iii) Als een verleende binnenplanse afwijking wordt ingetrokken of anderszins een verleende binnenplanse afwijking haar geldigheid verliest, zal het college aan de hand van de wachtlijst vervolgens beoordelen welke aanvraag op de wachtlijst, gelet op de gestelde voorwaarden, kan worden gehonoreerd.

De beleidregel met als titel *“volgordesysteem afwijkingsbevoegdheid Planregels Wonen”* wordt opgenomen in een afzonderlijk document. Ook zal in het bestemmingsplan een bepaling worden opgenomen met een verwijzing naar de beleidsregel.

De opmerking van Nemesis over een groot gezin dat in de nabijheid woont, en een mogelijke ongelijkheid, kunnen wij niet plaatsen. Er zijn twee te onderscheiden woonsituaties: een woonsituatie in het verband van een huishouden en een woonsituatie met afzonderlijke personen buiten het verband van een huishouden. De gemeente vindt het op ruimtelijke gronden van belang, om die laatste woonsituaties kwantitatief te beperken. Het feit dat een groot gezin binnen het verband van een huishouden met, bijvoorbeeld, 6 personen een woning bewoont, maakt niet dat er in dat kader sprake is van ongelijkheid.

Het bovenstaande zal worden opgenomen/verwerkt in het bestemmingsplan.

f. Werkingssfeer van de regelgeving

Nemesis stelt dat een nadere regelgeving in het centrum voorstelbaar is maar dat die in het buitengebied en de overige delen van de bebouwde niet nodig is. Hier zou geen sprake zijn van overlast aldus Nemesis.

Reactie en voorstel

De gemeente acht het noodzakelijk om de bestemmingsplanregeling wel voor het gehele grondgebied van de gemeente te laten gelden. Overlastsituaties en geweldsincidenten beperken zich helaas niet tot delen van de bebouwde kom, maar kunnen in de gehele gemeente voorkomen. Daarnaast is het niet uitgesloten dat in het centrumgebied een grote woning kan staan die geschikt is om meer dan vier afzonderlijke personen te huisvesten. Tegelijkertijd kan het zijn dat een woning in het buitengebied, vanwege bijvoorbeeld de beperkte omvang, een klein perceel of om een andere reden toch niet geschikt is om met meer dan vier afzonderlijke personen buiten het verband van een huishouden, te bewonen.

g. Afwijkingscriterium parkeerruimte

Tot slot heeft Nemesis problemen met de opgenomen beperking dat een garage niet meegerekend mag worden als parkeerruimte.

Reactie en voorstel

Een garage wordt in de praktijk niet altijd gebruikt om de auto in te parkeren maar voor opslag van goederen en fietsen. Indien de aanvrager er echter voor kiest om de vereiste extra parkeerplaats (ten opzichte van de situatie dat de woning werd opgeleverd) overdekt of inpandig, in de vorm van een garage te realiseren, bestaat daarop zichzelf geen bezwaar tegen. Het zinsdeel in de voorwaarde in artikel 10.1.1 onder d, dat een (inpandige) berging/garage niet als parkeerruimte mag worden meegerekend, zal dan ook worden geschrapt.

Vanzelfsprekend zal de extra parkeerplaats wel op de bij de aanvraag in te dienen tekeningen moeten worden aangegeven, zal deze moeten worden gerealiseerd en zal deze ook beschikbaar moeten zijn zolang de betreffende binnenplanse afwijkingvergunning wordt gebruikt.