

Paraplubestemmingsplan

Herziening begrippen

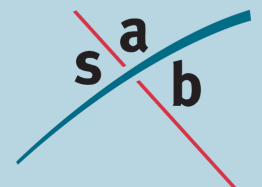
Toelichting

Gemeente Lisse

Datum: 10 september 2015

Projectnummer: 140179

ID: NL.IMRO.0553.PPGebruiksregels-vax1



INHOUD

TOELICHTING

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Plangebied	3
1.3	Leeswijzer	3
2	Problematiek	4
2.1	Situatieschets	4
2.2	Regionaal beleid	5
2.3	Visie van de gemeente op de problematiek	6
2.4	Toets aan regelgeving en handhaving	7
2.5	De gewenste situatie	9
3	Aanpassingen en interpretatie van de regels	11
4	Plansystematiek	16
5	Economische uitvoerbaarheid	17
6	Procedure	18
6.1	Overleg	18
6.2	Zienswijzen	18

Bijlage

- Bijlage 1: Brief van provincie Zuid-Holland

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De gemeente Lisse heeft de afgelopen jaren met succes een actualisatieronde van het bestemmingsplannenbestand afgerond. Het grondgebied van de gemeente is daarbij grofweg opgedeeld in vier deelgebieden, te weten “Dorp”, “Centrum”, “Landelijk Gebied” en “Bedrijventerreinen” (daarbij geldt voor het landgoed “Keukenhof” een apart bestemmingsplan).

Sinds de vaststelling van deze plannen is geconstateerd dat er enkele begrippen aanscherping behoeven. Het gaat met name om het begrip wonen en daaraan verwante begrippen. In de recente bestemmingsplannen wordt verschillend met deze begrippen omgegaan. Hierdoor kan onduidelijkheid ontstaan over huisvesting van meerdere huishoudens in één woning. Hiervan is op sommige plaatsen in de gemeente sprake. Het gaat dan veelal om (tijdelijke) huisvesting van arbeidsmigranten. Dit verschijnsel doet zich in de Duin- en Bollenstreek meer voor. Het is een logisch gevolg van de wijze waarop de agrarische sector zich in deze streek ontwikkeld en georganiseerd heeft. Meer hierover verder in deze toelichting. De conclusie luidt alvast dat de arbeidsmigranten voor de regio een economische toegevoegde waarde hebben. Er is een duidelijke behoefte en om die reden is het nodig dat de werknemers tijdelijk op een ordentelijke wijze gehuisvest kunnen worden. Anderzijds is overbewoning vanwege o.a. hygiëne en brandveiligheid ongewenst en kan het tot ongewenste ruimtelijke effecten leiden. Om die reden is het gewenst dat de gemeente kan reguleren en eventueel handhaven, dan wel toestaan onder voorwaarden. Een adequate planologische regeling hoort hierbij. Tevens is het nodig enkele beleidsmatige inzichten omtrent deze problematiek te verwoorden. Dit parapluplan voorziet hierin.

1.2 Plangebied

Voorliggend bestemmingsplan heeft betrekking op hetzelfde plangebied als het bestemmingsplan ‘Lisse Dorp 2010 en 1e herziening’, ‘Centrum Lisse 2011’, ‘Landelijk Gebied’ en ‘Keukenhof’ evenals wijzigingsplannen en besluitgebieden (i.k.v. ‘uitgebreide procedures’ ex art. 2.12, lid 1, onder a, sub 3 Wabo) die na vaststelling van de bestemmingsplannen zijn vastgesteld. Het bestemmingsplan Bedrijventerreinen wordt binnenkort integraal herzien en is zodoende buiten deze paraplu gehouden. Aangezien dit bestemmingsplan uitsluitend een herziening van een deel van de bestemmingsplanregels betreft met een toelichting, bestaat de verbeelding uitsluitend uit een contour van het plangebied. De verbeelding van de onderliggende bestemmingsplannen worden niet herzien door voorliggend bestemmingsplan.

1.3 Leeswijzer

De toelichting is opgebouwd uit vijf hoofdstukken. Na dit inleidende hoofdstuk wordt in het volgende hoofdstukken (hoofdstuk 2 en 3) een beschrijving gegeven van de aanpassingen aan de regels die met voorliggend bestemmingsplan worden beoogd. Hoofdstuk 4 geeft een uitleg van de plansystematiek. Hoofdstuk 5 betreft de economische uitvoerbaarheid. Tot slot heeft hoofdstuk 6 betrekking op de procedure.

2 Problematiek

2.1 Situatieschets

Het aantal arbeidsmigranten dat naar Nederland komt is de laatste jaren sterk gestegen. De arbeidsmigranten komen uit andere EU-landen, vooral uit Midden- en Oost-Europese landen(MOE-landen)¹. De stijging komt door de vraag naar arbeidskrachten en het openstellen van de arbeidsmarkt op 1 mei 2007 voor werknemers uit de MOE-landen. Ging het in de eerste schattingen uit 2004 nog om 15.000 arbeidsmigranten, in 2007 was de verwachting al bijgesteld naar 100.000-120.000 arbeidsmigranten. In 2009 waren ongeveer 300.000 arbeidsmigranten in Nederland. Het aantal arbeidsmigranten kan de komende jaren verder toenemen, onder andere als gevolg van het wegvallen van de verplichte tewerkstellingsvergunning voor werknemers uit Bulgarije en Roemenië per 1 januari 2014.

De regio Holland Rijnland kent een relatief hoog aanbod van werk in de agrarische sector. Voor een deel van het aangeboden werk zijn geen of nauwelijks lokale werknemers te rijgen. Redenen daarvoor zijn de eentonigheid en zwaarte van het werk, de ongunstige werktijden en-/ of lage betaling. Een en ander heeft ertoe geleid, dat gedurende enkele maanden per jaar seizoensgebonden arbeidsmigranten naar de regio komen en er enkele maanden werken en verblijven. Hiervoor is niet zomaar huisvesting beschikbaar.

Het gevolg hiervan is dat huisvesting vaak plaatsvindt binnen bestaande woningen, appartementen, hotels of zelfs caravans en bijgebouwen. Bij woningen en appartementen wordt dan een deel of de gehele woning in kamers onderverdeeld en verhuurd aan meerdere werknemers. Hierdoor kan overbewoning ontstaan. Overbewoning kan problemen geven ten aanzien van hygiëne (er wordt meer afval geproduceerd, de gemeenschappelijke voorzieningen zoals keuken, sanitair worden meer gebruikt maar niet of matig onderhouden), gemeentelijke voorzieningen worden extra belast (riolering, wegen, afvaldienst) en de brandveiligheid kan in het geding zijn (het is niet gezegd dat dit ook daadwerkelijk het geval is, in sommige gevallen is de huisvesting in orde).

Er kunnen ook ongewenste ruimtelijke effecten optreden. Zo wordt de openbare ruimte extra belast door parkeerdruk. De arbeidsmigranten zijn minder snel geneigd de tuin bij de woning te onderhouden en er kan geluidsoverlast ontstaan. Wanneer een complete woning of appartement wordt verhuurd, wordt deze onttrokken aan de reguliere woningvoorraad. Vanuit volkshuisvestelijke overwegingen zou dit als een negatief aspect kunnen worden gezien, daar de druk op de woningmarkt in de regio hoog is. In enkele gevallen wordt een deel van of een compleet hotel verhuurd aan arbeidsmigranten. Hoewel de bouwkundige indeling en beschikbare parkeercapaciteit van en bij een hotel zich wellicht beter leent voor huisvesting van migranten, kunnen dit soort situaties wel op gespannen voet staan met toeristisch beleid (onttrekken hotelvoorziening aan het toeristisch aanbod).

¹ MOE-landen zijn: Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije, Slovenië, Letland, Estland, Litouwen, Bulgarije en Roemenië.

Anderzijds is de agrarische sector gebaat bij de seizoensmigranten. Zeker gezien de economie zijn de arbeidsmigranten nodig om een aantal sectoren draaiende te houden. Er is regionaal gezien sprake van werkgelegenheid in de agrarische sector of daaraan verwante bedrijfstakken, inclusief veilingen, bouwsector, industrie (visverwerking, groentesnijbedrijven) en in de logistiek. In Lisse concentreert de werkgelegenheid zich in de bollensector.

2.2 Regionaal beleid

In 2014 is het Convenant en Richtlijnen huisvesting arbeidsmigranten Holland Rijnland vastgesteld door de regiogemeentes in Holland Rijnland (Alphen aan de Rijn, Hillegom, Kaag en Braassem, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Noordwijkerhout, Oegstgeest, Rijnwoude, Teylingen, Voorschoten en Zoeterwoude). Hierin is onder meer vastgesteld dat:

- De richtlijnen Huisvesting arbeidsmigranten Holland Rijnland een goede basis geven om de kwaliteit van de huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten te verbeteren;
 - Het Convenant het begin van een vruchtbare samenwerking met werkgevers en huisvesters kan betekenen;
 - De gemeenten inventariseren waar huisvesting van arbeidsmigranten mogelijk is.
- In het Convenant wordt het economisch belang van arbeidsmigranten (veelal afkomstig uit MOE-landen) voor de agrarische sector, in de industrie en de logistiek, erkend. De richtlijnen gaan over kortverblijvers (minder dan 6 maanden) en langverblijvers (tussen 6 maanden en 3 jaar).

In de richtlijnen worden ruimtelijke uitgangspunten ten aanzien van de huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten geformuleerd.

- Huisvesting dient bij voorkeur in kleinschalige nieuwe locaties (10-30 bedden tot maximaal 100) plaats te vinden (deze schaal leent zich het beste voor integratie, de ruimtelijke inpassing en het beheer);
- Huisvesting niet in qua leefbaarheid gevoelige woonstraten/buurten;
- In andere woonstraten enige beperking qua aantal en spreiding (geen logies in naastliggende woningen, voldoende parkeergelegenheid);
- Huisvesting door omzetting naar bestemming logies (daarmee is duidelijk dat er geen woningverdringing plaatsvindt-immers voor logies geldt geen woningtoewijzing, echter er mag dus ook niet permanent gewoond worden).

Uitzondering hierop zijn:

- Bestaande legale huisvesting;
- Huisvesting in bestaande woonruimte in het buitengebied;
- Nieuwe huisvesting in vrijgekomen agrarische bebouwing (mits het beheer goed geregeld is);
- Huisvesting op agrarisch erf (hierbij mogen de huisvestingsvoorzieningen maximaal 3 maanden (aansluitend, per jaar) aanwezig zijn en het moet gaan om werknemers van de eigen onderneming (maximaal 40);
- Huisvesting op recreatieterreinen alleen als het bestemmingsplan dat expliciet mogelijk maakt.

Er wordt uitgegaan van de volgende voorkeursladder; per optie worden enige randvoorwaarden en uitleg gegeven.

Voor bestaande situaties is het uitgangspunt dat de gemeente handhavend moet optreden als sprake is van (brand) gevaarlijke situaties. In andere situaties wordt de eigenaar/verhuurder de tijd gegeven te voldoen aan het bestemmingsplan. Dit houdt overigens niet in dat dat altijd, zonder meer (volledig) kan. Verder in het Convenant worden uitgangspunten gegeven waaraan voldaan moet worden wil het gebruik gelegaliseerd kunnen worden. Het gaat om de volgende voorwaarden:

- Overeenstemming met de provincie is nodig indien het gaat om bebouwing buiten de bebouwingscontouren;
- Er dient aan de gebruikelijke milieu- en omgevingsaspecten te worden getoetst (archeologie, parkeren, etc.);
- Gebieden met gemengde bestemmingen lenen zich beter voor huisvesting dan homogene woonbuurten (vaag omschreven);
- Het pand of perceel moet tijdig beschikbaar komen en lang genoeg beschikbaar zijn;
- Het pand moet van een voldoende omvang zijn en stedenbouwkundig kunnen passen met deze functie;
- De locatie moet voldoende parkeermogelijkheid bieden (twee personen, een parkeerplaats voor een personenauto);
- Er moet een exploitant zijn die bereid is het pand te exploiteren.

Zie hoofdstuk 3 hoe het regionaal beleid is verwerkt in het bestemmingsplan.

2.3 Visie van de gemeente op de problematiek

De arbeidsmigranten hebben, afhankelijk van de periode dat ze in Nederland verblijven, verschillende wensen en eisen voor wonen en leven. De arbeidsmigrant die hier een korte periode is, wil over het algemeen vooral zoveel mogelijk geld verdienen om daar in het thuisland een geplande investering mee te doen. Deze migrant heeft vaak geen behoefte om te integreren in de samenleving en wil gewoon veel uren draaien. De samenleving verwacht van deze groep geen integratie. Deze mensen hebben kortdurende (goedkope) huisvesting nodig (een slaapplek), zodat ze meer geld overhouden. Maar dit zou niet moeten betekenen: slechte huisvesting.

Hoe langer iemand hier verblijft hoe meer privacy hij/zij vaak wenst en hoe meer geld hij/zij bereid is uit te geven aan huisvesting. Dit betekent dat er verschillende vormen van huisvesting nodig zijn. Van arbeidsmigranten die lang in de regio blijven verwachten inwoners dat zij de taal leren en wat van de Nederlandse cultuur weten (wat kan wel en wat kan niet in Nederland). Degene die zich hier wil vestigen, wil ook integreren. Dit kan het beste door gewoon tussen de andere inwoners te wonen. Hierdoor pik je sneller de cultuur en taal op. Als iemand zich definitief vestigt in Lisse, is hij of zij geen migrant meer maar inwoner. Deze migrant zal via de reguliere woonmarkt (huur of koop) een woning moeten zien te vinden. Dit bestemmingsplan gaat over de tijdelijke arbeidsmigrant: een werknemer die tijdelijk in Nederland verblijft (maximaal 6 maanden). Let wel: de *voorziening* voor tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten is permanent.

Uitgangspunt is dat Lisse de tijdelijke arbeidsmigrant verwelkomt en begrijpt dat huisvesting via de reguliere woningmarkt niet mogelijk is. Er moet daarom gezocht worden naar alternatieven. Daarbij moeten ongewenste situaties worden voorkomen dan wel er moet handhavend kunnen worden opgetreden wanneer deze situaties zich voordoen. In navolgende paragraaf wordt eerst ingegaan op handhaving, waarna de gewenste situatie wordt geschetst. Dit leidt uiteindelijk tot de planologisch-juridisch regeling (zie hoofdstuk 3).

2.4 Toets aan regelgeving en handhaving

In Lisse doet zich op enkele plaatsen het verschijnsel huisvesting van arbeidsmigranten voor. Het beeld is dat uitzendbureaus woningen of appartementen opdelen in kamers en deze vervolgens individueel doorverhuren.

De problemen van ongewenste bewoning spelen reeds diverse jaren, waardoor er in de loop van de tijd relevante jurisprudentie is ontstaan. In de gangbare definitie van woning (of definities van gelijke strekking) is aangegeven dat het moet gaan om gebruik van een complex van ruimten door één huishouding. Dit begrip speelt een centrale rol in de jurisprudentie.

Toetsing aan bestemmingsplannen

In de bestemmingsplannen Lisse Dorp 2010 en 1e herziening en Keukenhof is vervolgens geregeld dat gronden met de bestemming Wonen bestemd zijn voor 'het wonen'. Er is niet geregeld dat er maximaal één woning (of een huishouden) per bouwvlak of bestemmingsvlak is toegestaan dan wel dat maximaal het bestaande aantal woningen is toegestaan. In Centrum Lisse 2011 is geregeld dat maximaal het bestaande aantal woningen is toegestaan. Over bedrijfsmatige kamerverhuur wordt echter niet expliciet iets geregeld, zodat onduidelijkheid kan ontstaan of het nu wel of niet is toegestaan. Voort is in alle genoemde plannen het begrip huishouden niet opgenomen. In Landelijk Gebied is wel geregeld dat een woning bestaat uit maximaal één huishouden (kamerverhuur tot 4 personen inbegrepen), echter voor bedrijfswoningen is dit niet geregeld. In geen van de toepassing zijnde bestemmingsplannen is expliciet geregeld dat onder woningen ook zorgwoningen worden verstaan en wat zorgwoningen zijn.

Kamerverhuur in hotels

Op één plaats in Lisse komt tijdelijke kamerverhuur in een hotel voor. Afgezien van de vraag of dit gewenst is, moet duidelijk zijn of tijdelijke kamerverhuur is toegestaan binnen de hotelfunctie (zie hiervoor hoofdstuk 3).

Uit de jurisprudentie zijn criteria af te leiden die gehanteerd worden bij het bepalen of sprake is van wonen in ruimtelijke-planologische zin. Voor het bepalen wat in planologische zin onder wonen moet worden verstaan is in de eerste plaats de uitspraak van 28 augustus 2003 van de Rechtbank Amsterdam van belang. In deze uitspraak wordt een aantal criteria genoemd die van belang zijn om te bepalen of sprake is van wonen in juridisch-planologische zin. Kern van deze uitspraak lijkt te zijn dat het bij wonen niet alleen moet gaan om de plaats het hoofdverblijf, maar ook om een 'vaste' woon- of verblijfplaats van een persoon. Andere criteria zijn: gebruik vaak voor langere tijd, door dezelfde personen, volgens een vast patroon en is er vaak een sociale binding met de zorg voor de woon- en leefomgeving. Kenmerkend voor wonen is het ter plaatse vestigen, de wijze van inrichting, de aanwezigheid van persoonlijke spullen en in-

schrijving in het bevolkingsregister. Het belangrijkste criterium is dat het niet alleen moet gaan om de plaats het hoofdverblijf, maar ook de 'vaste' woon- of verblijfplaats van een persoon. Een belangrijk middel om dit aan te tonen is de inschrijving in het GBA.

Een hotel is daarentegen een service verlenend etablissement met een commercieel oogmerk waar iemand tegen betaling kan overnachten. Bij een hotel wordt gedacht aan een accommodatie met slaapplekken voor logiesverstrekking in overwegend een- en tweepersoonskamers tegen boeking per nacht, waar afzonderlijke maaltijden, kleine etenswaren en dranken kunnen worden verstrekt aan gasten en aan passanten. Er is dus geen sprake van een vaste woon- of verblijfplaats (al dan niet tijdelijk) van een persoon. Uit alle bestemmingsplannen van Lisse valt niet expliciet te herleiden of kamerverhuur in strijd is met de bestemming Horeca.

Bed & Breakfast

Afgezien van het bestemmingsplan Centrum Lisse 2011, is in de van toepassing zijnde bestemmingsplan hierover niets geregeld.

Wabo

De Wabo komt in beeld op het moment dat sprake is van omgevingsvergunningplichtige (bouw)werkzaamheden. Voor nieuwbouw en uitbreidingen is doorgaans een omgevingsvergunning nodig. Er wordt dan getoetst aan het bestemmingsplan (zie boven), maar ook aan het bouwbesluit.

Bouwbesluit

Los van het bestemmingsplan, dient ook altijd voldaan te worden aan het Bouwbesluit. Het bouwbesluit is echter versoepeld, waardoor toetsing (achteraf) marginaal is. I.c. zijn de verbouwvoorschriften geconcretiseerd, waarbij het begrip 'rechtens verkregen niveau' is opgenomen. In het Bouwbesluit is dit gedefinieerd als:

Het niveau dat een gevolg is van de toepassing op enig moment van de relevante op dat moment van toepassing zijnde technische voorschriften en dat niet lager ligt dan het niveau van de desbetreffende voorschriften voor een bestaand bouwwerk en niet hoger dan het niveau van de desbetreffende voorschriften voor een te bouwen bouwwerk.

In sommige gevallen is het verbouwniveau van toepassing, maar geldt het rechtens verkregen niveau niet.

Het eindresultaat mag dus niet onder het minimumniveau voor bestaande bouw dan wel het specifieke minimumniveau voor nieuwbouw liggen. Voor brand is een specifiek minimumniveau opgenomen: de WBDDBO ter beperking van uitbreiding van brand, waarvoor niet de ondergrens voor bestaande bouw (20 min) geldt, maar ten minste 30 min. moet worden aangehouden. Verder dient de thermische isolatie tenminste 1,3 m²/KW zijn. Tot slot moet de sterkte van een bouwconstructie voldoen aan NEN8700. Afgezien hiervan gelden de voorschriften voor bestaande bouw.

Brandveilige bouwwerken

Het bouwbesluit regelt eisen voor brandveilig gebruik van bouwwerken. Of een vergunning voor brandveilig gebruik nodig is, staat in het Besluit omgevingsrecht, onderdeel van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Een omgevingsvergunning voor brandveilig gebruik is nodig wanneer in een gebouw of ander bouwwerk:

- bedrijfsmatig of in het kader van verzorging nachtverblijf aan meer
- dan 10 personen, wordt verschaft.
- dagverblijf wordt verschaft aan meer dan 10 kinderen onder de 12
- jaar, bijvoorbeeld in een basisschool of kinderdagverblijf; of
- dagverblijf wordt verschaft aan meer dan 10 lichamelijk of verstandelijk gehandicapte personen, bijvoorbeeld door dagopvang.

Of een gebruiksmelding moet worden gedaan is vastgelegd in paragraaf 1.7 van het Bouwbesluit 2012. Een gebruiksmelding is van toepassing wanneer:

- in een gebouw of ander bouwwerk meer dan 50 personen tegelijk, verblijven (let op: geldt niet voor woningen en woongebouwen); of
- een woning kamergewijs wordt verhuurd; of
- door een gelijkwaardige oplossing aan de brandveiligheidseisen van hoofdstuk 6 en 7 van het Bouwbesluit 2012 wordt voldaan.

Met 'kamergewijs verhuren' wordt bedoeld het gebruiken van een woning door vijf of meer afzonderlijke bewoners. Dit kan een woongroep, gezinsvervangend tehuis, een studentenhuus of de woning van een hospita met maximaal vier inwonende studenten zijn. Pas als een woning kamergewijs in vijf of meer delen wordt verhuurd, moet een gebruiksmelding worden gedaan. Hiermee richt het begrip 'kamerverhuur' zich op de verhuur van kamers in een woning aan afzonderlijke huurders die geen sociale band met elkaar of de verhuurder hebben en zodoende zelf geen of weinig invloed op de brandveiligheidssituatie kunnen uitoefenen. Wanneer sprake is van huisvesting vanaf 5 personen is de functie meldingsplichtig. Kamerverhuur moet niet verward worden met verhuur van kamers in logiesgebouwen zoals hotels en pensions. Op zulke logiesgebouwen zijn de voorschriften over de logiesfunctie van toepassing en niet de voorschriften over kamerverhuur. Wanneer sprake is van huisvesting van meer dan 10 personen, is er sprake van een logiesfunctie.

2.5 De gewenste situatie

Om zicht te krijgen op de aantallen huisvestingsplaatsen in de regio heeft het bureau Huiswerk een quick scan aantallen arbeidsmigranten in de regio Holland Rijnland opgesteld. De schatting is dat er momenteel 17.000 arbeidsmigranten in de regio wonen. Een deel daarvan is illegaal gehuisvest. Indien en voor zover de economie groeit, zal het aantal te huisvesten arbeidsmigranten oplopen tot ca. 8.500.

Uitgangspunt is om de migranten op een goede manier te huisvesten. Het gaat er om een evenwicht te vinden tussen aantallen te huisvesten mensen, de ruimtelijke effecten, fysieke aspecten als hygiëne en brandveiligheid en het maatschappelijk draagvlak.

Gelet op het Bouwbesluit (zie vorige pagina) en de beperkte ruimtelijke effecten is kamerverhuur tot maximaal 4 personen mogelijk binnen de bestemming Wonen. Dit lijkt redelijk, te meer omdat bijvoorbeeld in het plangebied Centrum Lisse 2011

bed&breakfastvoorzieningen in woningen bij recht mogelijk zijn. Wel worden er grenzen aan gesteld: de gezamenlijke woonvloeroppervlakte mag niet meer bedragen dan 30% van de totale woonvloeroppervlakte van de woning, zulks met een maximum van 50 m². Tevens dienen de benodigde parkeerplaatsen op eigen terrein aanwezig te zijn (de norm is 1 per huurder).

Wanneer een situatie zich voordoet die niet aan voornoemde voorwaarden voldoet dan wel dit wordt aangevraagd, is sprake van bedrijfsmatige kamerverhuur. Dit is dus aan de orde als er meer dan 4 personen huren, de oppervlakte groter is dan 50 m², het percentage groter is dan 30% of er niet voldoende parkeerplaatsen zijn. Deze situatie is dan in strijd met het bestemmingsplan. Een afwijkingsmogelijkheid is opgenomen om aan deze gevallen toch medewerking te verlenen, mits dit niet tot een ongewenste situatie leidt. Het kan hier zowel gaan om permanente kamerverhuur als tijdelijke kamerverhuur t.b.v. arbeidsmigranten (logies).

Zo mogen de belangen van derden niet onevenredig worden aangetast. Te denken valt aan een onevenredige aantasting van privacy of een situatie waarbij de parkeerdruk in de openbare ruimte te groot wordt.

De gemeente zal echter zeer terughoudend zijn t.a.v. medewerking, zeker in stedelijk gebied. Het tegengaan van ongewenste bewoning en woningonttrekking is dus het primaire uitgangspunt. Elke bekend geworden overtreding zal dus in beginsel worden gehandhaafd. Indien het geldende bestemmingsplan de vestiging niet toelaat, en het ruimtelijk en stedenbouwkundig niet gewenst is de overtreding te legaliseren, zal in de regel de kamerverhuur beëindigd moeten worden of teruggebracht moeten worden tot wat bij recht is toegestaan (maximaal 4 huurders). Actief gedogen is niet aan de orde.

In het landelijk gebied is vaak meer speelruimte om te komen tot een weloverwogen afweging. Op grote percelen is de parkeerbehoefte eenvoudiger op te lossen. Ook de overlast naar de omgeving kan meevallen, indien het om een solitair gelegen perceel gaat. Om die reden zijn de afwijkingsmogelijkheden voor situaties in het landelijk gebied wat breder: bedrijfsmatige kamerverhuur kan onder voorwaarden ook worden toegestaan in agrarische bijgebouwen of op recreatiewoningterreinen.

Bestaande situaties

De nieuwe regeling (zie navolgend hoofdstuk) ziet er op toe, dat maximaal het bestaande aantal woningen is toegestaan, en dat een woning slechts door één huishouden mag worden gebruikt. Bedrijfsmatige kamerverhuur valt niet onder het begrip huishouden en is zodoende niet toegestaan.

3 Aanpassingen en interpretatie van de regels

Zoals hiervoor aangegeven wordt in het kader van de handhaafbaarheid van bestemmingsplannen de definitie van woning in alle bestemmingsplannen gelijk gemaakt. Doelstelling is om ongewenste bewoning van woningen tegen te kunnen gaan. De in de regels opgenomen regeling is evenwel geen absoluut verbod: de regeling laat het mogelijk onder voorwaarde een deel van de woning te (laten) gebruiken door (onder) huurders.

Het begrip woning (of wooneenheid) wordt voor alle bestemmingsplannen gelijkgeschakeld en luidt: *een complex van ruimten, dat blijkens zijn indeling en inrichting bestemd is voor de huisvesting van niet meer dan één huishouden; onder woning of wooneenheid worden mede zorgwoningen begrepen*. Dit begrip omvat dus zowel woningen als wooneenheden. Hiermee wordt expliciet mee geregeld dat bijvoorbeeld appartementen, studentenunits, flat- of portiekwoningen of woningen boven winkels ook onder het begrip vallen.

Wat moet vervolgens onder een huishouden worden verstaan?

Kamerbewoning kan niet worden beschouwd als één afzonderlijke huishouding indien voor de kamers afzonderlijk huur wordt betaald en elke kamer zelfstandig wordt bewoond. Dat er sprake is van enkele gemeenschappelijke voorzieningen maakt dit niet anders. Zie hiervoor bijvoorbeeld LJN AQ5758. Raad van State, 20040002111. Er is sprake van een huishouden als er sprake is van:

continuïteit in de samenstelling van de bewoners en van onderlinge verbondenheid.

De bewoning door seizoenarbeiders van één pand betreft niet de huisvesting van een huishouden in de gewone zin van dat woord en is daarmee ook niet op één lijn te stellen. Hierbij is immers geen sprake van continuïteit in de samenstelling ervan, nu de seizoenarbeiders slechts ongeveer drie maanden in de panden zijn gehuisvest. Er is evenmin sprake van onderlinge verbondenheid. Hierbij zijn de omstandigheden dat seizoenarbeiders hetzelfde werk verrichten, dezelfde nationaliteit delen en gezamenlijk een huishouding voeren hiervoor onvoldoende (LJN BA4193, Raad van State. 20060386711).

Het begrip huishouden is opgenomen in de paraplu: er moet sprake moet zijn van onderlinge verbondenheid en continuïteit in de samenstelling van het huishouden. Indien wel sprake is van onderlinge verbondenheid, bijvoorbeeld door tijdelijke arbeidsmigranten ook familieleden zijn dan wel een samenlevingscontract o.i.d. hebben afgesloten, is toch nog steeds geen sprake van één huishouden, omdat er geen continuïteit is.

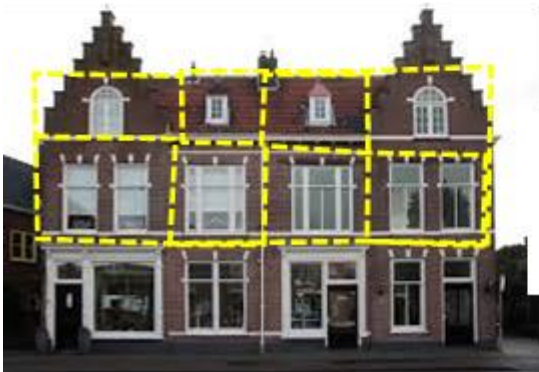
Bij de toepassing en uitleg van de regels zal aangesloten worden bij deze uitspraken waarbij o.a. betaling per kamer aanwijzing is voor het bestaan van een kamerverhuurbedrijf. Betaling via een korting op het loon wordt ook als zodanig beschouwd. In de begrippen is ook het begrip bedrijfsmatige kamerverhuur toegevoegd. Bij toetsing kan de gemeente een schriftelijke overeenkomst vragen waarin eigenaar/verhuurder vastlegt dat van hem wordt gehuurd en niet via arbeidsloon of anderszins de huur wordt ingehouden.

Overigens blijft gelden dat de Raad van State volgens vaste jurisprudentie onder wonen niet alleen zelfstandige bewoning door een gezin verstaat maar ook minder traditionele woonvormen, indien er sprake is van nagenoeg zelfstandige bewoning. Ook zorgwoningen vallen onder het begrip wonen.

In de bestemmingen waar wonen is toegestaan is vervolgens geregeld dat maximaal het bestaande aantal woningen is toegestaan. Uitzondering hierop vormt het bestemmingsplan Buitengebied 2012. In dit plan is geregeld dat per bouwvlak maximaal één woning aanwezig mag zijn. Deze systematiek leent zich goed voor een buitengebied, waar uitsluitend vrijstaande woningen aanwezig zijn die elk van een bouwvlak zijn voorzien. In stedelijk gebied is vaak echter ook sprake van clusters van rijenwoningen of appartementencomplexen. Zo'n cluster of appartementencomplex is dan van één bouwvlak voorzien. Idealiter zou binnen zo'n bouwvlak op de verbeelding met een aantal weergegeven moeten worden hoeveel woningen of wooneenheden binnen dat bouwvlak aanwezig mogen zijn. Hiervoor is een uitgebreide inventarisatie nodig; dit wordt op dit moment als een te tijdrovende en te kostbare werkzaamheid gezien in relatie tot het doel van dit plan. Om die reden is geregeld dat maximaal het bestaande aantal woningen is toegestaan. Onder bestaand wordt in dit geval verstaan het aantal zoals aanwezig tijdens de inwerkingtreding en in overeenstemming met het voorheen geldende regime.

Aanvullend is met een algemene gebruiksregel geregeld het gebruik van bedrijfswoningen, woningen en/of wooneenheden anders dan voor één huishouden is niet toegestaan. Een plantoetser zal dan moeten vaststellen welk gebouw of deel van een gebouw als woning valt aan te merken. Bij vrijstaande woningen, rijenwoningen en twee-onder-één-kappers is dit vrij eenvoudig, bij appartementencomplexen is de plattegrond van de eenheid leidend en er moet een separate entree zijn al dan niet via een galerij. Bij wonen boven winkels of horeca (in het centrum) of bedrijven kan de toetsing lastiger zijn. Lang niet altijd is sprake van een zelfstandige entree. In de meeste gevallen zullen de bovenliggende ruimtes waar gewoond wordt echter verdeeld zijn in appartementsrechten. Inschrijvingen in het GBA is een derde component. Dit zijn aanwijzingen om vast te stellen hoeveel appartementen (wooneenheden) en dus huishoudens er mogen zijn. Voorop staat overigens wel dat het aan de aanvrager is(of overtreder) om aan te tonen hoeveel woningen er waren ten tijde van de inwerkingtreding van het bestemmingsplan. Voor bedrijfs- en dienstwoningen is een aan woning vergelijkbaar begrip opgenomen.

De tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten (tijdelijke kamerverhuur) wordt gezien als logiesfunctie en is derhalve wel mogelijk binnen Horecabestemming. Binnen recreatiebestemmingen echter niet, daar het primaire gebruik/doel niet is recreëren.



Hoeveel appartementsrechten,
splittingsvergunningen, inschrijvingen in
GBA?

Onderverdeling van gebouwen in woningen of wooneenheden

Afstemming met regionaal beleid Convenant en Richtlijnen huisvesting arbeidsmigranten Holland Rijnland

Met een binnenplanse afwijking wordt het toegestaan bestaande woningen of bedrijfswoningen tijdelijke kamerverhuur aan arbeidsmigranten mogelijk te maken. De voorwaarden die het beleid stelt zijn opgenomen, voor zover deze betrekking hebben op het bestemmingsplan en voldoende objectief zijn.

Uitbreidingsmogelijkheden qua bebouwing alsook nieuwbouw worden niet in dit bestemmingsplan toegestaan: hiervoor is een aparte planprocedure nodig. Dit punt uit het beleid is dus niet overgenomen (althans niet rechtstreeks, bij een ruimtelijk gewenst initiatief wordt wel meegewerkt, maar aangezien er nu geen concrete vragen bekend zijn, is er ook niets over geregeld). Verder is geen aparte regeling opgenomen voor het tijdelijk plaatsen van woonunits op agrarische erven. Hiervoor geldt een aparte procedure ex artikel 2.12, lid 3 Wabo. In Lisse wordt een strengere parkeernorm gehanteerd (1 parkeerplaats per huurder in plaats van 1 per 2 huurders).

In het Convenant worden de normen van de Stichting Normering Flexwonen als basisnorm aangehouden waar overnachtingsplaatsen moeten voldoen. Deze normen zijn niet in het bestemmingsplan opgenomen daar deze geen ruimtelijke relevantie hebben. Het gaat hier meer om zaken als veiligheid, hygiëne, e.d.. De normen worden als beleidsregel door de gemeente vastgesteld. Bij concrete aanvragen voor huisvesting die afwijken van het bestemmingsplan kunnen de normen betrokken worden bij de overweging al dan niet medewerking te verlenen.

Parkeernorm

Bij de inwerkingtreding van het Besluit Quick Wins op 1 november jl. is ook artikel 3.1.2 van het Besluit ruimtelijke ordening aangepast. Er is een onderdeel aan het Bro toegevoegd op grond waarvan het mogelijk is om zogenaamde 'wet-interpreterende' regels op te nemen in het bestemmingsplan. Om buiten twijfel te stellen dat net als in een «gewone» verordening ook in een bestemmingsplan regels kunnen worden gesteld die een zekere interpretatieruimte laten, is deze bepaling aan artikel 3.1.2, tweede lid, van het Bro toegevoegd, aldus de Memorie van toelichting. Hiermee is het mogelijk gemaakt om een regeling voor het parkeren op te nemen, zonder parkeernormen concreet vast te leggen. Er is veel discussie geweest over voornoemde aanpassing. Het nieuwe artikel lijkt nl. haaks te staan op het principe van objectieve begrenzing, zoals dat usance is in bestemmingsplannen. In de jurisprudentie zal worden opgemaakt of de regeling stand houdt. Ondanks deze onzekerheid, kiest de gemeente er toch voor een regeling voor het parkeren op te nemen in het bestemmingsplan. Anders geldt er namelijk 'niets'.

Vanaf 29 november jl. is het ook noodzakelijk geworden dat een dergelijke bepaling voor het parkeren in het bestemmingsplan wordt opgenomen. Toen is namelijk de zogenaamde Reparatiewet BZK 2014 in werking getreden. Deze wet regelt formeel dat de grondslag voor het opnemen van stedenbouwkundige bepalingen in de bouwverordening komt te vervallen. Alle stedenbouwkundige bepalingen uit de bouwverordening moeten worden opgenomen in bestemmingsplannen. Voor gebieden waarvoor na 29 november een nieuw bestemmingsplan wordt vastgesteld, gelden de stedenbouwkundige bepalingen van de Bouwverordening al niet meer. Om deze reden is een algemene bouwregel opgenomen die bepaalt dat bouwen alleen is toegestaan indien ten behoeve van het parkeren of stallen van auto's in voldoende mate ruimte zijn aangebracht in, op of onder het gebouw, dan wel op of onder het onbebouwde terrein dat bij dat gebouw behoort (deze regel luidt gelijk aan de bouwverordening). Om te bepalen hoeveel parkeerplaatsen benodigd zijn, wordt publicatie 317 van het CROW gebruikt. Hier zijn per functie richtlijnen opgenomen. De richtlijn verschilt per soort gebied waar de functie zich bevindt. Dit zal dus per geval beoordeeld moeten worden. Net als in de bouwverordening kan van de regel worden afgeweken, bijvoorbeeld wanneer er fysiek geen ruimte is om op of onder het perceel voldoende parkeergelegenheid te realiseren en/of de openbare ruimte voldoende (rest) capaciteit biedt de extra parkeervraag als gevolg van het bouwen op te vangen.

Bordeelverbod

Op 26 augustus 2004 heeft Lisse een paraplubestemmingsplan Bordeelverbod vastgesteld. Gebleken is, dat bij de actualisatieslag van de verschillende bestemmingsplannen (o.a. Centrum Lisse 2011, Lisse Dorp 2010 en 1e herziening, Landelijk Gebied) die hierna hebben plaatsgevonden, dit parapluplan niet is verwerkt. Betreffende regeling wordt daarom in dit plan alsnog opgenomen. De mogelijkheid maximaal een prostitutiebedrijf te realiseren in het landelijk gebied, wordt net als in het parapluplan opnieuw opgenomen als wijzigingsbevoegdheid waaraan voorwaarden zijn verbonden.

4 Plansystematiek

Voorliggend bestemmingsplan betreft uitsluitend een herziening van een deel van de regels van de vigerende bestemmingsplannen Lisse Dorp 2010 en 1e herziening, Centrum Lisse 2011, Landelijk Gebied en Keukenhof. Bij dit bestemmingsplan hoort geen verbeelding met bestemmingen. De verbeeldingen van de bestemmingsplannen Lisse Dorp 2010 en 1e herziening, Centrum Lisse 2011, Landelijk Gebied en Keukenhof blijven van toepassing. Onderdeel van voorliggend bestemmingsplan is wel een bestand met de plancontour. Dat zorgt er voor dat het bestemmingsplan de landelijke voorziening (www.ruimtelijkeplannen.nl) zichtbaar is. De plancontour volgt de grens van de voornoemde bestemmingsplannen. Op www.ruimtelijkeplannen.nl verschijnt dus eerst het parapluplan en daarna het onderliggende bestemmingsplan in beeld. Wanneer men alleen op het onderliggende plan klikt, krijgt de raadpleger dus niet de volledige regeling in beeld. Enkele regels uit dat plan gelden immers niet, en er gelden aanvullende regels, op basis van deze paraplu. Deze situatie is tijdelijk en duurt tot de volgende integrale herziening van betreffend plan.

5 Economische uitvoerbaarheid

Bij de voorbereiding van een bestemmingsplan dient op grond van artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) in de plantoelichting van een bestemmingsplan minimaal inzicht te worden gegeven in de economische uitvoerbaarheid van het plan. Tevens is met de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening de verplichting ontstaan om, indien sprake is van ontwikkelingen waarvoor de gemeente redelijkerwijs kosten moet maken, bijvoorbeeld voor de aanleg van voorzieningen van openbaar nut, en de plankosten, deze moeten kunnen worden verhaald op de initiatiefnemer c.q. ontwikkelaar. Een en ander dient te worden vastgelegd in privaatrechtelijke (antérieure) overeenkomsten met iedere grondeigenaar. Als er met een grondeigenaar geen overeenkomst is gesloten en het kostenverhaal niet anderszins is verzekerd, dient een exploitatieplan te worden opgesteld welke tegelijkertijd met het bestemmingsplan moet worden vastgesteld.

Voorliggend bestemmingsplan is slechts een herziening en toevoeging op de regels van de bestemmingsplannen van de vigerende bestemmingsplannen Lisse Dorp 2010 en 1e herziening, Centrum Lisse 2011, Landelijk Gebied en Keukenhof. De voorziene wijzigingen brengen noch voor de eigenaren noch voor de gemeente of andere partijen kosten met zich mee. De economische uitvoerbaarheid van het plan is hiermee verzekerd.

6 Procedure

6.1 Overleg

Het voorontwerp bestemmingsplan is in het kader van vooroverleg ex artikel 3.1.1 Bro voorgelegd aan de volgende overlegpartners van de gemeente Lisse: Hoogheemraadschap van Rijnland, de Omgevingsdienst West-Holland, de provincie Zuid-Holland en Brandweer Hollands Midden. Van het Hoogheemraadschap en de provincie is geen reactie ontvangen. Brandweer Hollands Midden heeft wel gereageerd, maar heeft geen opmerkingen. De Omgevingsdienst stelt voor om voor kleinschalige bedrijfsmatige activiteiten een begrip te hanteren in alle bestemmingsplannen, welke als volgt zou moeten luiden: *activiteiten die in een woning door een bewoner op bedrijfsmatige wijze worden uitgeoefend, voor zover sprake is van een inrichting type A, zoals bedoeld in het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Activiteitenbesluit) waarbij de woning in overwegende mate zijn woonfunctie behoudt met een ruimtelijke uitstraling die daarbij past*. Dit voorstel wordt overgenomen, maar leidt alleen voor wat betreft het bestemmingsplan Centrum Lisse 2011 en Keukenhof tot aanpassing (Landelijk Gebied en Lisse Dorp 2010 en 1e herziening kennen voornoemde definitie al, maar met elk een nuance die is afgestemd op de karakteristieken van het gebied). Voorts heeft een brief van de provincie Zuid-Holland (toegevoegd als bijlage) geleid tot enige aanpassingen met betrekking tot perifere detailhandel en de verkoop van de nevenassortiment (toegestaan tot 20% van het netto verkoopvloeroppervlak en passend bij het hoofdassortiment).

6.2 Zienswijzen

Van 11 juni tot en met 22 juli 2015 heeft het ontwerp paraplubestemmingsplan Herziening begrippen met NL.IRMO.0053.PPGebruiksregels-onx1 ter inzage gelegen. Er zijn geen zienswijzen ingebracht.