

Gemeente Bodegraven-Reeuwijk
Paraplubestemmingsplan Wonen

Toelichting, regels en analoge verbeelding

December 2023

Kenmerk 1901-43-T01
Projectnummer 1901-43

Toelichting

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
2.	Woningsplitsing en kamerverhuur	2
3.	Beleid	4
	3.1. Beleid hogere overheden	4
	3.2. Gemeentelijk beleid	4
4.	Planopzet	6
	4.1. Algemeen	6
	4.2. Paraplubestemmingsplan	6
	4.3. Plansystematiek	6
5.	Uitvoerbaarheid	8
	5.1. Economische uitvoerbaarheid	8
	5.2. Maatschappelijke uitvoerbaarheid	8

1. Inleiding

Uit diverse uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (201600954/1/A1, 201202349/1/A1) is gebleken dat in veel bestemmingsplannen onbedoeld de mogelijkheid bestaat voor woningsplitsing/-omzetting. Om de woningsplitsing/-omzetting te reguleren en ongewenste ontwikkelingen te voorkomen, is de Parapluherziening Wonen vervaardigd. Deze parapluherziening geldt voor het gehele grondgebied van de gemeente. Daarbij dient te worden aangetekend dat deze parapluherziening een uitsterfconstructie kent, omdat de regeling die hierin is opgenomen, voor zover noodzakelijk in alle toekomstige bestemmingsplannen van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk zal worden verwerkt.

2. Woningssplitsing/-omzetting

Door de krapte op de woningmarkt is, net als elders in Nederland, binnen de gemeente Bodegraven-Reeuwijk een trend waarneembaar waarbij een woning in meerdere woningen worden verdeeld. Dit gebeurt zowel binnen als buiten de bebouwde kom. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de begrippen woningssplitsing en woningomzetting:

- woningssplitsing houdt in dat één woning in meerdere 'zelfstandige' woningen wordt gesplitst. Een zelfstandige woning houdt in deze context in dat elk van die woningen over een eigen keuken, badkamer, wc, etc. beschikt;
- woningomzetting houdt, anders dan splitsing, in dat een zelfstandige woning wordt omgezet in een woning met meerdere 'onzelfstandige' woningen (kamergewijze verhuur). Hierbij gaat het dan om meerdere woningen, zonder eigen keuken, badkamer, wc etc. Deze woningen zijn daarom vooral geschikt als kamers voor studenten of als tijdelijke woningen. Deze op zichzelf staande huishoudens gaan in één woning wonen.

Het splitsen/omzetten van woningen vangt een deel van de vraag naar woonruimte op, maar gaat soms ten koste van de leefbaarheid in de omgeving van die woning. Het splitsen/omzetten heeft dus het voordeel dat het voorziet in de toenemende vraag naar (betaalbare) woonruimtes. Er is dus geen aanleiding het opsplitsen/omzetting helemaal tegen te gaan.

Door in deze parapluperziening regels te formuleren, ontstaat een duidelijk kader hoe kan worden gehandeld indien een verzoek om woningssplitsing/-omzetting wordt ingediend. Indien een concreet verzoek om woningssplitsing/-omzetting voldoet aan de uitgangspunten en voorwaarden is de gemeente bereid hieraan medewerking te verlenen.

In de regeling wordt onderscheid gemaakt tussen het centrum van Bodegraven en de rest van de bebouwde kom, de andere kernen en het buitengebied. Traditioneel gezien is er meer behoefte aan kamergewijze verhuur in het centrum. Bovendien kent het centrum door de diversiteit aan functies een andere dynamiek door de aanwezigheid van detailhandel, horeca en andere voorzieningen. Hierdoor heeft woningssplitsing/-omzetting veelal een beperktere invloed op het woon- en leefklimaat dan in een woonwijk.

Voor het centrum van Bodegraven is onderscheid gemaakt tussen straten met meer dan 50 en met minder dan 50 woningen. In straten met meer dan 50 woningen is het aantal woningen dat mag worden gesplitst gemaximeerd op 15%, in de andere straten op 10%. Het maximaal aantal hoofdgebouwen met onzelfstandige woonruimte wordt berekend aan de hand van het aantal hoofdgebouwen op het moment van het indienen van de vergunningaanvraag legaal onzelfstandige woonruimte(n) bevat. Om te voorkomen dat een concentratie van onzelfstandige woningen ontstaat, geldt in beide gevallen als voorwaarde dat tussen hoofdgebouwen met onzelfstandige woonruimten zich altijd minstens vijf hoofdgebouwen met zelfstandige woningen blijven bevinden. Deze bepaling geldt overigens niet alleen in dezelfde straat, maar bijvoorbeeld ook als er twee hoofdgebouwen verderop in een zijstraat 'om de hoek' al sprake is van onzelfstandige woningen.

Voor de rest van de bebouwde kom van Bodegraven, de andere kernen en het buitengebied geldt dezelfde regeling, maar is het aantal woningen dat mag worden gesplitst gemaximeerd op 5%. Hiervoor is gekozen omdat de ervaring leert, dat te veel onzelfstandige bewoning in een woonwijk een negatieve invloed heeft op de leefbaarheid van die woonwijk, bijvoorbeeld door parkeer- en verkeersoverlast, botsing van levensstijlen en aantasting van de leefbaarheid door gebrekkige integratie. In het buitengebied is uitsluitend woningomzetting naar onzelfstandige woonruimten toegestaan.

Om parkeeroverlast te voorkomen is bepaald dat de omgevingsvergunning uitsluitend kan worden verleend indien voldoende parkeergelegenheid voor auto's en fietsen overeenkomstig het geldende parkeerbeleid van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk aanwezig is.

Indien een pand cultuurhistorische kwaliteiten heeft, dient voorafgaand aan de vergunningverlening aan de erfgoedcommissie advies te worden gevraagd.

Om een aanvaardbaar woon- en leefklimaat te waarborgen kan de omgevingsvergunning uitsluitend worden verleend indien aangetoond is dat de woningsplitsing/-omzetting niet leidt tot belemmeringen voor niet-woonfuncties in hetzelfde gebouw of andere gebouwen in de omgeving voor wat de aspecten:

- milieuzonering;
- geluidhinder;
- geurhinder;
- externe veiligheid.

3. Beleid

3.1. Beleid hogere overheden

Woningsplitsing/-omzetting is zijn van belang voor het ruimtelijk beleid op lokaal niveau. Vanuit het oogpunt van het Rijks- en provinciaal beleid zijn deze onderwerpen niet relevant. Derhalve gaat deze toelichting niet in op het beleid van hogere overheden.

3.2. Gemeentelijk beleid

3.2.1. Woonvisie Bodegraven-Reeuwijk 2021-2025

De gemeenteraad van Bodegraven-Reeuwijk heeft op 25 november 2020 de Woonvisie Bodegraven-Reeuwijk 2021-2025 vastgesteld. De woonvisie legt het woonbeleid van de gemeente vast en vormt een belangrijke bouwsteen voor het woningbouwprogramma. Het is tevens de basis voor de prestatieafspraken met de corporaties en huurdersverenigingen en voor de regionale afstemming over het woonbeleid en de woningbouwprojecten. De woonvisie is een belangrijke bouwsteen voor de toekomstvisie en de dorpsvisie die na de woonvisie zullen worden vastgesteld.

Omdat de behoefte aan nieuwe woningen harder groeit dan de woningbouwproductie worden in de woonvisie ook andere oplossingen gesuggereerd. Gezien de druk op de woningmarkt moet de gemeente niet alleen naar nieuwbouw kijken, maar ook andere mogelijkheden benutten, zoals transformeren van leegstaande (winkel- en kantoor)panden in woningen, omzetten van kamerverhuurpanden naar appartementen voor jongeren en starters of *opsplitsen* van grote eengezinswoningen in units voor ouderen (begane grond) en jongeren (verdieping). Ook het bouwen van tijdelijke woningen (flexwonen) op tijdelijk beschikbare locaties of locaties waar geen reguliere woningbouw mogelijk is, is een optie, evenals het combineren van wonen en werken (woonwerkunits).

Ten aanzien van woningsplitsing/-omzetting oriënteert het gemeentebestuur zich op voorbeelden elders in Nederland waarbij grote eengezinswoningen worden gesplitst, om te kijken of dergelijke initiatieven ook in de gemeente Bodegraven-Reeuwijk kunnen worden gefaciliteerd. In het buitengebied doen zich splitsingsmogelijkheden voor bij vrijkomende (voormalige) agrarische bebouwing. Probleem hierbij is dat toevoeging van woningen in het buitengebied niet past bij het provinciaal beleid. Het gemeentebestuur ziet mogelijkheden bij dergelijke situaties voor meer collectieve woonvormen (langer zelfstandig thuis wonen voor ouderen) en overlegt daarover met de provincie.

In deze parapluherziening is de splitsing van woningen planologisch mogelijk gemaakt.

3.2.2. Huisvestingsverordening

Op grond van de huisvestingsverordening, die op 19 juni 2019 door de gemeenteraad is vastgesteld zijn wijzigingen in de woonruimtevoorraad vergunningplichtig gemaakt. Wijzigingen in de woonruimte die vergunningplichtig zijn, zijn het onttrekken, samenvoegen of omzetten als-

mede woningvorming en het splitsen van een gebouw in appartementsrechten. Via de vergunningsplicht worden opgetreden tegen illegale of ongewenste kamerverhuur.

4. Planopzet

4.1. Algemeen

Het voorliggende plan is een paraplubestemmingsplan. Dit betekent dat door middel van dit paraplubestemmingsplan de bestemmingsregeling in de onderliggende plannen, voor wat bepaalde aspecten betreft, wordt aangepast. Voor het overige blijven de regels in die onderliggende bestemmingsplannen onverminderd van kracht.

Op 1 juli 2008 is de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) in werking getreden. In artikel 1.2.5 van het Bro is onder meer bepaald dat bestemmingsplannen, en dus ook parapluperzoningen, digitaal beschikbaar gesteld dienen te worden. Vanaf 1 juli 2013 is daarbij toepassing van de (Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen 2012 (SVBP-2012) verplicht. Bij het opstellen van deze standaard is overigens ook rekening gehouden met het Informatiemodel Ruimtelijke Ordening 2012 (IMRO-2012) en de Praktijkrichtlijn Bestemmingsplannen 2012 (PRBP-2012). Dit paraplubestemmingsplan past binnen die standaard.

4.2. Paraplubestemmingsplan

Het digitale bestemmingsplan "Parapluperzoning Wonen" is de verzameling geometrisch bepaalde planobjecten dat is vervat in een GML-bestand (NL.IMRO.1901.BPpluWonen-BP40) met bijbehorende regels. Dit bestemmingsplan is via elektronische weg uitwisselbaar en raadpleegbaar. Het geeft de bestemming en de bebouwingsmogelijkheden van de gronden aan.

Met de invoering van het digitale bestemmingsplan bestaat de plankaart formeel niet meer. Het digitale bestemmingsplan bestaat uit een GML-bestand met bijbehorende regels. De papieren plankaart (nu bekend als de analoge verbeelding van het voorliggende bestemmingsplan) is getekend op één kaartblad met een schaal van respectievelijk 1:15.000 (genummerd 1901-43-P01). Het kaartblad omvat het gehele grondgebied van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk.

4.3. Plansystematiek

Artikel 1 Begrippen

In artikel 1 is een aantal begrippen opgenomen, zodat duidelijk wordt wat onder het bestemmingsplan "Parapluperzoning Wonen" wordt verstaan en welke bestemmingsplannen (partieel) door middel van deze parapluperzoning worden herzien. Dit worden de onderliggende bestemmingsplannen genoemd. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen analoge en digitaal vastgestelde bestemmingsplannen, omdat van die laatste categorie via het IDN-nummer een koppeling wordt gemaakt in het GML-bestand van deze parapluperzoning. Uitwerkingen of wijzigingen van bestemmingsplannen worden niet bij die onderliggende bestemmingsplannen genoemd, omdat deze op grond van artikel 3.6, lid 3 van rechtswege deel uitmaken van het bestemmingsplan waarop deze zijn gebaseerd.

In de begrippen is ook het begrip 'splitsing' opgenomen. Onder splitsing wordt zowel woning-splitsing (in zelfstandige woonruimten) als woningomzetting (in onzelfstandige woonruimten) verstaan.

Artikel 2 Verhouding parapluperziening – onderliggende bestemmingsplannen

In artikel 2 is de verhouding tussen de parapluperziening en de onderliggende bestemmingsplannen vastgelegd. De parapluperziening is van toepassing op alle gronden binnen het grondgebied¹ van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk, waarvoor, ten tijde van de vaststelling van deze parapluperziening een van de onderliggende bestemmingsplannen van toepassing is. Voor het overige zijn de regels behorende bij die onderliggende bestemmingsplannen onverminderd van toepassing, tenzij in deze parapluperziening anders wordt bepaald.

Artikel 3 Woningsplitsing/-omzetting

In artikel 3 (woningsplitsing/-omzetting) is een algemene bouw- en gebruiksregel opgenomen, die bepaalt dat het aantal wooneenheden niet meer mag bedragen dan het aantal wooneenheden op het moment van tervisielegging van het ontwerp van deze parapluperziening.

Door middel van een afwijkingsbevoegdheid kan het college onder een aantal voorwaarden toestaan dat een gebouw met de bestemming "Wonen" wordt gesplitst in onzelfstandige woningen. Daarbij zijn de voorwaarden zoals genoemd in hoofdstuk 2 als randvoorwaarden opgenomen.

Artikel 4 en 5 Antidubbeltelbepaling /overgangsrecht

In de regels van deze parapluperziening is voorts een aantal algemene regels opgenomen. Er is een eigen antidubbeltelbepaling (artikel 4) opgenomen en eigen overgangsrecht (artikel 5). Het opnemen van deze bepalingen is volgens het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) voor elk plan verplicht, dus ook voor een parapluperziening. De parapluperziening is van later datum dan de onderliggende bestemmingsplannen die worden herzien, waardoor niet teruggevallen kan worden op de soortgelijke bepalingen uit die plannen. Aangezien in dit geval de onderliggende bestemmingsplannen partieel worden herzien, geldt het overgangsrecht uitsluitend voor de plangebieden zoals deze onderdeel uitmaken van deze herziening.

Artikel 6 Citeertitel

De citeertitel staat tenslotte in artikel 6.

¹ De enige uitzondering hierop is de kern van Nieuwerbrug aan den Rijn. Voor die kern is namelijk een beheersverordening van toepassing. Voor een beheersverordening kan geen paraplubestemmingsplan worden vastgesteld. Het paraplubestemmingsplan zou in dat geval in de plaats treden van de gehele beheersverordening. Daarom wordt voor de kern Nieuwerbrug een partiële herziening van de beheersverordening in procedure gebracht, waarin een vergelijkbare regeling is opgenomen als in dit paraplubestemmingsplan.

5. Uitvoerbaarheid

5.1. Economische uitvoerbaarheid

Onderzoek naar de economische uitvoerbaarheid van bestemmingsplannen heeft in het algemeen betrekking op nieuwe ontwikkelingen waarvoor bestemmingswijzigingen nodig zijn en die door de gemeente worden gerealiseerd. Het voorliggende plan heeft echter betrekking op gronden, waarbij de ontwikkelingen aan het particuliere initiatief worden overgelaten.

De door de gemeente te maken kosten bestaan uitsluitend uit plankosten en de kosten van onderzoek, dat nodig is met het oog op de voorbereiding van het plan. Deze uitgaven komen ten laste van de algemene middelen van de gemeente.

Omdat het voorliggende plan een kleine aanpassing vormt van geldende planologische regelingen en er geen sprake is van een bouwplan, hoeft geen exploitatieplan te worden vastgesteld. Voor het overige worden de bouwmogelijkheden, die volgens de vigerende regelingen bestaan, in het nieuwe bestemmingsplan niet gewijzigd of uitgebreid. Er is derhalve geen sprake van een bouwplan (artikel 6.2.1 Besluit ruimtelijke ordening).

Om voornoemde redenen is een exploitatieplan niet noodzakelijk.

5.2. Maatschappelijke uitvoerbaarheid

Het tegengaan van ongewenste woningsplitsing/-omzetting in een parapluperziening heeft geen provinciaal belang. Ook voor andere instanties heeft de regeling geen consequenties. Daarom is afgezien van het vooroverleg als bedoeld in artikel 3.1.1 van het Bro.

Het ontwerpbestemmingsplan Parapluperziening Wonen wordt conform afdeling 3.4 Awb gedurende 6 weken ter inzage gelegd. Gedurende deze periode is een ieder in de gelegenheid gesteld om zienswijzen kenbaar te maken. Eventuele zienswijzen worden in deze paragraaf samengevat en beantwoord.