

Toelichting

Bij de gemeente Culemborg wordt met grote regelmaat geïnformeerd naar de mogelijkheid om in woningen meerdere kamers bedrijfsmatig te verhuren. De bestemmingsplannen van de gemeente staan kamerverhuur niet in de weg. In de meeste bestemmingsplannen van de gemeente Culemborg zijn de begrippen wonen en huishouden niet gedefinieerd. Op basis van de huidige bestemmingsplannen is bewoning op een locatie waar meer dan één huishouden wordt gehuisvest direct mogelijk. Dit kan leiden tot een ongewenste functiemenging en een potentieel negatief effect op de leefbaarheid in het buitengebied, de wijken en in het centrum van de stad. Het kan ook leiden tot negatieve gevolgen voor het karakter en de leefbaarheid van een straat of buurt, waarbij gedacht kan worden aan hogere parkeerdruk van auto's en fietsen, druk op voorzieningen, op de openbare ruimte of (geluid)hinder.

De gemeente Culemborg wil meer regie krijgen op mogelijke woonvormen met een ruimtelijke uitstraling die niet altijd passend zijn in de omgeving. Het gaat dan om kamerbewoning en woningsplitsing. Het is niet altijd gewenst dat reguliere woningen worden opgekocht en gebruikt voor kamerbewoning. Hier gaat een prijsopdrijvend effect van uit, waardoor woningen minder gemakkelijk bereikbaar worden voor bijvoorbeeld starters. Tegelijkertijd wil de gemeente het mogelijk maken dat onder voorwaarden bestaande woningen worden gesplitst in meerdere zelfstandige woonruimten. Dit paraplubestemmingsplan geeft een regeling voor die bestemmingsplannen van Culemborg waarvoor het bovenstaande nog niet afdoende geregeld is.

Ligging plangebied

Dit paraplubestemmingsplan geldt voor het hele grondgebied van Culemborg.

Geldend bestemmingsplan

Het voorliggend bestemmingsplan is een paraplubestemmingsplan. Het gaat hierbij om een bijzondere variant op een gewoon bestemmingsplan. Een bestemmingsplan herzielt of vervangt het voorheen geldende bestemmingsplan en voorziet dan in een volledig planologisch juridisch kader door middel van een verbeelding met bestemmingen en bijbehorende regels. Dit paraplubestemmingsplan heeft echter een ander doel en een andere werking. Het plan hangt als het ware als een paraplu over alle bestemmingsplannen binnen het plangebied heen en geeft een regeling voor het wonen en de (on)mogelijkheden van kamerverhuur en woningsplitsing.

Paraplubestemmingsplan

Het bestemmingsplan "Paraplubestemmingsplan Wonen Culemborg" bestaat uit een verbeelding, toelichting en planregels.

Het gemeentelijk beleid met betrekking tot kamerbewoning en woningsplitsing wordt gereguleerd door de Huisvestingswet, maar dit instrument biedt niet de mogelijkheid om een integrale afweging te maken van alle ruimtelijke belangen, daarvoor is een bestemmingsplan beter geëigend. Zie hierover de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) in zijn uitspraak van 10 april 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:BZ7648). In de bestemmingsplannen van Culemborg is het uitgangspunt altijd geweest dat een woning binnen de bestemming wonen wordt bewoond door één huishouden, en dus niet kamergewijs. De bestemming "wonen" zoals aangegeven op de verbeelding en in de regels heeft echter geen directe koppeling met het begrip "woning", anders dan dat de gedachte is dat binnen een bestemming wonen woningen gebouwd zijn of worden. De ABRvS heeft geoordeeld dat het ontbreken van een directe relatie tussen de bestemming "wonen" en de begripsbepaling van "woning" ertoe leidt dat de omschrijving van het begrip "woning" niet van betekenis is voor de bestemming "wonen". De ABRvS sluit daarom aan bij wat in het algemeen spraakgebruik wordt verstaan onder "wonen" en schaaft daar diverse uiteenlopende vormen van huisvesting onder, waaronder ook het verhuren van kamers (ABRvS 10 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL7013; en ABRvS

6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1882). Met deze uitleg van de bestemmingsplannen is dus een veelheid aan woonvormen toegestaan.

De gemeente Culemborg wil het opkopen van zelfstandige woonruimte ten behoeve van kamerverhuur en woningsplitsing tegengaan of tenminste reguleren. Er kan een ongewenst prijsopdrijvend effect op de woningprijzen vanuit gaan, de parkeerdruk kan negatief beïnvloed worden of er kan sprake zijn van ongewenste (geluid)hinder. Individuele personen, die in een pand gevestigd zijn op basis van kamerbewoning, kunnen een impact hebben op het woonklimaat en de leefbaarheid die niet langer vergelijkbaar is met een gezinssituatie. Om te voorkomen dat zich ongewenste ontwikkelingen voordoen t.a.v. kamer- of andere onzelfstandige bewoning, wordt met dit paraplubestemmingsplan weer aansluiting gezocht bij het oorspronkelijke uitgangspunt van de bestemmingsplannen, namelijk dat een woning bewoond wordt door één (gezins)huishouden.

Het begrip "huishouden" wordt als volgt gedefinieerd: een zelfstandig dan wel samenwonend persoon of personen, die binnen een complex van ruimten gebruik maken van dezelfde voorzieningen, waarbij sprake is van onderlinge verbondenheid en continuïteit in de samenstelling ervan, met daaronder begrepen woongroepen die zorg behoeven en woongroepen die voorzien in de onderwijs huisvesting; bedrijfsmatige kamerverhuur wordt daaronder niet begrepen. Het begrip huishouden is breed gedefinieerd. Naast de gangbare opvatting van twee volwassenen met kinderen, een eenoudergezin, een samenwonend paar of één-persoons-huishouden maakt de opgenomen definitie van huishouden het ook mogelijk om als hospita een kamer te verhuren, als twee- drie studenten samen te wonen, als twee personen samen te wonen zonder elkaars partners te zijn en als familie samen te wonen met meerdere generaties. Dit zo lang er sprake is van gemeenschappelijk gebruik van aanwezige voorzieningen (keuken, douche, toilet) in de woning. Met een definitie van "wonen" wordt de relatie gelegd met "woning" en daarmee met de bewoning door één "huishouden". Verder wordt "kamerverhuur" gedefinieerd en opgenomen bij de specifieke gebruiksverboden.

In het geval van kamerhuur is er geen sprake van een eigen toegang en worden voorzieningen als keuken, douche en/of toilet gedeeld. Bij woningsplitsing wordt een woning in twee of meer zelfstandige woonruimten verdeeld. Er is dan dus wel sprake van een eigen toegangsdeur (rechtstreeks op de weg of op een gemeenschappelijk toegangsportaal dat uitkomt op de openbare weg), evt. een eigen huisnummer en eigen voorzieningen als keuken, douche en/of toilet. Ook woningsplitsing kan tot ongewenste gevolgen leiden voor de woningvoorraad of de leefomgeving. Veel bestemmingsvlakken "wonen" omvatten meerdere woningen. Deze woningen mogen (met dit bestemmingsplan) bewoond worden door één huishouden. Een aanvraag om woningsplitsing zou kunnen zien op de huisvesting van één huishouden in meerdere te creëren wooneenheden, waarmee de aanvraag in overeenstemming zou zijn met het bestemmingsplan. Echter, het effect op de omgeving kan hetzelfde zijn als in het geval van kamerverhuur, want de kans op gezinsbewoning wordt kleiner. Kleinere wooneenheden (zeker voor verhuur) worden vaker bewoond door tijdelijke bewoners en jongere bewoners, waarmee de kans op (geluid)hinder groter wordt. Daarbij wordt de parkeerbalans (verder) verstoord doordat er meer fietsen en auto's komen. Het is wenselijk om ook woningsplitsing onder de reikwijdte van dit bestemmingsplan te brengen.

Met een verbod om een woning anders te bewonen dan als één huishouden, zijn kamerverhuur en andere woonvormen zo lang die betrekking heeft op een zelfstandige woonruimte niet mogelijk. Zoals hierboven toegelicht geldt dit dus niet voor inwoners die hun woning delen met familie (meergeneratiewonen) of middels een hospitaregeling.. Uiteraard staat het een initiatiefnemer vrij om een verzoek te doen om voor een concreet geval van het bestemmingsplan af te mogen wijken. Het volledig "op slot zetten" van de mogelijkheid om een pand kamergewijs of gesplitst te mogen bewonen is echter te rigide en doet geen recht aan de behoefte die er ook naar dit soort huisvesting onder bijvoorbeeld jongeren of starters kan bestaan. Om de levendigheid van de stadskern te

versterken is een woonfunctie boven winkels of horeca wenselijk. (Jongeren)huisvesting, mogelijk kamergewijs of in kleine appartementen, zou daar onder voorwaarden mogelijk moeten zijn.

In de afwijkingsregels zijn nog nadere voorwaarden opgenomen waaraan voldaan moet zijn alvorens medewerking aan afwijking wordt verleend. Op basis van het bestemmingsplan moet het ook mogelijk zijn om onder voorwaarden mee te werken aan minder traditionele samenlevingsvormen, zoals bijvoorbeeld woongroepen of begeleid wonen. Een woongroep is georganiseerd in een formele rechtspersoon (opgericht bij notariële akte en met inschrijving bij de Kamer van Koophandel) en beschikt over een gezamenlijke rekening waarvan de vaste lasten worden betaald. Bij nieuwbouw van een woning voor een woongroep is er sprake van een initiatiefgroep waarvan de leden het recht van eerste bewoning krijgen. Voor deze vorm van wonen wordt ook een afwijkingsmogelijkheid opgenomen.

Het bestemmingsplan Buitengebied heeft al een regeling voor woningsplitsing en verkamering, in artikel 17.6.1. Deze regeling dient in stand te blijven. Een doel van paraplubestemmingsplan Wonen is om de begrippen 'wonen', 'woning' en 'huishouden' aan elkaar te koppelen in het bestemmingsplan Buitengebied. De regels uit hoofdstuk 2 van het paraplubestemmingsplan Wonen zijn geen vervanging van de regels van het bestemmingsplan Buitengebied.

Het bestemmingsplan Buitengebied heeft ook een VAB-regeling (Vrijkomende Agrarische Bebouwing). Deze staat in artikel 3.8.3 van dat bestemmingsplan. Regio Rivierenland heeft ook VAB-beleid. De VAB-regeling gaat over het omzetten van vrijkomende agrarische bebouwing naar woningen. Het gaat dus over bedrijfsbebouwing, niet over woningen. Het paraplubestemmingsplan heeft geen invloed op de VAB-regelingen.

Milieu

Dit paraplubestemmingsplan is gericht op het tegengaan van ongewenste kamerbewoning en het mogelijk maken woningsplitsing onder voorwaarden. Het is niet gericht op het toevoegen van milieugevoelige of milieubelastende functies waardoor het aspect milieu geen belemmeringen vormt voor de uitvoerbaarheid van het plan.

Een aspect dat moet worden belicht in het kader van het opstellen van een bestemmingsplan, vormt de waterhuishouding. Belangrijke thema's zijn het vasthouden van hemelwater in plaats van het direct afvoeren ervan, het hergebruiken van water, zuinig omgaan met drinkwater en het beperken van de onttrekking van grondwater. Dit parapluplan voorziet niet in een uitbreiding van bebouwd oppervlak. De waterhuishouding vormt dan ook geen belemmering voor dit plan en staat de uitvoerbaarheid niet in de weg. Bij ruimtelijke planvorming moet aandacht besteed worden aan beschermde natuurwaarden die eventueel in de directe omgeving van het plangebied zouden kunnen voorkomen. Hierbij moet onder meer worden gefocust op de aanwezigheid van beschermde diersoorten en hun verblijfplaatsen, maar ook op beschermde natuurgebieden, waaronder Natura 2000-gebieden. Aangezien dit bestemmingsplan niet leidt tot fysieke ingrepen of een intensivering van het gebruik van panden, is het plan niet van invloed op beschermde diersoorten en hun verblijfplaatsen en beschermde natuurgebieden.

Cultuurhistorie

Indien een ontwikkeling mogelijk wordt gemaakt, dient ook aandacht te worden besteed aan de vraag of deze ontwikkeling invloed heeft op de archeologische en cultuurhistorische waarden binnen het plangebied. Met dit parapluplan worden geen nieuwe bodemingrepen uitgevoerd die een negatieve invloed zouden kunnen hebben op eventuele aanwezige archeologische waarden in de bodem. De vigerende bestemmingsplannen bieden extra bescherming aan gronden indien wordt verwacht dat ter plekke archeologische waarden aanwezig zijn doordat dan archeologische dubbelbestemmingen van kracht zijn. Geconcludeerd moet worden dat dit bestemmingsplan geen

invloed heeft op eventuele archeologische en cultuurhistorische waarden binnen het plangebied van dit plan.

Juridische planbeschrijving

De planregels en de planverbeelding van dit bestemmingsplan zijn bekend gemaakt overeenkomstig de Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen als gepubliceerd door het ministerie van VROM (SVBP 2008) en als wettelijk voorgeschreven in de ministeriële Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2008 (Staatscourant 2008, nr. 377, van 30 oktober 2008). Daarnaast zijn in de planregels de standaardregels opgenomen als geboden in artikelen 3.2.1 en 3.2.2 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro). In een apart artikel zijn de bijzondere gebruiksverboden opgenomen voor alle bestemmingen, welke verboden aansluiten op het wettelijk verbod als neergelegd in artikel 2.1 lid 1 onder c van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Voor uitleg van die planregels wordt verwezen naar de toelichting op het Bro en de Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2008, in samenhang met de jurisprudentie over die uitleg. Voorts is de "Werkafpraak terminologie Wabo in Standaard voor Vergelijkbare bestemmingsplannen" van september 2010 verwerkt.

Onderhavig paraplubestemmingsplan volgt op het voorbereidingsbesluit Parapluplan Wonen, dat op 21 juli 2021 van kracht werd. De gebruiksbeperkingen die het voorbereidingsbesluit in het leven heeft geroepen, worden met dit parapluplan gecontinueerd. Voorbereidingsbesluit en bestemmingsplan sluiten dus naadloos op elkaar aan. Het standaardovergangsrecht houdt niet expliciet rekening met de (onderhavige) situatie dat alvorens het bestemmingsplan wordt vastgesteld, reeds een gebruiksbeperking van kracht was op basis van een voorbereidingsbesluit. Nemen we de overgangsregels letterlijk, dan zou tijdens de werking van het voorbereidingsbesluit aangevangen gebruik in strijd met dat voorbereidingsbesluit, door de overgangsregeling in het opvolgende bestemmingsplan alsnog worden beschermd. Dat aangevangen gebruik is immers niet in strijd met het voorheen geldende bestemmingsplan. Uit jurisprudentie volgt echter dat het bij de toepassing van standaard gebruiksovergangsrecht moet gaan om rechtmatig gebruik op de peildatum van het nieuwe bestemmingsplan. Zie bijvoorbeeld AbRvS 30 november 2011 (ECLI:NL:RVS:2011:BU6346) waarin de Afdeling overweegt: Het op het tijdstip van vaststellen van dat plan bestaande maar daarvan afwijkende, rechtmatige gebruik, mag op grond van het ingevolge artikel 3.2.2 van het Bro in het bestemmingsplan op te nemen algemene overgangsrecht worden voortgezet. Gebruik in overeenstemming met het voorheen geldende bestemmingsplan, maar in strijd met het voorbereidingsbesluit, is geen rechtmatig gebruik ten tijde van inwerkingtreding van het paraplubestemmingsplan, zodat dit niet door het overgangsrecht wordt beschermd.

Economische uitvoerbaarheid

Aangezien onderhavig planvoornemen geen betrekking heeft op een specifiek bouwproject zoals genoemd in artikel 6.2.1 Bro is het opstellen van een exploitatieplan niet noodzakelijk. Aan het onderhavige parapluplan zijn, behoudens de kosten voor het opstellen van het plan en het begeleiden van de procedure voor de gemeente, geen kosten verbonden. Het plan is financieel uitvoerbaar.

Maatschappelijke uitvoerbaarheid

De gemeenteraad heeft op 15 juli 2021 een voorbereidingsbesluit genomen, ter voorbereiding op dit bestemmingsplan. Op 21 juli 2021 is dit voorbereidingsbesluit gepubliceerd in het gemeenteblad. De gemeente voert het voorgeschreven overleg plaats (ex. Artikel 3.1.1 Bro) met de wettelijk aangewezen partners (provincie en waterschap) over het ontwerp van dit bestemmingsplan.

Overgangsrecht

Voorafgaand aan het bestemmingsplan is op 21 juli 2021 een voorbereidingsbesluit in werking getreden. Het voorbereidingsbesluit houdt in een verbod op a. het (laten) bewonen van een woning

door meer dan een huishouden, b. een toename van het op het moment van inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit legale bestaande aantal huishoudens per woning, c. het splitsen van een woning in meerdere zelfstandige woningen. Het overgangsrecht van het bestemmingsplan bepaalt evenwel dat strijdig gebruik dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan, mag worden voortgezet. Dit kan ertoe leiden dat met het voorbereidingsbesluit strijdig gebruik (aangevangen na 21 juli 2021) via het overgangsrecht wordt gelegaliseerd. De overgangsrechtelijke bepalingen moeten daarom gewijzigd vastgesteld worden, in die zin dat het gebruik dat bestond op het moment van inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit Parapluplan Wonen en met het paraplubestemmingsplan Wonen in strijd is, mag worden voortgezet. M.a.w. het peilmoment voor het overgangsrecht moet worden verplaatst naar het moment van inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit. De overgangsregels zijn overgenomen van de wettelijk verplichte standaardregels uit het Bro. Artikel 3.2.2 Bro is overgenomen in artikel 3.2.1 van het bestemmingsplan: 'Het gebruik van grond en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan en hiermee in strijd is, mag worden voortgezet.' Onderhavig paraplubestemmingsplan volgt op het voorbereidingsbesluit Parapluplan Wonen, dat op 21 juli 2021 van kracht werd. De gebruiksbeperkingen die het voorbereidingsbesluit in het leven heeft geroepen, worden met dit parapluplan gecontinueerd. Voorbereidingsbesluit en bestemmingsplan sluiten dus naadloos op elkaar aan.

Participatie

Er is een bijeenkomst geweest voor bewoners van de aanloopstraten in de binnenstad waar veel aanvragen voor binnenkomen. Deze inwoners kregen van tevoren ze de conceptstukken toegestuurd. Zeven inwoners waren aanwezig. Ze hebben hun problemen en zorgen nogmaals toegelicht. Dit had betrekking op parkeerproblematiek, een eenzijdige doelgroep voor de kamers en appartementen waardoor de sociale samenhang in de straat verminderd, of de eerdere splitsing en verkamering wordt meegenomen bij de beoordeling van nieuwe aanvragen, en het ontstaan van tekorten aan eengezinswoningen. Dit paraplubestemmingsplan gaat woningsplitsing en verkamering tegen, en zorgt dat woningen bewoond worden door maximaal één gezin. Op deze manier komen er minder mensen te wonen in de betreffende straten en zullen er minder auto's bijkomen. De betreffende inwoners zijn positief over deze aanpak.

Woningcorporatie Kleurrijk Wonen heeft veel woningen in Culemborg. De corporatie heeft een belangrijke maatschappelijke functie. De gemeente heeft Kleurrijk Wonen gevraagd om een reactie op het plan. Kleurrijk Wonen schrijft dat Culemborg met de definitie van Wonen aansluit bij de meeste gemeenten in hun werkgebied. Dit is een belangrijk wapen in de strijd tegen verpaupering en overbewoning door arbeidsmigranten. In de definitie van huishouden wordt rekening gehouden met woongroepen, vluchtelingen, statushouders en studenten. Kleurrijk Wonen heeft geen vragen of suggesties voor aanpassingen van dit paraplubestemmingsplan.

Zienswijzen

Het ontwerp van dit bestemmingsplan ligt zes weken ter inzage als bedoeld in artikel 3.8, lid 1, van de Wet ruimtelijke ordening in verbintenis met Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.