

Toelichting

Inhoudsopgave

<u>HOOFDSTUK 1 Inleiding</u>	<u>3</u>
<u>1.1 Aanleiding</u>	<u>3</u>
<u>1.2 Plangebied</u>	<u>3</u>
<u>1.3 Opzet</u>	<u>4</u>
<u>HOOFDSTUK 2 Planbeschrijving</u>	<u>5</u>
<u>HOOFDSTUK 3 Beleidskaders</u>	<u>7</u>
<u>3.1 Rijksbeleid</u>	<u>7</u>
<u>3.2 Provinciaal beleid</u>	<u>7</u>
<u>3.3 Regionaal en gemeentelijk beleid</u>	<u>9</u>
<u>HOOFDSTUK 4 Sectorale aspecten</u>	<u>12</u>
<u>HOOFDSTUK 5 Juridische vormgeving</u>	<u>13</u>
<u>5.1 Planvorm</u>	<u>13</u>
<u>5.2 Toelichting op de bestemmingen</u>	<u>13</u>
<u>HOOFDSTUK 6 Handhaving</u>	<u>15</u>
<u>6.1 Inleiding</u>	<u>15</u>
<u>6.2 Handhaving bestemmingsplannen</u>	<u>15</u>
<u>6.3 Handhavingsbeleid</u>	<u>15</u>
<u>6.4 Opleggen sancties</u>	<u>16</u>
<u>HOOFDSTUK 7 Economische uitvoerbaarheid</u>	<u>17</u>
<u>HOOFDSTUK 8 Maatschappelijke toetsing</u>	<u>18</u>
<u>8.1 Vooroverleg artikel 3.1.1 Bro</u>	<u>18</u>
<u>8.2 Ontwerpbestemmingsplan</u>	<u>18</u>

HOOFDSTUK 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In het merendeel van de Goese bestemmingsplannen is het begrip wonen omschreven als 'de huisvesting van personen'. Een ruime definitie aangezien er vormen van wonen zijn waarbij mensen samenleven die geen (traditioneel) huishouden vormen. Voor hen kan onzelfstandige bewoning (kamerbewoning) een passende woonvorm zijn. Op grond van de in Goes geldende bestemmingsplannen is elke vorm van wonen, en dus ook kamerbewoning, in woningen zonder meer toegestaan.

De gemeente Goes constateert echter dat het omvormen van reguliere woningen tot kamerverhuurpand op gespannen voet kan staan met het belang om wijken en buurten leefbaar te houden. Het aandeel onzelfstandige bewoning in een wijk of buurt heeft, evenals het aantal personen in een kamerverhuurpand, invloed op de leefbaarheid. Een te groot aandeel leidt tot nadelige gevolgen voor de omgeving op het gebied van geluidsoverlast en parkeerproblemen, zekere wanneer in een straat meerdere woningen worden omgevormd tot kamerverhuurpand. De woonintensiteit en woonbeleving wijzigen. Om te voorkomen dat het woon- en leefklimaat in bepaalde buurten en wijken van Goes onder komt druk te staan, is het wenselijk onzelfstandige bewoning in reguliere woningen te reguleren.

In de bestemmingsplannen van de gemeente Goes is geen regeling opgenomen waarmee het gebruik van woningen voor kamerverhuur kan worden tegengehouden. Om de omvorming van woningen tot kamerverhuurpand een halt toe te roepen, heeft de gemeenteraad op 18 april 2019 een voorbereidingsbesluit genomen voor het gehele grondgebied van de gemeente Goes. Daarin is bepaald dat het verboden is een woning om te zetten in onzelfstandige bewoning vanaf de datum na bekendmaking van het voorbereidingsbesluit. Het voorbereidingsbesluit is op 1 mei 2019 bekendgemaakt in de Staatscourant en huis-aan-huisblad de Bevelandse Bode.

Met een voorbereidingsbesluit verklaart de gemeenteraad dat een nieuw bestemmingsplan wordt voorbereid. Het voorliggende bestemmingsplan, dat zich richt op de regulering van onzelfstandige bewoning, is het bestemmingsplan dat de raad met zijn besluit van 18 april 2019 al heeft aangekondigd.

1.2 Plangebied

Dit paraplubestemmingsplan geldt voor het gehele grondgebied van de gemeente Goes, zoals op figuur 1 is weergegeven. Op het gemeentelijk grondgebied is een groot aantal onherroepelijke bestemmingsplannen van kracht. In de bijlage bij de regels van dit bestemmingsplan is aangegeven welke onderliggende bestemmingsplannen met dit paraplubestemmingsplan gedeeltelijk worden herzien. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen analoog en digitaal vastgestelde bestemmingsplannen, omdat van die laatste categorie via het IDN-nummer een koppeling wordt gemaakt in het GML-bestand van deze parapluperziening. Uitwerkingen of wijzigingen van bestemmingsplannen worden niet bij die onderliggende bestemmingsplannen genoemd, omdat deze op grond van artikel 3.6, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening van rechtswege deel uitmaken van het bestemmingsplan waarop deze zijn gebaseerd.

Het overzicht van de geldende bestemmingsplannen geeft de situatie aan op de datum van de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan. Voor bestemmingsplannen die na deze datum worden vastgesteld (of al zijn vastgesteld, maar nog niet in werking zijn getreden) geldt het paraplubestemmingsplan niet. In nieuwe bestemmingsplannen zal een regeling worden opgenomen die vergelijkbaar is met de regeling in dit paraplubestemmingsplan.



Figuur 1. Plangebied

1.3 Opzet

Een bestemmingsplan bestaat uit een toelichting, regels en een verbeelding (plankaart). De regels en de verbeelding vormen de juridisch bindende onderdelen van het bestemmingsplan. In de planregels is beschreven op welke wijze de in de bijlage bij de regels vermelde onderliggende bestemmingsplannen worden aangepast en aangevuld. In deze toelichting is de beleidsmatige onderbouwing van het paraplubestemmingsplan opgenomen.

De toelichting van voorliggend bestemmingsplan kent de volgende opbouw. In hoofdstuk 1 is de aanleiding van voorliggend bestemmingsplan uiteengezet. Hoofdstuk 2 bevat een beschrijving van het plan en hoofdstuk 3 gaat in op het ruimtelijk beleid dat op de voorgestane ontwikkeling van toepassing is. De sectorale aspecten worden behandeld in hoofdstuk 4 en in hoofdstuk 5 wordt de juridische vorm van het bestemmingsplan beschreven. Hoofdstuk 6 beschrijft de handhavingsmogelijkheden op basis van het bestemmingsplan. Op de economische uitvoerbaarheid wordt in hoofdstuk 7 ingegaan en tot slot wordt in hoofdstuk 8 de maatschappelijke toetsing behandeld.

HOOFDSTUK 2 Planbeschrijving

In Goes is in meerdere wijken sprake van onzelfstandig bewoonde woningen. Deze onzelfstandig bewoonde woningen zijn verdeeld over de hele stad, maar met hogere concentraties in met name oudere buurten. In enkele buurten heeft de aanwezigheid van onzelfstandige bewoning geleid tot ongewenste effecten. De woonintensiteit en de woonbeleving veranderen.

Leefbaarheid geeft aan in hoeverre een bepaald gebied geschikt is om in te wonen en te werken. Leefbaarheid is een verzamelbegrip, waarbij meerdere factoren een rol spelen. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt in fysieke en sociale kenmerken. De dichtheid van de bebouwing, de aanwezigheid van groen en parken, de aanwezigheid van voorzieningen, de samenstelling van de bewoners en de veiligheid in de buurt zijn belangrijke factoren.

Het eenduidig vaststellen van de relatie tussen de aanwezigheid van onzelfstandige bewoning en de leefbaarheid in een buurt is lastig. Maar dat er invloed uitgaat van de aanwezigheid van onzelfstandige bewoning op een buurt is duidelijk. Hoewel deze invloed positief kan zijn, zijn er ook negatieve aspecten te benoemen. Hierbij zijn factoren als parkeerdruk, (geluids)overlast en aantasting van het veiligheidsgevoel van belang. Geconcludeerd kan worden dat er ruimtelijk relevant verschil bestaat tussen bewoning van een pand door kamerbewoners en door een gezin. De ruimtelijke uitstraling en het woongebruik verschillen, mede als gevolg van de leeftijdsamenstelling en het levensritme van de respectievelijke bewoners.

Het voorliggende paraplubestemmingsplan beoogt het aantal bestaande (on)zelfstandige wooneenheden te beperken, om daarmee uitvoering te kunnen geven aan het woonbeleid van de gemeente, dat er op is gericht om te sturen op ontwikkelingen, die zowel kwalitatief als kwantitatief aansluiten bij de behoefte nu en in de toekomst. Het doel van het reguleren is het garanderen van een goed woon- en leefklimaat, het voorkomen van overlast en het beschermen van de leefbaarheid.

Op basis van de in de gemeente Goes geldende bestemmingsplannen kan het gebruik van woningen voor kamerverhuur niet worden gereguleerd. In het merendeel van de plannen is het begrip wonen omschreven als 'de huisvesting van personen'. Dit houdt in dat elke vorm van wonen, en dus ook onzelfstandige bewoning (kamerverhuur), in woningen zonder meer is toegestaan. Met dit paraplubestemmingsplan kan alsnog worden voorzien in een adequate regeling. Een paraplubestemmingsplan is een partiële herziening van meerdere bestemmingsplannen. Op één of meer aspecten worden diverse bestemmingsplannen met een paraplubestemmingsplan aangepast of aangevuld, voor het overige blijven de desbetreffende bestemmingsplannen (regels en verbeelding) van kracht. Dit maakt het dus mogelijk om met één bestemmingsplan alle bestemmingsplannen aan te vullen of aan te passen waarvoor dit noodzakelijk is.

Het treffen van een regeling om onzelfstandige bewoning te reguleren betekent overigens niet dat dat er geen (woon)panden meer als zodanig kunnen worden ingericht. Het paraplubestemmingsplan heeft immers alleen betrekking op panden met een bestemming 'Wonen', een bestemming die veelal wordt gehanteerd voor reguliere woningen in de wijken van Goes en de omliggende dorpen. Binnen panden met een bestemming 'Gemengd' en 'Centrum' blijft het wijzigen van het gebruik van zelfstandige naar onzelfstandige bewoning onverminderd toegestaan. Het gaat daarbij om panden in en rondom de binnenstad van Goes, de winkelgebieden in de wijken en het centrum van de dorpen, waar bestemmingsplanmatig al een veelvoud aan functies is toegelaten en de impact van onzelfstandige bewoning op de omgeving beperkt(er) is.

Daarnaast is in het paraplubestemmingsplan een afwijkingbevoegdheid opgenomen. Burgemeester en wethouders kunnen afwijken van het verbod om woningen te gebruiken of in gebruik te geven als kamerverhuurpand onder een aantal voorwaarden. Deze voorwaarden hebben betrekking op het aantal bewoners per kamerverhuurpand en per kamer en op het realiseren van voldoende parkeergelegenheid op eigen terrein. Om met het oog op de leefbaarheid een bepaalde spreiding te bewerkstelligen geldt bovendien de voorwaarde dat binnen een straal van 150 meter rondom het kamerverhuurpand geen ander kamerverhuurpand aanwezig is. Ook is een afwegingskader opgenomen over huisvesting van personen die zorg ontvangen.

Het wettelijk beoordelingskader voor een omgevingsvergunning waarmee wordt afgeweken van het bestemmingsplan is het kernbegrip 'goede ruimtelijke ordening'. De gevolgen die een plan heeft voor een goed woon- en leefklimaat in zijn omgeving, zijn van belang om te bepalen of er sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Bij nieuwe initiatieven voor het realiseren van kamerverhuurpanden zullen de gevolgen van dergelijke plannen voor (de leefbaarheid in) hun omgeving in het kader van een goede ruimtelijke ordening dus zorgvuldig moeten worden beoordeeld. Daarbij is sprake van een maatwerkbeoordeling.

Voor de bestaande gevallen die legaal zijn gerealiseerd op basis van de huidige regels komt er een overgangsbepaling. Dat wil zeggen dat bestaande rechten worden gerespecteerd en dat hiervoor een uitsterfconstructie geldt. Daar waar een situatie van kamerverhuur wordt beëindigd en niet binnen een jaar wordt hervat, kan dan niet opnieuw zonder meer kamerverhuur worden gerealiseerd.

In dit paraplubestemmingsplan wordt de regeling inzake onzelfstandige bewoning juridisch planologisch verankerd. Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet zullen alle bestemmingsplannen van de gemeente het omgevingsplan vormen. Voor een goede werking van dat omgevingsplan is de uniformering van algemene regels nodig. Dit bestemmingsplan is een eerste stap naar uniforme algemene regels.

HOOFDSTUK 3 Beleidskaders

3.1 Rijksbeleid

Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte

Op 13 maart 2012 is de Rijkstructuurvisie Infrastructuur en Ruimte vastgesteld. Deze structuurvisie vervangt de Nota Ruimte. Het Rijk streeft naar een concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig Nederland. Hiernaar wordt gestreefd middels een krachtige aanpak die gaat voor een excellent internationaal vestigingsklimaat, ruimte geeft aan regionaal maatwerk, de gebruiker voorop zet, investeringen scherp prioriteert en ruimtelijke ontwikkelingen en infrastructuur met elkaar verbindt. Het Rijk kiest drie doelen om Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig te houden voor de middellange termijn (2028):

1. het vergroten van de concurrentiekracht van Nederland door het versterken van de ruimtelijk-economische structuur van Nederland;
2. het verbeteren en ruimtelijk zekerstellen van de bereikbaarheid waarbij de gebruiker voorop staat;
3. het waarborgen van een leefbare en veilige omgeving waarin unieke natuurlijke en cultuurhistorische waarden behouden zijn.

Hierna wordt ingegaan op punt 3, waarborgen kwaliteit leefomgeving.

Waarborgen kwaliteit leefomgeving

Vraaggericht programmeren en realiseren van verstedelijking door provincies, gemeenten en marktpartijen is nodig om groei te faciliteren, te anticiperen op stagnatie en krimpregio's leefbaar te houden. Ook dient de ruimte zorgvuldig te worden benut en overprogrammering te worden voorkomen. Om beide te bereiken, is de ladder voor duurzame verstedelijking opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Deze ladder is een procesvereiste. Dit houdt in dat bij ruimtelijke besluiten moet worden gemotiveerd hoe een zorgvuldige afweging is gemaakt van het ruimtegebruik.

Ladder voor duurzame verstedelijking

In het Bro (artikel 3.1.6, tweede lid) is opgenomen dat bij een ruimtelijk plan, dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, de ladder voor duurzame verstedelijking doorlopen moet worden. De ladder is per 1 juli 2017 aangepast waarmee de ladderbenadering is losgelaten. Wel dient nog te worden aangetoond dat er behoefte is aan de betreffende ontwikkeling en, indien de ontwikkeling plaatsvindt buiten bestaand stedelijk gebied, waarom de betreffende locatie het meest geschikt is.

Op grond van artikel 1.1.1, eerste lid, onder i, van het Bro wordt een stedelijke ontwikkeling als volgt gedefinieerd: ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.

Toetsing

In het paraplubestemmingsplan worden regels gesteld ten aanzien van het wijzigen van het gebruik van zelfstandige naar onzelfstandige bewoning (kamerbewoning). Het woningaantal blijft gelijk. Het bestemmingsplan maakt geen nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk, waardoor er geen sprake is van een stedelijke ontwikkeling. Een nadere onderbouwing van de behoefte is zodoende niet noodzakelijk.

Conclusie

De beoogde ontwikkeling voldoet aan de beginselen van de ladder voor duurzame verstedelijking en past binnen het rijksbeleid. Het rijksbeleid staat de beoogde ontwikkeling dan ook niet in de weg.

3.2 Provinciaal beleid

3.2.1 Omgevingsplan Zeeland 2018

Op 21 september 2018 hebben Provinciale Staten van Zeeland het Omgevingsplan Zeeland 2018 vastgesteld. Het Omgevingsplan Zeeland 2018 bevat de hoofdlijnen uit alle provinciale beleidsplannen voor de fysieke leefomgeving. Het gaat over economie, ruimte, mobiliteit, natuur, cultuur, water en milieu. De verantwoordelijkheid voor het ruimtelijk beleid wordt primair bij de samenwerkende gemeenten gelegd. De provincie beperkt zich tot het bevorderen van de regionale samenwerking en het bewaken van een aantal eigen belangen.

Stedenbeleid

In Zeeland is er sprake van een trek naar de steden en neemt de totale behoefte aan extra woningen de komende tien jaar geleidelijk af naar nul. Door de aanvullende woningbouw te concentreren in stedelijk gebied wordt niet alleen gebouwd waar de markt om vraagt, maar wordt ook het draagvlak voor voorzieningen in de directe omgeving behouden. Daarnaast zal het nodig blijven om de woningbouw in dorpen te faciliteren. Dit zal dan primair via herstructurering, inbreiding binnen de bestaande kern, vervangende nieuwbouw en het verleggen van bestaande plannen naar nieuwe kansrijke locaties moeten gebeuren.

Bij woningbouw staan de ruimtelijke doelen van bundeling en zorgvuldig ruimtegebruik hoog op de agenda. Het is van provinciaal belang dat Zeeuwse steden de sociaaleconomische motor blijven van de provincie.

Wonen

Door vergrijzing en ontgroening neemt het aantal gezinnen af en (oudere) alleenstaande huishoudens juist toe. Hierdoor neemt de behoefte aan woningen nabij voorzieningen in steden en centrumkernen toe. Woningbouwprojecten hebben een gemeentegrensoverschrijdende impact. Het omgevingsplan benadrukt dan ook het belang van regionale woningmarktafspraken. De regionale woningmarktafspraken zijn bedoeld om regionaal woningbouwbeleid vast te stellen en dienen als onderbouwing van de Ladder voor duurzame verstedelijking.

Toetsing

Het paraplubestemmingsplan heeft geen betrekking op het bouwen van extra woningen, maar op het behouden van de functie van bestaande woningen. In het paraplubestemmingsplan worden regels gesteld ten aanzien van het wijzigen van het gebruik van zelfstandige naar onzelfstandige bewoning (kamerbewoning). Van een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling is daarom geen sprake. Het plan past dan ook binnen het beleid van de provincie Zeeland.

Conclusie

Het Omgevingsplan staat de beoogde ontwikkeling niet in de weg.

3.2.2 Omgevingsverordening Zeeland 2018

Op 21 september 2018 hebben Provinciale Staten van Zeeland de Omgevingverordening Zeeland 2018 vastgesteld. De Omgevingsverordening is een middel om het beleid uit de Omgevingsvisie juridisch door te laten werken.

Voor woningbouw zijn in de omgevingsverordening alleen regels opgenomen voor kleinschalige woningbouw in het buitengebied. Verder zijn er algemene regels opgenomen die betrekking (kunnen) hebben op zowel het buitengebied als het bestaand stedelijk gebied. Een beperkt aantal regels heeft vooral betrekking op stedelijke functies. De regels zijn van belang voor het opstellen van een bestemmingsplan en voor een omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan.

Van gemeenten wordt een bijdrage verwacht aan de uitvoering van de beleidsdoelen. Verder streeft de provincie naar realisering van beleidsdoelen met de inzet van andere instrumenten. Daartoe wordt verwezen naar de inhoud van het Omgevingsplan.

Toetsing

In het paraplubestemmingsplan worden regels gesteld ten aanzien van het wijzigen van het gebruik van zelfstandige naar onzelfstandige bewoning (kamerbewoning). Het woningaantal blijft gelijk. Vanuit de Omgevingsverordening gelden dan ook geen beperkingen.

Conclusie

De bepalingen uit de verordening staan de beoogde ontwikkeling niet in de weg.

3.3 Regionaal en gemeentelijk beleid

3.3.1 Regionale Woningmarktafspraken

De provincie stelt in het Omgevingsplan dat regionale woningmarktafspraken nodig zijn om in te spelen op de demografische veranderingen en te zorgen voor een goed functionerende en dynamische woningmarkt. De regio De Bevelanden heeft dergelijke woningmarktafspraken opgesteld en opgenomen in de 'Agenda Wonen in De Bevelanden 2025' (februari 2016). In het document is een gezamenlijk woningbouwprogramma voor de komende jaren opgenomen. Daarnaast zijn er diverse woondoelen geformuleerd die zijn vertaald in negen kernthema's. Het gaat er hierbij onder andere om dat er terughoudend wordt omgegaan met nieuwe woningbouwlocaties buiten de bebouwde kom. Binnen het programma blijft ruimte voor aantrekkelijke initiatieven, zoals voor wonen en zorg, wonen boven winkels of collectief particulier opdrachtgeverschap. Verder wordt gesignaleerd dat het zwaartepunt van de inzet steeds meer moet verschuiven van ontwikkeling en uitbreiding naar beheer, verbetering en herstructurering. De aanpak van de bestaande particuliere woningvoorraad heeft hierbij de hoogste prioriteit. Het gaat nadrukkelijk niet alleen om herstructurering, maar juist om kwaliteitsverbetering van de bestaande voorraad.

Toetsing

In het paraplubestemmingsplan worden regels gesteld ten aanzien van het wijzigen van het gebruik van zelfstandige naar onzelfstandige bewoning (kamerbewoning). Het plan past binnen de doelstelling om de kwaliteit van de bestaande woningvoorraad te verbeteren.

Conclusie

De regionale woningmarktafspraken vormen geen belemmering voor de ontwikkeling.

3.3.2 Regionale woonvisie De Bevelanden 2019-2023

Met de Regionale Woonvisie De Bevelanden 2019-2023 van oktober 2019 beogen de vijf Bevelandse gemeenten inzicht te geven in de gezamenlijke missie en ambities van de regiogemeenten op het gebied van het wonen. De Regionale Woonvisie brengt een aantal algemene recente ontwikkelingen die van invloed zijn op het beleidsveld wonen in beeld. Daarnaast worden een aantal belangrijke kenmerken, trends, kansen en knelpunten die effect hebben op de Bevelandse woningmarkt geschetst. De visie is een parapluisie voor verdere uitwerking in lokaal beleid.

De Regionale Woonvisie bevat de volgende missie: 'Wij willen een aantrekkelijke regio zijn waar men graag woont, met een regionaal passend, duurzaam en toekomstbestendig woningaanbod'. Vanuit deze missie zijn de volgende vijf ambities geformuleerd:

- 1. De Bevelanden zet in op een duurzame en toekomstbestendige woningvoorraad.*
De Bevelanden heeft forse ambities op het gebied van duurzaamheid. In de woningvoorraad kan nog veel energie bespaard worden. Door het uitvoeren van energetische maatregelen in bestaande woningen, door het nemen van extra energiebesparende maatregelen in nieuwbouw en door bewustwording en gedragsverandering. Hiervoor zijn zowel particuliere investeringen als investeringen van woningcorporaties en inzet van het bedrijfsleven nodig.
- 2. De Bevelanden voor iedereen.*
De regio De Bevelanden wil een complete regio zijn, met een passend woningaanbod voor jong en oud, rijk en arm, kleine en grote huishoudens, met en zonder ondersteuning, permanent en tijdelijk. Dit is niet alleen vanuit sociaal oogpunt belangrijk, maar ook vanuit het perspectief van economische diversiteit. Een evenwichtige en diverse bevolkingsopbouw en beroepsbevolking is een belangrijke vestigingsvoorwaarde voor bedrijven.
- 3. De Bevelanden zet alleen in op nieuwbouw die echt iets toevoegt.*
De Bevelanden streeft naar evenwicht in vraag en aanbod op de woningmarkt. De verwachte huishoudensgroei is de belangrijkste onderlegger voor het regionale woningbouwprogramma. Tot

2035 wordt groei van het aantal huishoudens verwacht. Het realiseren van het bouwprogramma, met behoud van bestaande kwaliteiten en de regionale identiteit, is een belangrijke regionale opgave voor de komende periode.

4. *De Bevelanden benut het bestaande.*

De Bevelanden streeft naar een toekomstbestendige woningvoorraad. Dit betekent continu investeren in onderhoud, aanpasbaarheid en verduurzaming van de bestaande woningvoorraad. Naast de focus op vastgoed zal er ook aandacht moeten zijn voor de aanpak van sociale problematiek en de kwaliteit van de openbare ruimte. Steeds vaker wordt vernieuwing geïnitieerd door burgers. De regio wil deze nieuwe vorm van burgerparticipatie bij vernieuwing van wijken en buurten stimuleren, onder andere door het gezamenlijk opbouwen van kennis en het delen van goede voorbeelden.

5. *De Bevelanden zorgt.*

Regio De Bevelanden wil een zorgzame regio zijn, waar vraag en aanbod naar wonen met zorg in balans zijn, ook voor de meest kwetsbare groepen. Hiervoor is samenwerking tussen alle betrokken partijen en een goede koppeling tussen sociaal en fysiek domein een voorwaarde. Ook wil de regio meer dynamiek op de woningmarkt creëren door senioren met een (latente) verhuiscens te coachen en senioren meer bewust te maken van de toekomstmogelijkheden in hun huidige woonsituatie. Tot slot ziet de regio kansen voor innovatieve vormen van wonen met zorg die de diversiteit aan woonmilieus voor de regionale woningmarkt als geheel zullen vergroten.

Toetsing

In het regionale woonbeleid wordt onder andere ingezet op het benutten en geschikt maken van de bestaande woningvoorraad en het zorgen voor een passend woningaanbod voor iedereen. Of dat nu permanent of tijdelijk is of zelfstandig of onzelfstandig. Met de parapluherziening wordt een regeling gemaakt in welke gevallen kamerverhuur is toegestaan. Deze herziening biedt daarmee een mogelijkheid om in te spelen op trends als woning delen (shared-housing) en de vraag naar een flexibele en/of tijdelijke vorm van wonen, waaronder de huisvesting van (internationale) arbeidersmigranten (zie ook paragraaf 3.3.3).

Conclusie

De regionale woonvisie vormt geen belemmering voor de ontwikkeling.

3.3.3 Regionaal beleid huisvesting arbeidsmigranten

Voor de regio De Bevelanden is uitgebreid onderzoek gedaan naar de behoefte aan huisvesting voor arbeidsmigranten (juli 2019). Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek wordt een beleidskader huisvesting arbeidsmigranten opgesteld. Op dit moment is nog slechts sprake van een conceptversie. In het beleidskader wordt onder andere vastgelegd welke kwalitatieve voorwaarden worden gesteld aan de huisvesting van arbeidsmigranten in reguliere woningen, op agrarische erven en in specifieke (grootschaligere) huisvestingsvoorzieningen. Dit is wenselijk om te kunnen voorzien in een bepaalde basiskwaliteit voor de huisvesting en daarnaast om ervoor te zorgen dat de vijf Bevelandse gemeenten dezelfde voorwaarden stellen.

De omvang van de kamerverhuur, zowel per woning met een maximum van vier personen per woning en één persoon per kamer, als per gebied met maximaal één kamerverhuurpand binnen straal van 150 meter, zijn afgeleid van het beleidskader huisvesting arbeidsmigranten. Met het paraplubestemmingsplan wordt voorgesorteerd op vaststelling van dit regionale beleid.

3.3.4 Structuurvisie #Goes2040

In de structuurvisie van juni 2012 wordt gesteld dat Goes in 2040 een florerende centrumgemeente is met een breed aanbod aan voorzieningen en werkgelegenheid voor de inwoners van de Bevelanden. De gemeente wil daarom blijven investeren in de toekomst van de stad, door te vernieuwen, te verbeteren en te groeien. Opgenomen is dat Goes de ambitie heeft verder te groeien in haar rol als (boven)regionale centrumgemeente. Veel van de projecten die in de structuurvisie worden benoemd

zijn daarop gericht. De ambitie is om al die projecten te realiseren en de blik open te houden voor nieuwe kansen.

Groei en ontwikkeling

Om een vitale centrumgemeente te blijven wordt aangegeven dat Goes inspeelt op nieuwe ontwikkelingen en ervoor zorgt nieuwe ontwikkelingen te kunnen huisvesten. Daarbij zal het steeds minder gaan om grotere stadsuitbreidingen en steeds vaker om transformatie en herstructurering van bestaand stedelijk gebied. Dit zijn vaak lastige opgaven maar vernieuwing van bestaand stedelijk gebied is noodzakelijk om de stad op lange termijn gezond te houden.

Wonen

Het overgrote deel van de woningvoorraad voor 2040 staat er al. Er wordt naar gestreefd om de bestaande woonkwaliteit van alle woongebieden te behouden en te versterken. Dit betekent onder meer aandacht voor de lokale woningbehoefte.

Toetsing

Het beleid in woongebieden is gericht op kwaliteitsverbetering en het versterken dan wel vitaal houden van de buitenruimte. In de structuurvisie is aangegeven dat de aanpak van particulier bezit en van aandachtslocaties de komende jaren aandacht vragen. Het paraplubestemmingsplan heeft betrekking op particulier bezit en voorziet in een verbetering van de woonkwaliteit.

Conclusie

De ontwikkeling is in overeenstemming met de Structuurvisie #Goes2040.

3.3.5 Woonvisie Goes 2013-2020

In oktober 2013 is de Woonvisie Goes 2013 tot 2020 vastgesteld. Deze visie op hoofdlijnen gaat uit van een aanzienlijke opgave, kwantitatief door de (weliswaar beperkte) groei, maar vooral kwalitatief om de bestaande voorraad aan te laten sluiten bij de veranderende vraag en de bouw- en milieutechnische staat van de woningvoorraad te verbeteren.

In de Woonvisie zijn de bestaande (particuliere) woningvoorraad, duurzaamheid, lage en middeninkomens op de huurmarkt, senioren en mensen met een zorgvraag als speerpunten benoemd. Deze speerpunten zijn vertaald in drie pijlers van het woonbeleid:

1. Toekomstbestendige en complete woonmilieus in de wijken en kernen: Vanuit het woonbeleid wordt ingezet op het behouden en versterken van de identiteit en de leefbaarheid van de wijken en dorpen in Goes. Op wijk- en dorpsniveau betekent dit een op de samenstelling van de bevolking afgestemd woningaanbod creëren door nieuwbouw, renovatie en herstructurering. Duurzaamheid en levensloopbestendigheid zijn hierbij belangrijke uitgangspunten.
2. Een duurzame woningvoorraad: Aanpassing en verduurzaming van de bestaande woningvoorraad moeten voorzien in de veranderende woningbehoefte en het beperken van de energiebehoefte en de daaraan gekoppelde woonlasten.
3. Slaagkansen voor iedereen: Het woonbeleid richt zich op het bieden van keuzemogelijkheden voor iedereen en dat er in aantal en kwaliteit voldoende woningen zijn voor onze (toekomstige) inwoners. Voor doelgroepen die het moeilijk hebben op de woningmarkt worden extra inspanningen gedaan om hen te ondersteunen en de slaagkansen van deze doelgroepen te laten toenemen.

Toetsing

In de visie wordt ingezet op versterking van stedelijke gebieden met een breed scala aan woonmilieus. Het paraplubestemmingsplan, waarin regels worden gesteld ten aanzien van het wijzigen van het gebruik van zelfstandige naar onzelfstandige bewoning (kamerbewoning), leidt tot een verbetering van de leefbaarheid van wijken en buurten en voorkomt dat woningen van de reguliere woningmarkt verdwijnen. De voorgestelde aanpak past daarom binnen de Woonvisie.

Conclusie

De ontwikkeling is in overeenstemming met de Woonvisie Goes 2013 - 2020.

HOOFDSTUK 4 Sectorale aspecten

Op grond van artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening wordt in het kader van de voorbereiding van een bestemmingsplan nagegaan of het plan uitvoerbaar is. In dat kader moet elk bestemmingsplan worden getoetst aan een aantal omgevingsaspecten. Het vaststellen van een bestemmingsplan kan namelijk gevolgen hebben voor de belangen van natuur en milieu, voor de cultuurhistorische belangen en voor de waterhuishouding. In voorliggende toelichting van het paraplubestemmingsplan wordt niet ingegaan op de belangen van natuur, milieu, cultuurhistorie en waterhuishouding. In dit bestemmingsplan wordt uitsluitend een regeling ten aanzien van onzelfstandige bewoning vastgelegd. Dit onderwerp heeft geen invloed op de gebiedsspecifieke omgevingsaspecten die reeds zijn beschreven in de bestemmingsplannen die met het paraplubestemmingsplan worden herzien.

HOOFDSTUK 5 Juridische vormgeving

5.1 Planvorm

5.1.1 Algemeen

Het voorliggende bestemmingsplan is een zogenaamd 'paraplubestemmingsplan'. Dit bestemmingsplan kent een bijzonder karakter. Het plan behelst een gedeeltelijke herziening van de momenteel in de gemeente Goes geldende bestemmingsplannen en is gericht op één specifiek onderwerp. De regels in dit bestemmingsplan gelden in aanvulling op c.q. in afwijking van de regels van de geldende bestemmingsplannen voor wat betreft het onderwerp kamerverhuur. Voor het overige blijven de onderliggende bestemmingsplannen ongewijzigd van kracht. Een overzicht van de geldende bestemmingsplannen is opgenomen in bijlage 1 van de planregels.

Het juridisch bindende gedeelte van het bestemmingsplan bestaat uit de regels en de bijbehorende verbeelding. De regels en de verbeelding dienen in samenhang te worden bekeken. De toelichting van het bestemmingsplan heeft geen bindende werking, maar wel een belangrijke functie bij de onderbouwing van het plan en soms voor de uitleg van bepaalde bestemmingen en regels.

De regels zijn over het algemeen onderverdeeld in vier hoofdstukken:

Hoofdstuk 1 - Inleidende regels;

Hoofdstuk 2 - Bestemmingsregels;

Hoofdstuk 3 - Algemene regels;

Hoofdstuk 4 - Overgangs- en slotregels.

Aangezien het hier gaat om een paraplubestemmingsplan, zijn er geen bestemmingsregels opgenomen. Inhoudelijk bevat het bestemmingsplan alleen een gebiedsaanduiding, welke valt onder de algemene aanduidingsregels. De zone van de gebiedsaanduiding is weergegeven op de verbeelding en geeft aan waar de regeling ten aanzien van onzelfstandige bewoning geldt.

5.1.2 Analoog en digitaal bestemmingsplan

Bij het maken van een paraplubestemmingsplan is van belang of het paraplubestemmingsplan ook van toepassing is op geldende bestemmingsplannen die niet zijn gedigitaliseerd. Is het (moeder)plan in ontwerp ter inzage gegaan vóór 1 januari 2010, en verandert er geen bestemming, dan is artikel 8.1.2, onder b, van het Besluit ruimtelijke ordening (overgangsbepaling) van toepassing, en zijn onder andere de digitaliseringsverplichtingen niet van toepassing. Deze plannen hebben namelijk geen identificatienummer. Om een digitale herziening te maken, moet er een verwijzing mogelijk zijn naar het identificatienummer van het geldende moederplan. De herziening mag dan analoog conform het moederplan worden voorbereid en vastgesteld. De digitale plannen, zijnde plannen die als ontwerp na 1 januari 2010 ter inzage hebben gelegen, moeten voldoen aan de digitaliseringsverplichtingen (SVBP2012).

Verschillende plannen binnen de gemeente Goes zijn niet digitaal beschikbaar. Gelet op het bovenstaande moeten er dus twee paraplubestemmingsplannen opgesteld en vastgesteld worden: een analoog paraplubestemmingsplan voor de 'analoge moederplannen' en een digitaal paraplubestemmingsplan voor de 'digitale moederplannen'. Deze plannen zijn inhoudelijk aan elkaar gelijk, maar verschillen in de wijze waarop zij (digitaal) zijn ingericht.

5.2 Toelichting op de bestemmingen

5.2.1 Inleidende regels

Artikel 1 Begripsbepalingen

Dit artikel bevat de definities van de in de regels gebruikte begrippen, waarmee een eenduidige interpretatie van deze begrippen is vastgelegd.

Artikel 2 Reikwijdte

Dit artikel bepaalt de reikwijdte van dit paraplubestemmingsplan. In het artikel is opgenomen voor welke vigerende bestemmingsplannen dit paraplubestemmingsplan van toepassing is, en in hoeverre de bestaande bestemmingsplannen door de vaststelling van dit bestemmingsplan worden gewijzigd of aangevuld.

5.2.2 Algemene regels

Artikel 3 Algemene aanduidingsregels

Dit artikel regelt het toevoegen van een zone aan de te wijzigen bestemmingsplannen. De gebiedsaanduiding geeft aan waar de regeling ten aanzien van onzelfstandige bewoning geldt. Verder is in dit artikel een afwijkingsbevoegdheid opgenomen. Burgemeester en wethouders kunnen afwijken van het verbod om woningen te gebruiken of in gebruik te geven als kamerverhuurpand onder een aantal voorwaarden. Deze voorwaarden hebben betrekking op het aantal bewoners per kamerverhuurpand en per kamer en op het realiseren van voldoende parkeergelegenheid op eigen terrein. Om met het oog op de leefbaarheid een bepaalde spreiding te bewerkstelligen geldt bovendien de voorwaarde dat binnen een straal van 150 meter rondom het kamerverhuurpand geen ander kamerverhuurpand aanwezig is. Ook is een afwegingskader opgenomen over huisvesting van personen die zorg ontvangen.

5.2.3 Overgangs- en slotregels

Artikel 4 Overgangsrecht

Dit artikel betreft de overgangsbepalingen met betrekking tot gebruik van onbebouwde gronden en bouwwerken dat afwijkt van het bestemmingsplan op het moment dat dit rechtskracht verkrijgt. Dit gebruik mag worden voortgezet. Wijziging van het afwijkend gebruik is slechts toegestaan indien de afwijking hierdoor niet wordt vergroot.

Artikel 5 Slotregel

In dit artikel wordt aangegeven onder welke naam de regels aangehaald kunnen worden.

HOOFDSTUK 6 Handhaving

6.1 Inleiding

De gemeenteraad heeft tot taak bestemmingsplannen vast te stellen voor het grondgebied van de gemeente. In elk bestemmingsplan wordt het door de gemeente gewenste ruimtelijke beleid voor een bepaald gebied vertaald. Een nieuw bestemmingsplan legt de bestaande ruimtelijke kaders vast en bepaalt de grenzen waarbinnen planologische ontwikkelingen mogelijk zijn. Het biedt de gemeente een actueel beleidsmatig en juridisch toetsingskader voor ruimtelijke ontwikkelingen en initiatieven in een specifiek gebied. Om de kwaliteit van de bebouwde en onbebouwde leefomgeving te behouden en te verbeteren, is het noodzakelijk dat na het vaststellen van een nieuw bestemmingsplan de daaruit voortvloeiende regels ook daadwerkelijk worden nageleefd. In gevallen waarin regels niet uit eigen beweging worden nageleefd dient in beginsel handhavend te worden opgetreden. Het uitblijven van handhavend optreden tegen de overtreding van regels die in een bestemmingsplan worden gesteld aan de bebouwing en inrichting van gronden, heeft een negatieve weerslag op de ruimtelijke kwaliteit, kan leiden tot rechtsongelijkheid, kan ongewenste precedentwerking tot gevolg hebben en vermindert het vertrouwen van de burger in het gemeentebestuur.

6.2 Handhaving bestemmingsplannen

Onder handhaving wordt verstaan het nemen van maatregelen om de naleving van wettelijke voorschriften te bevorderen. Handhaving betreft dus niet alleen het daadwerkelijk repressief optreden tegen overtreders met behulp van sanctiemiddelen. Daaraan voorafgaand is het gewenst dat er heldere en hanteerbare regels zijn, moeten die regels kenbaar zijn en wordt er toezicht gehouden op de naleving ervan. Een eerste vereiste voor een goede handhaving is derhalve een bestemmingsplan met handhaafbare regels. Dat wil zeggen: regels die zodanig zijn opgesteld dat deze in de toetsingspraktijk goed hanteerbaar zijn. Voorlichting en preventief optreden vormen de basis voor effectieve handhaving. Een goede informatievoorziening draagt bij aan een verbetering van de naleving van bestemmingsplannen. Hoewel sanctionering in de meest optimale situatie niet nodig zou moeten zijn, zullen zich in de praktijk altijd gevallen voordoen waarin achteraf opgetreden moet worden tegen illegale situaties. In dergelijke gevallen kan het college van burgemeester en wethouders wettelijke dwangmiddelen inzetten om overtredingen gedwongen te (laten) beëindigen, zoals het opleggen van een last onder bestuursdwang of het opleggen van een last onder dwangsom.

6.3 Handhavingsbeleid

De doelstelling van handhaving is het bevorderen van de naleving van wettelijke regels en het herstellen van overtredingen. Handhavend optreden in geval een overtreding is geconstateerd, is een beginselplicht die door middel van het voeren van een transparant beleid ingezet moet worden om de doelstelling te bereiken. Hiermee wordt een bijdrage geleverd aan een leefbare en veilige woonomgeving voor de inwoners van de gemeente. De door het college van b&w aangewezen toezichthouders zijn belast met het toezicht op de naleving van onder meer de ruimtelijke regelgeving. Deze taak wordt zo veel mogelijk consistent en stelselmatig uitgevoerd, zodat aan de beginselen van behoorlijk bestuur zoals rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en zorgvuldigheid kan worden voldaan. Ook daarvoor is het nodig handhavingsbeleid vast te stellen. Het handhavingsbeleid is, zoals vele andere beleidsvelden, altijd in beweging. Met behulp van monitoring wordt periodiek geëvalueerd en wordt zo nodig het beleid bijgesteld. De gemeente kan niet overal en altijd toezien op naleving van regels, waardoor het noodzakelijk is prioriteiten te stellen. De handhavingsprioriteiten worden steeds vastgesteld op basis van een risico-analyse. Jaarlijks wordt op basis van het beleid een handhavinguitvoeringsprogramma vastgesteld zodat inzichtelijk wordt op welke wijze de beschikbare handhavingscapaciteit in een bepaald jaar wordt ingezet. Het handhavingsbeleid is erop gericht om zo veel mogelijk integraal te handhaven.

Het houden van toezicht op illegale bouw en strijdigheid met bestemmingsplannen scoort dusdanig dat de prioriteit gemiddeld tot hoog genoemd kan worden. Wanneer een aspect een lage prioriteit

heeft, betekent dit overigens niet dat de regel overtreden mag worden. De beginselplicht tot handhaving, zoals die door de Raad van State is geformuleerd, is onverkort van kracht. Er zal dus altijd serieus met constatering en klachten worden omgegaan, ook al is de prioriteit van desbetreffende overtreden norm laag. Echter, de focus van de toezichthoudende ambtenaren zal met name zijn gericht op de gestelde prioriteiten zoals opgenomen in het beleid.

6.4 Opleggen sancties

Wanneer een overtreding niet vrijwillig wordt beëindigd, wordt doorgaans gekozen voor het toepassen van bestuursdwang of het opleggen van een last onder dwangsom om een overtreder te dwingen een illegale situatie te beëindigen. Deze bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen hebben een reparatoir karakter en zijn met vele juridische waarborgen omkleed. Omdat een overtreding van het bestemmingsplan in de Wet op de economische delicten is aangemerkt als een economisch delict, is ook strafrechtelijke handhaving een optie. Privaatrechtelijke handhaving is minder geschikt. Tot het gedogen van overtredingen wordt slechts in uitzonderlijke gevallen overgegaan, bijvoorbeeld wanneer in redelijkheid niet meer voldaan kan worden aan de geldende regels en aanpassing van de regelgeving aan gewijzigde beleidsinzichten nog niet heeft plaatsgevonden.

HOOFDSTUK 7 Economische uitvoerbaarheid

Bij de voorbereiding van een bestemmingsplan dient op grond van artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening in de plantoelichting minimaal inzicht te worden gegeven in de economische uitvoerbaarheid van het plan. Als er sprake is van ontwikkelingen waarvoor de gemeente redelijkerwijs kosten moet maken, moeten deze kosten worden verhaald op de initiatiefnemer c.q. ontwikkelaar.

Gelet op de aard van het plan is er geen sprake van ontwikkelingen waarvoor kostenverhaal aan de orde is. Daarom kan worden gesteld dat de economische uitvoerbaarheid van het voorliggende bestemmingsplan voldoende is aangetoond. Het is niet noodzakelijk om een exploitatieplan als bedoeld in artikel 6.12 van de Wet ruimtelijke ordening vast te stellen.

HOOFDSTUK 8 Maatschappelijke toetsing

8.1 Vooroverleg artikel 3.1.1 Bro

Op grond van artikel 3.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening moeten burgemeester en wethouders bij de voorbereiding van een bestemmingsplan overleg plegen met de besturen van betrokken gemeenten en waterschappen en met de rijks- en provinciale diensten die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening of belast zijn met de behartiging van belangen welke in het plan in het geding zijn.

Aangezien het in dit paraplubestemmingsplan gaat om slechts beperkte aanvullingen op en aanpassingen van de geldende bestemmingsplannen en belangen van het waterschap, de provincie en het rijk niet in het geding zijn, is voor dit plan geen inspraakmogelijkheid geboden en zijn overlegpartners niet geconsulteerd.

8.2 Ontwerpbestemmingsplan

Het ontwerpbestemmingsplan heeft met in achtneming van het bepaalde in artikel 3.8 van de Wet ruimtelijke ordening vanaf 30 april 2020 gedurende zes weken ter inzage gelegen en is beschikbaar gesteld op www.ruimtelijkeplannen.nl en www.goes.nl/bestemmingsplannen. Gedurende deze termijn zijn geen zienswijzen naar voren gebracht.