

**Bestemmingsplan "Partiële herziening regeling
begripsbepaling "wonen/woondoeleinden" in
bestemmingsplannen Dordrecht"**

Vastgesteld op 24 mei 2011

Toelichting op het bestemmingsplan "Partiële herziening regeling begripsbepaling "wonen/woondoeleinden" in bestemmingsplannen Dordrecht".

1. Inleiding

In toenemende mate wordt aandacht gevraagd voor de problematiek rond de tijdelijke huisvesting van vooral buitenlandse arbeiders. Steeds meer kopen of huren organisaties panden met als doel deze mensen hierin te huisvesten tijdens hun werkzaamheden in Nederland. Vanwege vooral de hoeveelheid bewoners, de gebrekkige aandacht voor het pand en de omgeving en het ontstaan van overlast op vele manieren zoeken gemeenten naar mogelijkheden om regulerend te kunnen optreden. Een totaal verbod is niet aan de orde, omdat er grote maatschappelijke behoefte bestaat aan de arbeidskracht en daarmee de huisvesting van deze mensen. Mogelijkheden voor regulering kunnen worden gevonden in de Huisvestingswet en de daarop gebaseerde Huisvestingsverordening. Ook wordt gekeken naar het bestemmingsplan.

Wanneer het gaat om het bestemmingsplan is het de vraag of kamerverhuur, want daarover gaat het, binnen een normale woonbestemming moet worden verboden. Ook bij kamerverhuur in de nu aan de orde zijnde situaties gaat het immers om wonen. Door de korte verblijfstijd en wisselende bewoners is deze woonvorm echter anders dan een standaard woonsituatie. Indien dezelfde mensen in hetzelfde pand wel langdurig wonen en zich laten inschrijven in het bevolkingsregister, is weer sprake van een normale woonsituatie. Indien in de binnenstad studenten wonen in een kamerverhuursituatie wordt dat – bij een stad die zich graag op de studentenmarkt wenst te begeven - goed bevonden. En ditzelfde geldt voor buitenlandse werknemers, die zich goed gedragen.

Een verbod in het bestemmingsplan is om die reden geen goede zaak. In de huidige situatie is dit in formele zin veelal echter wel het geval. Dit komt doordat in de bestemmingsplannen het begrip "woning" als volgt is gedefinieerd: "een complex van ruimten, uitsluitend bedoeld voor de huisvesting van één afzonderlijke huishouding". Ook komt de volgende definitie voor: "een (gedeelte van een) gebouw dat dient voor de huisvesting van één huishouden". In een uitspraak van de Raad van State van 2 mei 2007 is het begrip "huishouden" vrij beperkt uitgelegd: "De bewoning van seizoenarbeiders van één pand betreft niet de huisvesting van een huishouden in de gewone zin van het 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, en is evenmin sprake van onderlinge verbondenheid". De huisvesting van tijdelijke werknemers is dus in strijd met de woonbestemming, voor zover daarin het begrip "huishouden" wordt gehanteerd.

Kamerverhuur kan vooral worden geregeld via een vergunning op grond van artikel 30 van de Huisvestingswet: het toestaan van onzelfstandige bewoning. Veel gemeentes, waaronder Dordrecht, hebben hiervoor regels in de Huisvestingsverordening vastgesteld. In de verordening is geregeld wanneer deze vergunning kan worden verleend. Rechtsbescherming vindt plaats in het kader van de beslissing op de aanvraag van deze vergunning.

Een keuze voor een regeling via de Huisvestingsverordening betekent dat de eerdergenoemde begripsbepaling in de bestemmingsplannen, mede door de uitspraak van de Raad van State, dient te worden aangepast. Door aanpassing is er geen strijd met de woonbestemming meer. Het bestemmingsplan biedt dan de mogelijkheid tot vestiging van kamerverhuur. De afweging of kamerverhuur ter plekke gewenst is, vindt plaats via het vergunningtraject op basis van de Huisvestingsverordening gemeente Dordrecht. In paragraaf 4 wordt hier nader op ingegaan.

Bij kamerverhuur gaat het dus om een vorm van wonen en uitdrukkelijk niet om logies in een pension of hotel. Dat type gebruik is horeca in de zin van het bestemmingsplan. Horeca is, uitzonderingen daargelaten, niet toegestaan in een woonbestemming. Mocht dit type gebruik zich voordoen in panden in strijd met het bestemmingsplan, dan is de gemeente bevoegd om hiertegen op te treden.

2. Opname in bestemmingsplannen

De "Partiële herziening regeling begripsbepaling "wonen/woondoeleinden" in bestemmingsplannen Dordrecht" is een zogenaamde parapluperziening. Die houdt in dat in de daarvoor in aanmerking komende bestemmingsplannen de bepaling van het begrip "woning" wordt herzien of toegevoegd. Hiermee wordt bereikt dat de regeling voor die bestemmingsplannen gaat gelden.

In de regels van dit bestemmingsplan zijn de in aanmerking komende bestemmingsplannen genoemd en voorzien van hun vaststellingsdatum. Verwezen wordt naar de regels van dit bestemmingsplan.

In de volgende bestemmingsplannen wordt of is het nieuwe begrip "wonen" al opgenomen. Het gaat hierbij om bestemmingsplannen die in procedure zijn of binnenkort in procedure worden gebracht, te weten:

Bestemmingsplan Historische Binnenstad;

1^e partiële herziening bestemmingsplan Oud- en Nieuw Krispijn, locatie Nassauweg;

Bestemmingsplan Smitsweg;

Bestemmingsplan Amstelwijck-2009.

3. Beleidskader

Het ministerie van VROM heeft in samenwerking met de VNG een "Handreiking voor de huisvesting van werknemers uit de EU die tijdelijk in Nederland verblijven" uitgegeven. Naast diverse vormen van huisvesting, de wettelijke regels en de handhaving, is in de Handreiking ook aandacht besteed aan aspecten als communicatie, imago, rol van de werkgever en inburgering van de doelgroep. Van gemeenten wordt verlangd hiervoor beleid vast te stellen.

De provincie is eveneens van mening dat hier sprake is van een gemeentelijke taak, die bij voorkeur in ieder geval regionaal moet worden afgestemd.

Volgens bestaand beleid binnen de gemeente Dordrecht wordt kamerverhuur gereguleerd via een vergunningstelsel met een quoteringsregeling op grond van de Huisvestingsverordening. Het college van burgemeester en wethouders heeft besloten om het quoteringsbeleid op de hele gemeente van toepassing te verklaren. Met ingang van 25 december 2008 geldt een quoterings van vijf procent voor de kamerverhuur in Dordrecht. Dat betekent dat in alle wijken niet meer dan vijf procent van alle particuliere woningen in een straat gebruikt mag worden voor kamerverhuur. Straten met meer dan 150 huisnummers worden opgedeeld in meerdere quoteringsgebieden. Wie kamers wil verhuren, dient een vergunning aan te vragen bij de Milieudienst Zuid - Holland Zuid. Het college heeft de quoteringsmaatregel genomen om concentratie in een beperkt aantal gebieden te voorkomen en zodoende de leefbaarheid op peil te houden.

4. Inhoud

Zoals in de inleiding aangegeven wordt de problematiek rond kamerverhuur bepaald door de hoeveelheid bewoners, het niet hebben van aandacht voor de woonomgeving en diverse vormen van overlast. Er kan verschillend worden gedacht over de vraag of dit aspecten zijn, die de basis kunnen vormen voor een regeling in het bestemmingsplan. Artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening bepaalt namelijk dat de gemeenteraad een bestemmingsplan dient vast te stellen, waarbij ten behoeve van "een goede ruimtelijke ordening" bestemmingen worden aangewezen. Het moet dan ook om ruimtelijke relevantie/motieven gaan en het is de vraag of daarvan in de onderhavige situatie sprake is:

- hoeveelheid bewoners in een woning. Dit lijkt vooral van belang vanuit een oogpunt van gezondheid en (brand)veiligheid;
- geen contact met de omgeving, het niet bijhouden van de tuin, een laken voor het raam komen ook bij niet-kamerverhuur voor;
- voor het tegengaan en bestrijden van allerlei vormen van overlast bestaat wetgeving.

Voor zover artikel 3.1 Wet ruimtelijke ordening al een regeling van kamerverhuur toe zou staan, levert dit ook een dubbele regeling op. Immers, een bestemmingsregeling zou de vorm krijgen van een verbod behoudens ontheffing. Deze regeling is vergelijkbaar met het vergunningstelsel op grond van de Huisvestingsverordening. Voor hetzelfde doel bestaan dan twee regelingen.

Vanuit het oogpunt van het terugdringen van bestuurlijke lasten is dit een ongewenste situatie.

Artikel 30 van de Huisvestingswet bepaalt het volgende:

“1. Het is verboden een woonruimte die behoort tot een door de gemeenteraad in de huisvestingsverordening daartoe met het oog op het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad aangewezen categorie, zonder vergunning van burgemeester en wethouders:

- a. aan de bestemming tot bewoning te onttrekken, of voor een zodanig gedeelte aan die bestemming te onttrekken, dat die woonruimte daardoor niet langer geschikt is voor bewoning door een huishouden van dezelfde omvang als waarvoor deze zonder zodanige onttrekking geschikt is;
- b. met andere woonruimte samen te voegen;
- c. van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte om te zetten.

2. Onder zelfstandige woonruimte als bedoeld in het eerste lid, onder *c*, wordt verstaan een woonruimte welke een eigen toegang heeft en welke door een huishouden kan worden bewoond zonder dat dit daarbij afhankelijk is van wezenlijke voorzieningen buiten die woonruimte.

3. Woonruimte, aangewezen overeenkomstig artikel 5, wordt tevens aangewezen overeenkomstig het eerste lid, tenzij een zodanige aanwijzing naar het oordeel van de gemeenteraad met het oog op het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad niet noodzakelijk is.”

Door het verhuren van kamers in een woning ontstaat onzelfstandige woonruimte. Dit kan alleen indien hiervoor een vergunning is verleend.

Het voordeel van een regeling via de gemeentelijke Huisvestingsverordening is dat:

- aanpassingen sneller kunnen plaatsvinden dan via een bestemmingsplan;
- een vergunning voor een bepaalde tijd wordt verleend en het desbetreffende pand daarna weer aan de “gewone” woningvoorraad wordt toegevoegd;
- de Huisvestingsverordening betrekking heeft op de hele gemeente (eenduidigheid), terwijl er voor het grondgebied van Dordrecht meerdere bestemmingsplannen gelden;
- de regeling is bedoeld voor het kunnen toestaan van onzelfstandige woonruimte en daar gaat het hier om.

Voorkomen moet worden dat een vergunning op grond van de Huisvestingsverordening door de begripsbepaling van “woning” in het bestemmingsplan niet kan worden geëffectueerd.

Om die reden wordt in de daarvoor in aanmerking komende bestemmingsplannen de begripsbepaling van “woning” verwijderd. In dezelfde plannen – en ook in de bestemmingsplannen die het begrip “woning” of het begrip “wonen” niet kennen, maar waar wel sprake is van een woonbestemming (woondoeleinden) - wordt in artikel 1 de volgende begripsbepaling toegevoegd:

“Wonen/woondoeleinden: het houden van verblijf, het huren en tevens (laten) bewonen van kamers of het gehuisvest zijn in een huis/woning, evenwel met uitzondering van woonvormen met een maatschappelijk karakter met intensieve begeleiding.”

Een huis is een gebouw om in te wonen. Het begrip “huis” is niet gedefinieerd in het bestemmingsplan. Voor de uitleg van het begrip kan worden aangesloten bij het dagelijkse taalgebruik (zie ook het woordenboek Van Dale).

In de nieuwe begripsbepaling zijn woonvormen met een maatschappelijk karakter met intensieve begeleiding bewust uitgezonderd van het begrip wonen. Dit is gedaan omdat bij dergelijke woonvormen veelal sprake is van ruimten die niet primair met wonen te maken hebben, zoals behandelkamers en kantoorruimten. De behandeling staat voorop.

In dergelijke situaties is veeleer sprake van een overwegend verzorgend karakter en daarmee van de bestemming Maatschappelijk.

5. Overige onderdelen

Doordat deze herziening uitsluitend een bestemmingsplantechnische aanpassing betreft, is de toetsing van de gebruikelijke aspecten, zoals archeologie, flora en fauna, water, geluidhinder, bodemkwaliteit, luchtkwaliteit etc. achterwege gelaten.

6. Uitvoerbaarheid

a. maatschappelijk

Het voorontwerpbestemmingsplan is onderwerp van inspraak geweest. Het plan heeft van 1 oktober 2009 tot en met 11 november 2009 ter inzage gelegen.

De reacties hebben niet tot aanpassingen geleid. Zie de bijlage voor het commentaar op de ingekomen reacties (collegebesluit d.d. 1 december 2009).

Na de inspraakronde heeft het ontwerp van de parapluerziening ter inzage gelegen van 17 december 2009 tot en met 27 januari 2010. Over het ontwerp zijn 192 zienswijzen ingediend, waarvan 191 gelijklopend. Deze zienswijzen hebben aanleiding gegeven tot een aanpassing van de begripsbepaling "wonen/woondoeleinden". Kamerhuur in een pand wordt beperkt tot maximaal vier personen. Hiermee wordt aangesloten op het Gebruiksbesluit (brandveiligheid). De nieuwe begripsbepaling komt hierdoor als volgt te luiden: "het houden van verblijf, het huren en tevens (laten) bewonen van kamers of het gehuisvest zijn in een huis/woning, evenwel met uitzondering van woonvormen met een maatschappelijk karakter met intensieve begeleiding, met dien verstande dat kamerhuur in een pand beperkt is en blijft tot maximaal vier personen." Met het begrip pand, dat is toegevoegd met de gewijzigde vaststelling van de parapluerziening, wordt een zelfstandige bouwkundige eenheid op een perceel bedoeld. Het gaat hierbij om het gehele bouwwerk, niet om aparte bouwlagen. Een uitleg, zoals in laatstgenoemde zin, zou afbreuk doen aan de motieven om de parapluerziening gewijzigd vast te stellen, namelijk het planologisch beperken van het aantal personen voor kamerhuur in een pand met een woonbestemming. Is sprake van een groter aantal te huisvesten personen in een pand, dan is daarvoor - naast een onttrekkingsvergunning - een omgevingsvergunning nodig. Laatstgenoemde vergunning is nodig om van het bestemmingsplan af te wijken. Bestaat het voornemen om een pand te splitsen in appartementsrechten, dan is daarvoor een splitsingsvergunning nodig op grond van de Huisvestingsverordening. Wordt beoogd om die appartementen voor kamerhuur te benutten, dan is ook een omgevingsvergunning nodig om van een bestemmingsplan af te wijken indien in het pand meer dan vier personen zullen worden gehuisvest. Het splitsen van een pand neemt de strijdigheid met het bestemmingsplan dus niet weg.

b. financieel

Vanwege de aard van deze herziening zijn er met dit bestemmingsplan geen kosten of opbrengsten gemoeid en is de economische uitvoerbaarheid niet aan de orde.

Artikel 6.12 Wet ruimtelijke ordening is niet van toepassing.

7. Overleg

De partners in het overleg ex artikel 3.1.1 Besluit ruimtelijke ordening zijn op 30 september 2009 verzocht een reactie uit te brengen op het voorontwerpbestemmingsplan "Partiële herziening regeling begripsbepaling "wonen" in bestemmingsplannen Dordrecht"

De volgende instanties zijn om een reactie verzocht:

1. Gemeente Binnenmaas;
2. Gemeente Zwijndrecht;
3. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit;
4. Gemeente Papendrecht;
5. Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten;
6. Kamer van Koophandel;
7. Provincie Zuid-Holland;
8. Rijkswaterstaat;

- 9. Waterschap Hollandse Delta;
- 10. VROM Inspectie Regio Zuid West.

Van de mogelijkheid om te reageren is gebruik gemaakt door:

- Ad 2). Gemeente Zwijndrecht;
- Ad 7.) Provincie Zuid-Holland;
- Ad 9). Waterschap Hollandse Delta;
- Ad 10). VROM Inspectie Regio Zuid West.

De reacties zijn hieronder samengevat weergegeven en voorzien van commentaar.

Ad 2). Gemeente Zwijndrecht
De gemeente Zwijndrecht heeft geen opmerkingen.

Ad 7). Provincie Zuid-Holland
De provincie heeft in haar reactie het beleid toegelicht over de toepassing van artikel 19 lid 2 Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Ad 9). Waterschap Hollandse Delta
Het Waterschap heeft geen opmerkingen over het voorontwerp.

Ad 10). VROM Inspectie Regio Zuid West
De Inspectie laat weten dat de rijksdiensten geen aanleiding hebben om opmerkingen te maken, gelet op de nationale belangen in de Realisatieparagraaf Nationaal Ruimtelijk Beleid.

Commentaar:

Alles reacties zijn voor kennisgeving aangenomen.

Bijlage inspraakreacties

Van de mogelijkheid om in te spreken op het voorontwerpbestemmingsplan is gebruik gemaakt door:

- a. J. van Dongen, meeondertekend door 42 personen;
- b. H. Schaaphok.

Hieronder zijn de inspraakreacties samengevat weergegeven en voorzien van commentaar.

Ad a). J. van Dongen

In de voorgestelde begripsbepaling wordt feitelijk tijdelijk verblijf onder de noemer 'wonen' geschaard. Hiermee verdwijnt de bepaling dat een persoon woont op het adres waar hij of zij is ingeschreven in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). Om meerdere redenen wordt hier bezwaar tegen gemaakt.

1. In de voortgangsnotitie d.d. 1 september 2009 staat dat bestemmingsplannen het begrip "wonen" op verschillende manier omschrijven. Er bestaat nu echter geen definitie van "wonen" in bestemmingsplannen. De stelling van de gemeente Dordrecht dat de verschillende definities van "wonen" binnen de huidige bestemmingsplannen eenduidig moeten worden gemaakt, kan dus niet waar zijn. Op basis van onjuiste informatie kan een herziening niet plaatsvinden.

Commentaar:

In de voortgangsnotitie van 1 september 2009 is abusievelijk opgemerkt dat het begrip "wonen" nu op verschillende manieren wordt omschreven. Dit had het begrip "woning" moeten zijn.

In de bestemmingsplannen van onze gemeente wordt het begrip "woning" als volgt gedefinieerd: "een complex van ruimten, uitsluitend bedoeld voor de huisvesting van één afzonderlijke huishouding". Ook komt wel de volgende definitie voor: "een (gedeelte van een) gebouw dat dient voor de huisvesting van één huishouden". Deze begripsbepalingen komen voor in de bestemmingsplannen, zoals genoemd in lijst A van het voorontwerpbestemmingsplan.

In de bestemmingsplannen "Dordtse Kil II" en "Achterhakkers, deelgebied III" wordt het begrip "woning" niet gedefinieerd (zie lijst B bij het voorontwerpbestemmingsplan).

Met de invoering van een nieuwe begripsbepaling (in plaats van "woning") door middel van dit voorontwerpbestemmingsplan wordt aangesloten bij de systematiek van het SVBP 2008 (standaardisering bestemmingsplannen), dat het begrip "wonen" hanteert en wordt duidelijk wat de gemeente in planologische zin onder "wonen" verstaat.

2. In de vigerende bestemmingsplannen is het al mogelijk om zelfstandige woonruimte om te zetten naar onzelfstandige woonruimte. Kamerverhuur is al een vorm van wonen, passend binnen alle bestemmingsplannen in de stad. Hiervoor kan geen wijziging worden vastgesteld.

Commentaar:

De definitie van het begrip "woning" in onze bestemmingsplannen werpt een formeel beletsel op voor het wonen in onzelfstandige woonruimte (in panden met een woonbestemming). In een uitspraak van de Raad van State van 2 mei 2007 is het begrip "huishouden" namelijk vrij beperkt uitgelegd: "De bewoning van seizoenarbeiders van één pand betreft niet de huisvesting van een huishouden in de gewone zin van het 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, en is evenmin sprake van onderlinge verbondenheid".

Dit formele beletsel wordt met de voorgenomen herziening weggenomen door een nieuwe definitie van het begrip "wonen". De begrippen "huishouding" of "huishouden" komen hierin niet meer voor.

3. Er ontstaat verwarring doordat verschillende begrippen worden toegepast, namelijk wonen en logies. Bij tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten gaat het om tijdelijk verblijf, niet om wonen. Het begrip zakelijk bieden van nachtverblijf van toepassing.

Commentaar:

Deze voorgenomen herziening beoogt binnen woonbestemmingen het bewonen van een kamer mogelijk te maken. Zoals opgemerkt is daar nu een formeel beletsel voor door een strikte uitleg van het begrip "huishouden".

Het zakelijk aanbieden van nachtverblijf (logies) vindt plaats in een hotel of een pension. Dergelijke bedrijven kenmerken zich door centrale voorzieningen, zoals een balie en een ontbijtservice. Dat is hier niet aan de orde. Hotels en pensions zijn horeca en worden als zodanig bestemd in bestemmingsplannen. Daar waar een reguliere woonbestemming geldt, mag dus geen hotel of pension worden gevestigd. Wel mogen in een dergelijk pand kamers worden verhuurd voor al dan niet tijdelijk verblijf.

4. De afgelopen jaren zijn de toetsingskaders van vergunningen niet juist toegepast. Hierdoor zijn omwonenden benadeeld. De vergunningen zullen herzien moeten worden.

Commentaar:

Vanuit het beginsel van formele rechtskracht is een besluit na afloop van de bezwaar- en beroepstermijn rechtens onaantastbaar. De bestuursrechter en ook de civiele rechter moeten dan uitgaan van de rechtmatigheid van het besluit.

Daarenboven wordt met de beoogde herziening de formele strijdigheid opgeheven.

5. Verwezen wordt naar een nota van het Samenwerkingsverband regio Eindhoven over tijdelijk werken en wonen. De samenvatting luidt: "Voor zowel het bestemmingsplan, het Bouwbesluit en de Bouwverordening geldt dat tijdelijke huisvesting het best gebracht kan worden onder de logiesfunctie. Met deze keuze wordt dan tevens onderstreept dat er sprake dient te zijn van gebruik door personen die elders hun hoofdverblijf hebben."

In Dordrecht ontbreekt een duidelijke motivering om deze keuze niet te maken.

De gemeente kiest alleen voor toetsing aan de Huisvestingsverordening en niet aan de bestemmingsplannen. Om te bepalen of gebruik van een pand als onzelfstandige woonruimte niet strijd is met de bestemming zal dit toetsingskader altijd nodig blijven.

Verwezen wordt naar de handreiking voor gemeenten van het Ministerie van VROM waarin wordt voorgesteld een regeling te treffen in het bestemmingsplan.

Tijdelijk onderdak van arbeidsmigranten is zakelijk nachtverblijf conform de nieuwe begrippenlijst op grond van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening.

Horeca kan nauwkeurig omschreven worden. De vrees voor een overdaad aan cafés is onnodig. De strijdigheid met het bestemmingsplan biedt de gemeente een handhavinginstrument bij de aanpak van illegaal gebruik van woonruimte.

Commentaar:

De motivering van een eenduidig toetsingskader in de Huisvestingsverordening en de invoering van het begrip "wonen" is opgenomen in de toelichting op het voorontwerpbestemmingsplan, dat voor inspraak ter inzage heeft gelegen. Kamerhuur is naar onze mening vanuit ruimtelijk opzicht een vorm van wonen.

Regulering vindt plaats via het vergunningenstelsel op grond van de Huisvestingsverordening (voor de omzetting van zelfstandige naar onzelfstandige woonruimte).

Andere gemeentes maken overigens andere keuzes. Gemeentes zijn binnen bepaalde grenzen namelijk vrij in het vaststellen van verordeningen en bestemmingsplannen. Er zijn gemeentes die ervoor kiezen om de strijdigheid met reguliere woonbestemmingen te laten bestaan. Via bijvoorbeeld een binnenplanse ontheffing is het dan mogelijk om kamerverhuur te realiseren. Naast een vergunning op grond van de Huisvestingsverordening is dan ook een ontheffing nodig van het bestemmingsplan, waarvoor een procedure dient te worden gevoerd. In de optiek van de gemeente Dordrecht is dan sprake van dubbel werk. Immers, de beoordeling wordt twee maal verricht, er worden twee besluiten genomen met twee bezwaar- en beroepsprocedures tot gevolg. Uit het oogpunt van helderheid en het terugdringen van regelgeving, wordt dit ongewenst geacht.

Hier komt bij dat verordeningen sneller kunnen worden gewijzigd dan bestemmingsplannen kunnen worden herzien. Bij eventuele noodzakelijke ingrepen in het stelsel kunnen dan bijvoorbeeld een ander quotum worden opgenomen en zelfs bepaalde gebiedsdelen in de stad van het omzetten van zelfstandige naar onzelfstandige woonruimte worden uitgesloten.

De toetsing van vergunningaanvragen aan bestemmingsplannen blijft bestaan. Bij het toetsen van een aanvraag voor een omzettingsvergunning dient getoetst te worden of het gebruik als onzelfstandige woonruimte past binnen het bestemmingsplan (op grond van artikel 35 lid 2 Huisvestingswet).

Zoals eerder opgemerkt, is het aanbieden van zakelijk nachtverblijf horeca. Het bestemmen van kamerverhuur tot horeca is ongewenst, niet alleen omdat dit type gebruik geen horeca is, maar ook omdat horecabestemmingen tot de vestiging van hotels en pensions kunnen leiden.

6. Het bestemmingsplan biedt burgers rechtsbescherming. De rechtspositie van burgers wordt verzwakt doordat niet kan worden opgetreden tegen logies. Immers, vormen van tijdelijk verblijf worden door deze herziening onder wonen geschaard.

Commentaar:

Nadat de wijziging van de Huisvestingsverordening in werking is getreden, zullen wij de besluitvorming over aanvragen om omzettingsvergunningen gaan voorbereiden met de procedure van afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht (uniforme openbare voorbereidingsprocedure). Dit betekent dat belanghebbenden vooraf een zienswijze kunnen indienen. Wij willen met het oog op het nieuwe toetsingscriterium "ontoelaatbare inbreuk op een geordend woon- en leefmilieu" de belangen zo goed mogelijk kunnen afwegen. Deze procedure komt ook de rechtsbescherming ten goede.

7. De burger is in het nieuwe stelsel afhankelijk van het beeld van een gemeente over de het woon- en leefmilieu. De dossiervorming is niet op orde.

De quoteringsregeling van 5% voor kamerverhuurpanden is beperkt geldig. Rechtszekerheid is hier ook niet aan te ontfemen. De aanvullende regelingen in de Huisvestingsverordening zijn geen volwaardige vervanging voor de rechtsbescherming vanuit het bestemmingsplan. De eisen ten aanzien van goed verhuurderschap worden niet gecontroleerd.

Commentaar:

Of sprake is van een ontoelaatbare inbreuk op het woon- en leefmilieu in het gebouw en/of de omgeving van het gebouw zal per geval moeten worden beoordeeld.

Besluiten over vergunningaanvragen moeten goed gemotiveerd worden. Om de besluiten zo goed mogelijk voor te bereiden en te motiveren zullen wij de procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing verklaren op deze vergunningaanvragen. In ons commentaar op reactie 6. is hier al aandacht aan besteed.

Nadat de gemeente een besluit heeft genomen, zal de rechter vervolgens in voorkomende gevallen toetsen of de motivering van het besluit over de vergunningaanvraag voldoet aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De opmerking dat de gemeente niet handhaaft op basis van de beleidsregel 'goed verhuurderschap' is onjuist. Over deze beleidsregel zal voorlichting gegeven worden door middel van een folder.

8. In het Bouwbesluit staat de volgende begripsbepaling: "Logiesfunctie: gebruiksfunctie voor het bieden van recreatief verblijf of tijdelijk onderdak van mensen."

Deze begripsbepaling past volledig bij het tijdelijke onderdak voor arbeidsmigranten.

Commentaar:

Het Bouwbesluit bevat bouwtechnische voorschriften waaraan bouwwerken, zoals woningen, kantoren, winkels e.d. in Nederland minimaal moeten voldoen. De eisen hebben betrekking op veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu.

Het Bouwbesluit geldt voor het bouwen en in stand houden van alle bouwwerken.

De voorschriften in het Bouwbesluit zijn vastgelegd in de vorm van functionele eisen en prestatie-eisen. De functie van een ruimte bepaalt welke eisen van het Bouwbesluit van toepassing zijn. De verschillende functies worden in het Bouwbesluit aangeduid als 'gebruiksfuncties'. Het Bouwbesluit onderscheidt twaalf categorieën gebruiksfuncties, waaronder de logiesfunctie. In het Bouwbesluit is de logiesfunctie gedefinieerd als "gebruiksfunctie voor het bieden van recreatief verblijf of tijdelijk onderdak aan mensen". In de toelichting op het Bouwbesluit wordt over de logiesfunctie het volgende opgemerkt: "Een logiesfunctie ligt onder meer in een zomerhuisje en in een hotel, een motel of een pension." Voor deze functie gelden bepaalde eisen vanuit het Bouwbesluit. Deze zijn dus uitsluitend vanuit bouwtechnisch oogpunt vastgesteld.

In planologisch opzicht kan echter een andere keuze worden gemaakt. De inrichting van bestemmingsplannen en de toedeling van bestemmingen wordt niet bepaald door de inhoud van het Bouwbesluit maar door het criterium van een goede ruimtelijke ordening, zoals opgenomen in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening.

Het Bouwbesluit en het bestemmingsplan kennen dus een ander motief.

9. Bij een verblijf van tenminste 4 maanden geldt binnen een periode van 6 maanden hier de verplichting tot inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie. De Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens geeft hiermee aan waar de grens ligt tussen wonen en tijdelijk verblijf.

Commentaar:

De Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens dateert uit 1994 en stelt regels ter bevordering van de doelmatige voorziening van persoonsgegevens, in het bijzonder bij de vervulling van publiekrechtelijke taken. Net als het Bouwbesluit kent deze wet dus een ander motief dan een bestemmingsplan. Er bestaat tussen deze wet en het instrumentarium in de Wet ruimtelijke ordening ook geen juridische relatie. De regeling in bestemmingsplannen laten de verplichting tot inschrijving in de GBA bij een verblijf van minimaal 4 maanden binnen een periode van 6 maanden dus onverlet.

10. Inspreker stelt dat de herziening van de bestemmingsplannen tot ondermijning van het vergunningstelsel zal leiden (via inwonend kamerverhuur).

Commentaar:

De voorgenomen herziening van de bestemmingsplannen kan de door inspreker naar voren gebrachte constructies om het vergunningstelsel te ontwijken of te ontduiken niet voorkomen. De manier waarop het planologische instrumentarium wordt ingezet heeft hier geen invloed op.

12. De positie van arbeidsmigranten verbetert niet door deze bestemmingsplanherziening.

Commentaar:

De bestemmingsplanherziening heeft geen invloed op de positie en rechtsbescherming van arbeidsmigranten. In dit verband is het goed op te merken dat de gemeente Dordrecht een Convenant inzake huisvesting Uitzendmigranten heeft gesloten met de koepelorganisaties in de uitzendbranche. Ook zijn er beleidsregels opgesteld om het begrip 'goed verhuurderschap' nader in te vullen. Hiermee wordt de positie van de arbeidsmigrant versterkt. De planologische regeling doet hier niets aan af.

13. Verruiming van de begripsbepalingen rond woning of huishouden biedt huisjesmelkers betere kansen en is dus als reguleringsinstrument ongeschikt.

Commentaar:

Het bestemmingsplan is wat ons betreft inderdaad niet bedoeld als reguleringsinstrument van kamerverhuur. Dat is de Huisvestingsverordening door middel van het verbod behoudens vergunning om zelfstandige woonruimte naar onzelfstandige woonruimte om te zetten (uiteraard binnen een woonbestemming).

14. Uitbreiding van het aantal verblijfplaatsen in de stad, vergemakkelijkt door de herziening van de bestemmingsplannen zonder kennis van de huidige aantallen en/of behoefte is geen logische stap. Er is geen onderbouwde kennis om dit te verantwoorden.

Commentaar:

Het aantal verblijfplaatsen neemt door deze bestemmingsplanherziening niet toe. Immers, er is een vergunning nodig waarbij getoetst wordt aan verschillende criteria. Vanuit de koepelorganisaties in de uitzendbranche wordt informatie verschaft over de noodzaak tot het verschaffen van huisvesting voor arbeidsmigranten, hun branche en plaats van te werkstelling. Momenteel wordt nader onderzoek verricht door het NICIS en de Erasmus Universiteit. NICIS is een onderzoeksinstituut voor de steden.

15. Op grond van artikel 438 van de Wetboek van Strafrecht is het houden van een nachtregister verplicht bij het verschaffen van nachtverblijf. In kamerverhuurpanden is geen nachtregister. De wetgever gaat er van uit dat er bij nachtverblijf een nachtregister wordt aangehouden en dat er bij woonverblijf registratie plaatsvindt op grond van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens. De voorgestelde begripsbepaling van "wonen" gaat tegen dit wettelijke onderscheid in.

Commentaar:

De verplichting tot het bijhouden van een nachtregister is gebaseerd op artikel 2.3.13 en 2.3.14 Algemene Plaatselijke Verordening juncto artikel 438 Wetboek van Strafrecht. Zoals eerder opgemerkt zien wij kamerhuur als een vorm van wonen. Wat betreft het registreren van de bewoners zij nog opgemerkt dat in de beleidsregels voor 'goed verhuurderschap' de bepaling is opgenomen dat een actueel overzicht wordt bijgehouden van de personen, die in het desbetreffende pand zijn gehuisvest.

Ad b). H. Schaaphok

1. De Huisvestingsverordening en het bestemmingsplan verschillen voor wat betreft beginsel, afwegingskader, de mogelijkheden om kamerverhuur te reguleren en rechtszekerheid voor huiseigenaren/inwoners van Dordrecht. De huidige begripsbepaling biedt meer rechtsbescherming. De indruk wordt gewekt dat het in de parapluerziening gaat om aanpassing van regelingen met een dubbele werking.

Commentaar:

De Huisvestingswet, waar de Huisvestingsverordening mede op gebaseerd is, heeft een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van schaarse woonruimte tot doel. Bij de afweging of een vergunning voor het omzetten van zelfstandige naar onzelfstandige woonruimte wordt verleend, vindt de toetsing plaats in dat kader. Met de voorgestelde wijziging van de Huisvestingsverordening wordt het woon- en leefmilieu als nuttig criterium toegevoegd. Vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening is het niet noodzakelijk een regeling te treffen in bestemmingsplannen. Planologisch gezien zien wij kamerhuur namelijk als een vorm van wonen.

De rechtsbescherming wordt overigens niet minder. Wij zullen besluiten over vergunningaanvragen voor het omzetten van zelfstandige naar onzelfstandige woonruimte voorbereiden met de procedure van afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht. Nadat de Huisvestingsverordening is gewijzigd, zullen wij hiertoe overgaan. Belanghebbenden kunnen dan een zienswijze indienen voordat het besluit op de vergunningaanvraag wordt genomen.

2. De wijziging van Huisvestingsverordening volstaat niet om alle ongewenste kamerverhuur te voorkomen. Over het nieuwe criterium (woon- en leefmilieu) kunnen interpretatieverschillen ontstaan. De huidige begripsbepaling in de bestemmingsplannen biedt een eenduidige weigeringsgrond.

Commentaar:

Het criterium biedt inderdaad ruimte voor een afweging. Besluiten over het verlenen, weigeren of intrekken van een vergunning zullen goed gemotiveerd moeten worden. De rechter zal in voorkomende gevallen toetsen of de besluiten voldoen aan het motiveringsvereiste op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Vanuit juridisch oogpunt is dit echter geen bijzondere situatie. Gemeentelijke besluiten moeten immers altijd goed gemotiveerd worden.

De weigeringsgrond vanuit het bestemmingsplan wordt veroorzaakt door de strikte uitleg van de Raad van State van het begrip "huishouden" in haar uitspraak van 2 mei 2007: "De bewoning van seizoenarbeiders van één pand betreft niet de huisvesting van een huishouden in de gewone zin van het 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, en is evenmin sprake van onderlinge verbondenheid". Het is vanuit bestemmingsplanoogpunt nooit de bedoeling geweest om kamerhuur als strijdig gebruik met een woonbestemming op te vatten.

3. De flexibiliteit in bestemmingsplannen kan gevonden worden door het verlenen van een (binnenplanse) ontheffing.

Commentaar:

Voor het opnemen van een ontheffingsbevoegdheid in bestemmingsplannen is een herziening van het bestemmingsplan nodig. Daarnaast zal bij de toepassing van een ontheffingsbevoegdheid een procedure moeten worden gevolgd, dat niet alleen dubbel werk betekent in juridische zin (twee besluiten waarvoor dezelfde afweging moet worden gemaakt met mogelijk twee bezwaar- en beroepsprocedures tot gevolg), maar ook veel geld kost. Het is zuiverder om de afweging te laten plaatsvinden in de besluitvorming rond de aangevraagde omzettingsvergunning. Deregulering dient ook een maatschappelijk belang.

Conclusie

De inspraakreacties geven geen aanleiding om het bestemmingsplan aan te passen. Om de besluiten over vergunningaanvragen zo goed mogelijk te motiveren en voor te bereiden, zullen wij – na wijziging van de Huisvestingsverordening – de procedure van afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht van toepassing verklaren op aanvragen van omzettingsvergunningen.

Ambtshalve aanpassing

Het nieuwe begrip "wonen" herzielt het begrip "woning", zoals die in de meeste bestemmingsplannen wordt gehanteerd. In de bestemmingen zelf worden de begrippen "woondoeleinden" en "woning" echter nog gebruikt. Om het nieuwe begrip "wonen" beter te laten aansluiten op de gebruikte terminologie in de vigerende bestemmingsplannen wordt voorgesteld het begrip "wonen" op twee punten te wijzigen, te weten:

"Wonen/woondoeleinden: het houden van verblijf, het huren en tevens (laten) bewonen van kamers of het gehuisvest zijn in een huis/woning, evenwel met uitzondering van woonvormen met een maatschappelijk karakter met intensieve begeleiding."

Het begrip "woondoeleinden" wordt dus (ook) bepaald en bij het woord "huis" is het woord "woning" toegevoegd. Laatstgenoemd woord komt voor in de bouwregels van de woonbestemmingen in de verschillende bestemmingsplannen.

Regels, deel uitmakende van het bestemmingsplan "Partiële herziening regeling begripsbepaling "wonen/woondoeleinden" in bestemmingsplannen Dordrecht".

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1

Inleidende regels

Artikel 1 Begrippen

Hoofdstuk 2

Bestemmingsregels

Artikel 2 Partiële herziening

Artikel 3 Vervanging begripsbepaling "Woning" door
"Wonen/woondoeleinden"

Artikel 4 Toevoeging begripsbepaling "Wonen/woondoeleinden"

Hoofdstuk 3

Slotregel

Artikel 5 Slotregel

Hoofdstuk 1

Inleidende regels

Artikel 1

Begrippen

Plan

het bestemmingsplan "Partiële herziening regeling begripsbepaling "wonen/woondoeleinden" in bestemmingsplannen Dordrecht", zoals vervat in deze regels.

Hoofdstuk 2

Bestemmingsregels

Artikel 2

Partiële herziening

Het onderhavige bestemmingsplan "Partiële herziening regeling begripsbepaling "wonen/woondoeleinden" in bestemmingsplannen Dordrecht" is een herziening van de bestemmingsplannen, zoals opgenomen in de onderdelen A en B, zoals hierna genoemd, en wordt geacht hiervan deel uit te maken.

Artikel 3

Vervanging begripsbepaling "Woning" door "Wonen/woondoeleinden"

De onder A genoemde bestemmingsplannen worden als volgt herzien:

de begripsbepaling "woning" in artikel 1 wordt verwijderd en vervangen door de volgende begripsbepaling:

Wonen/woondoeleinden:

het houden van verblijf, het huren en tevens (laten) bewonen van kamers of het gehuisvest zijn in een huis/woning, evenwel met uitzondering van woonvormen met een maatschappelijk karakter met intensieve begeleiding, met dien verstande dat kamerhuur in een pand beperkt is en blijft tot maximaal vier personen."

Artikel 4

Toevoeging begripsbepaling "Wonen/woondoeleinden"

De onder B genoemde bestemmingsplannen worden als volgt herzien:

de volgende begripsbepaling wordt in artikel 1 toegevoegd:

Wonen/woondoeleinden:

het houden van verblijf, het huren en tevens (laten) bewonen van kamers of het gehuisvest zijn in een huis/woning, evenwel met uitzondering van woonvormen met een maatschappelijk karakter met intensieve begeleiding, met dien verstande dat kamerhuur in een pand beperkt is en blijft tot maximaal vier personen.

Onderdeel A. Herziening bestemmingsplannen

Bestemmingsplan:

Sterrenburg I en II
Sterrenburg III Oost
Sterrenburg III west
Staart-West
Achterhakkers
Merwedepolder
Woonwagenstandplaatsen
Crabbehof-Zuidhoven
Dordtse Kil III
Schil West
Stevensweg-west
Dordwijkzone, westzijde Rondweg
De Hoven
Wielwijk
De Vlij en omgeving
Oud- en Nieuw Krispijn
Leerpark
De Stadswerven
Dubbeldam
Midden Reeland
Copernicusweg
Belthurepark
Schil-Oost
Stadspolder, Vissershoeek en Oudelandshoek

vastgesteld:

10 maart 1992
2 maart 1993
2 maart 1993
30 maart 1993
15 maart 1994
15 december 1992
28 september 1993
11 september 2004
30 maart 1999
29 juni 1999
8 mei 2001
9 december 2003
3 juni 2003
11 mei 2004
9 december 2004
1 februari 2005
1 maart 2005
1 maart 2005
26 april 2005
3 januari 2006
2 oktober 2007
2 oktober 2007
10 juli 2007
11 maart 2008

Onderdeel B. Herziening bestemmingsplannen

Bestemmingsplan:

Dordtse Kil II
Achterhakkers, deelgebied III

vastgesteld:

26 januari 1982
19 juni 2001

Hoofdstuk 3

Slotregel

Artikel 5

Slotregel

Deze regels worden aangehaald als: "Partiële herziening regeling begripsbepaling "wonen/woondoeleinden" in bestemmingsplannen Dordrecht".