



## MEMO

Aan : Commissie Woonomgeving  
Van : Willy Schutte  
Datum : 06-01-2014  
Onderwerp : beleidsregel ander woongebruik

---

### Inleiding

Op 13 november 2012 heeft uw raad onder motie het beleid arbeidsmigranten vastgesteld. Inmiddels zijn we bezig met de uitvoering van het beleid. De eerste uitvoering betrof het opstellen van beleidsregels voor huisvesting in het landelijk gebied, dit is afgerond. De volgende uitvoering is het regelen van huisvesting in de kernen. Dit betreft zowel het ander woongebruik van een woning als het gebruik van maatschappelijke/horecagebouwen uitsluitend als pension. Beide vormen van huisvesting zijn breder getrokken dan alleen arbeidsmigranten.

Met het vaststellen van het beleid is afgesproken het *concept* van deze regels aan u voor te leggen, zodat u nog kunt reageren voordat ons college de beleidsregels vaststelt. In het kader van een open proces, zijn de conceptregels eerst met de leden van de klankbordgroep van "het co-creatieproces beleid" gedeeld.

Onderstaand vindt u een korte toelichting over de gekozen juridische procedure om ander woongebruik te regelen, de concept-beleidsregel, handhaving en een toelichting op ander woongebruik en de klankbordgroep.

### Juridische mogelijkheden

In het Beleid Arbeidsmigranten Noordoostpolder is vastgesteld dat voor het gebruik van een maatschappelijk/horecagebouw als pension een bestemmingsplanprocedure moet worden doorlopen. Voor het huisvesten in de kernen is aangegeven dat nader onderzocht zal worden welk instrument daar het beste voor kan worden ingezet. Ambtelijk is verkend hoe het ander woongebruik van een woning juridisch geregeld kan worden. Hiervoor zijn de volgende mogelijkheden:

1. Huisvestingsverordening
2. Bij recht in het bestemmingsplan
3. Binnenplanse afwijkingsprocedure op grond van artikel 2.12 lid 1 onder a sub 1 Wabo.
4. Buitenplanse afwijking op grond van artikel 2.12 lid 1 onder a sub 2 Wabo op basis van een beleidsregel.

Van deze mogelijkheden zijn de voor- en nadelen voor zowel aanvragers als onze organisatie op een rij gezet. De conclusie is dat een "Buitenplanse afwijking op grond van artikel 2.12 lid 1 onder a sub 2 Wabo op basis van een beleidsregel" voor zowel de aanvrager als de organisatie de beste optie is, omdat deze procedure een korte looptijd heeft, maar wel dezelfde rechtszekerheid als de optie "binnenplanse afwijking". Daarnaast is een eenmaal vastgestelde beleidsregel op termijn eenvoudiger en met een kortere procedure te wijzigen dan een vastgesteld paraplubestemmingsplan. De optie "bij recht in het bestemmingsplan" is niet gekozen, omdat er dan geen controle is op spreiding en het aantal woningen dat voor ander woongebruik wordt gebruikt. Bij een huisvestingsverordening, inhoudelijk/juridisch misschien wel meest geëigende optie, komt er zoveel extra druk op de organisatie te liggen, dat hiervoor extra menskracht

moet worden ingezet wat in tijden van bezuinigingen niet wenselijk is. Wanneer handhavend optreden aan de orde is, maakt het in principe niet veel uit voor welke variant gekozen wordt. In bijlage A vindt u een uitgebreide beschrijving van de verschillende juridische mogelijkheden.

### **Concept beleidsregel**

In de concept-beleidsregel (zie bijlage B) zijn toetsingscriteria aangegeven waarop aanvragen voor ander woongebruik in de kernen getoetst worden. Bij het opstellen van de beleidsregel zijn de reacties, die tijdens het beleidsvormingsproces zijn gegeven vanuit de klankbordgroep, de raad, ambtenaren en het Noordoostpoldercafé thema arbeidsmigranten<sup>1</sup>, meegenomen.

Bij de vaststelling van het beleid is al aangegeven dat de gemeente het belangrijk vindt dat de huisvestingsmogelijkheden verspreid zijn over het buitengebied van Noordoostpolder en de kernen. Een voldoende spreiding is ook een duidelijke wens vanuit de samenleving. Bij het opstellen van de concept-beleidsregel zijn we uitgegaan van een voorzichtigheidsprincipe bij zowel het ander gebruik van woningen als het gebruik van een maatschappelijk/horecagebouw als pension. Dit omdat we de beleidsregel zorgvuldig willen invoeren. Na een jaar gaan we de beleidsregel evalueren, indien de evaluatie aanleiding geeft tot aanpassing van de beleidsregel, zullen we dit doen.

### **Handhaving**

Met de beleidsregel willen we het ander gebruik van woningen en het gebruik van maatschappelijke/horecagebouwen reguleren. Handhaving op deze beleidsregel is zeker in het kader van ander woongebruik van woningen niet eenvoudig en niet met een vanzelfsprekende uitkomst. Bij ieder vermeend strijdig gebruik van een woning zal dit door middel van een gedegen onderzoek aangetoond moeten worden. Dit kan per situatie de nodige tijd en onderzoek vergen. Elke zaak is maatwerk. Het aantal uren dat hiervoor beschikbaar is, is beperkt. Overlast (gedrag van bewoners) wordt met deze concept-beleidsregel niet gereguleerd. De Algemeen Plaatselijke Verordening geeft aan op welke vormen van overlast de gemeente kan handhaven. Op zaken zoals "het overdag dichtzitten van gordijnen" kan niet worden gehandhaafd.

### **Uitgangspunt ander woongebruik**

Een woning is primair bedoeld voor het huisvesten van een huishouden. Echter er komen steeds meer vragen om een woning te mogen gebruiken voor woonvormen waarin bijvoorbeeld vier volwassenen bij elkaar wonen die geen onderlinge langdurige relatie met elkaar hebben, zoals studenten en tijdelijke werknemers. Naar verwachting zal de vraag naar deze huisvestingsvorm in de kernen voor de categorie tijdelijke werknemers zich de komende jaren onverminderd blijven voordoen dan wel zich in nog versterkte mate blijven aandienen. De gemeente wil, zoals beschreven in haar "Beleid Arbeidsmigranten Noordoostpolder", deze vorm van "wonen" beperkt mogelijk maken in de kernen. Het uitgangspunt van de ruimtelijke/planologische kaders/plannen blijft dat wonen, in de traditionele zin van het woord, de hoofdfunctie van de woonwijk blijft.

Met het vaststellen van het Beleid Arbeidsmigranten Noordoostpolder (13 november 2012) is bepaald dat maximaal 30 personen in een maatschappelijk/horecagebouw mogen worden gehuisvest. Het aantal maatschappelijke/horecagebouwen dat voor dit doeleind gebruikt mag worden, is gemaximeerd, omdat de gemeente een mix nastreeft in de kernen van verschillende functies. Waarbij het traditionele wonen als hoofdfunctie van de kern het uitgangspunt is.

---

<sup>1</sup> Tijdens het proces voor de vorming van het beleid is het Noordoostpoldercafé thema arbeidsmigranten gehouden. Dit was een open avond waarbij onder andere inwoners, raadsleden, arbeidsmigranten, ondernemers en uitzendbureaus met elkaar van gedachten hebben gewisseld over verschillende thema's met betrekking tot arbeidsmigranten in Noordoostpolder.

**Klankbordgroep**

In het kader van een open proces is het concept van de regels voor ander woongebruik van een woning gedeeld met de klankbordgroep. De reacties vanuit de klankbordgroep zijn verwerkt in de beleidsregel.

## **Bijlage A: Juridische mogelijkheden regelen ander woongebruik woning**

### **Aanleiding**

Met de komst van arbeidsmigranten naar Noordoostpolder is ook de vraag naar (tijdelijke) huisvesting toegenomen. Op 13 november 2012 heeft de gemeente daarom het Beleid Arbeidsmigranten Noordoostpolder vastgesteld. De grondhouding is dat arbeidsmigranten welkom zijn in Noordoostpolder. Uit het co-creatieproces voor het beleid is gebleken dat de huisvestingsbehoeften van arbeidsmigranten sterk uiteen liggen en samenhangen met de positie die de arbeidsmigrant heeft in de integratiecarrière. Uitgangspunt voor de gemeente daarbij is dat een aanbod aan huisvesting ontstaat, dat passend is bij elke stap in de wooncarrière van de arbeidsmigrant.

Ter uitvoering van het beleid is de Beleidsregel huisvesting arbeidsmigranten landelijk gebied Noordoostpolder vastgesteld in juni 2013. Deze beleidsregel biedt een toetsingskader voor aanvragen voor het realiseren/legaliseren van huisvesting voor arbeidsmigranten in het landelijk gebied. In zijn beleid heeft de raad echter aangegeven ook huisvesting van arbeidsmigranten in de kernen mogelijk te willen maken. Dit gaat dan om de huisvesting van maximaal zes personen, die geen huishouden vormen, in één woning. Naar verwachting zal de vraag naar deze huisvestingsvorm in de kernen voor de categorie tijdelijke arbeidskrachten zich de komende jaren onverminderd blijven voordoen dan wel zich in nog versterkte mate blijven aandienen. Het gevolg hiervan is dat een deel van de bestaande woningvoorraad bestemd voor de lokale bewoners van gemeente Noordoostpolder, wordt onttrokken aan de reguliere woningvoorraad.

De verantwoordelijkheid voor met name de bewoningssituatie en de veiligheid ligt, naast de werkgever, primair bij de verhuurders van de woningen. In veel gevallen betreft dit de woningbouwcorporaties dan wel particuliere verhuurders. Voor wat betreft de woonomgeving ligt de primaire verantwoordelijkheid bij de gemeente. De gemeente dient zorg te dragen voor een verantwoorde impact van de huisvesting van arbeidsmigranten op de (maatschappelijke) omgeving, waaronder de zorg voor een verantwoorde spreiding van de arbeidsmigranten over en binnen de dorpen. Tevens zijn de politie en de brandweer belangrijke participanten bij de huisvesting van arbeidsmigranten.

In deze memo wordt aangegeven wat de huidige situatie is en welke juridische procedures voor het mogelijk maken van huisvesting van meerdere arbeidsmigranten (geen huishouden zijnde) in een woning in de kernen, kunnen worden ingezet. Dit zal in breder perspectief worden bekeken dan alleen de arbeidsmigrant; er zijn ook andere situaties mogelijk waarbij meerdere personen die geen huishouden vormen, in een woning willen wonen.

### **Doelstelling**

Uiteenzetten van de verschillende juridische procedures (voor- en nadelen) teneinde een keuze te maken voor een procedure om de huisvesting van meerdere personen (niet zijnde een huishouden) in woningen in de kernen te regelen.

### **Huidige situatie**

#### *Bestemmingplan*

Een woning in de kern heeft in het bestemmingsplan vrijwel altijd de bestemming "wonen". De als zodanig bestemde gronden zijn aldus de bestemmingsomschrijving bestemd voor "wonen in woningen". Een woning is gedefinieerd als: "een gebouw of een gedeelte van een gebouw krachtens aard en indeling bestemd voor de huisvesting van één huishouden". Een huishouden is in de begripsbepalingen vaak niet gedefinieerd. In de uitspraak van de AbRvS d.d. 2 mei 2007 is aangegeven dat: "voor de huisvesting van een huishouden in de gewone zin van het woord onderlinge verbondenheid en continuïteit in samenstelling geldt".

Bij het huisvesten van arbeidsmigranten in een eengezinswoning gaat het veelal om huisvesting van individuen waarbij niet sprake is van onderlinge verbondenheid (zoals bij een gezin of een andere vaste samenlevingsvorm). Vanwege de wisselende bezetting van de woning is er evenmin sprake van continuïteit in samenstelling. Daarmee is het huisvesten op deze wijze in strijd met het bestemmingsplan.

#### *Beleid Arbeidsmigranten Noordoostpolder*

Door het toestaan van woningen in de kernen voor arbeidsmigranten, die geen "huishouden" vormen, wil de gemeente een kleinschalige huisvestingsvorm bieden voor de arbeidsmigrant die voor langere tijd werkt in Noordoostpolder en behoefte heeft aan meer privacy en ontspanningsmogelijkheden buiten werktijd om. Door de huisvesting in eengezinswoningen mogelijk te maken, ontstaat de mogelijkheid voor meer interactie met de omwonenden en kan de arbeidsmigrant volop participeren in de maatschappij. Vanwege de kleinschaligheid en (daarmee) het beperken van overlast is in het Beleid Arbeidsmigranten Noordoostpolder gesteld dat maximaal 6 personen, die geen huishouden vormen, in een eengezinswoning worden toegestaan. Om interactie met de lokale bevolking mogelijk te maken en overlast te voorkomen, worden daarnaast aanvullende eisen gesteld met betrekking tot de spreiding van het aantal woningen per straat of wijk dat gebruikt mag worden voor de huisvesting van arbeidsmigranten.

#### **Juridische mogelijkheden**

1. Huisvestingsverordening
2. Bij recht in het bestemmingsplan
3. Binnenplanse afwijkingsprocedure op grond van artikel 2.12 lid 1 onder a sub 1 Wabo.
4. Buitenplanse afwijking op grond van artikel 2.12 lid 1 onder a sub 2 Wabo op basis van een beleidsregel.

#### Ad 1:

De Huisvestingswet biedt de gemeente de mogelijkheid om, indien het naar haar oordeel noodzakelijk is, regels te stellen met betrekking tot het in gebruik nemen of geven van woonruimte. De wet bevat een instrumentarium (Huisvestingsverordening) voor gemeenten om in te grijpen in de woonruimteverdeling en de samenstelling van de woonruimtevoorraad, dit om onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan goedkope woonruimte te bestrijden. Daarnaast kan dit middel worden ingezet om de leefbaarheid te bevorderen. De Huisvestingswet biedt de mogelijkheid om door middel van een huisvestingsverordening hieraan uitvoering te geven. Doel van de verordening is om vanuit een oogpunt van leefbaarheid op te kunnen treden tegen overlast voor de woonomgeving. Om dit te effectueren kan gebruik worden gemaakt van het middel van de huisvestingsvergunning.

Voordat een huisvestingsverordening kan worden toegepast dient ook de begripsomschrijving van een woning in de van toepassing zijnde bestemmingsplannen te worden aangepast. Dit kan via een paraplubestemmingsplan.

Op basis van een vastgestelde huisvestingsverordening kunnen dan vergunningen worden verleend. Dit vergunningenstelsel is generiek dus betekent 1000 tot 2000 meer vergunningen. Dit betekent een extra werkdruk bij het cluster vergunningen, zeker in de periode net na de vaststelling. Een huisvestingsverordening betekent altijd werk voor de cluster Vergunningen. Immers iedere nieuwe aanvraag zal door Vergunningen moeten worden getoetst en al dan niet vergund. Het voordeel van deze vorm van vergunningen is dat de vergunning persoonsgebonden is.

Een nadeel van het paraplubestemmingsplan is dat een relatief tijdrovende bestemmingsplanprocedure gevoerd moet worden, met de mogelijkheid van zienswijzen bij de raad en beroep bij de Raad van State. Mocht je op termijn iets willen wijzigen in bestemmingsplan dan zal er weer een bestemmingsplanprocedure moeten worden doorlopen.

#### Ad 2:

Het is mogelijk om bij recht huisvesting van een aantal personen, die geen huishouden vormen, in de van toepassing zijnde bestemmingsplannen te regelen. Dit kan door middel van vaststelling van een paraplubestemmingsplan waarin een begrip/artikel/bevoegdheid wordt gewijzigd in alle betreffende bestemmingsplannen. Het grote nadeel van het regelen van het wonen in een woning anders dan door een huishouden bij recht, is dat je geen grip meer hebt op onder andere de spreiding en het aantal woningen per dorp. Het spreiden en het beperken van het aantal woningen dat per dorp voor dit doeleind mag worden gebruikt, is juist een duidelijke wens vanuit de samenleving.

Een paraplubestemmingsplan betekent een relatief tijdrovende procedure gevoerd moet worden, met de mogelijkheid van zienswijzen bij de raad en beroep bij de Raad van State. Mocht je op termijn iets willen wijzigen in bestemmingsplan dan zal er weer een bestemmingsplanprocedure moeten worden doorlopen.

#### Ad 3:

Via een binnenplanse afwijkingsprocedure in de van toepassing zijnde bestemmingsplannen kan deze vorm van huisvesting ook geregeld worden. Dit kan ook via een paraplubestemmingsplan. Het voordeel hiervan is dat er voorwaarden gesteld kunnen worden waaronder je kunt afwijken. Nadeel is dat een afwijking dan perceelsgebonden is en niet persoonsgebonden. Dit kan bij verkoop weliswaar een voordeel voor de (ver)koper opleveren, maar geeft voor de gemeente minder grip dan wellicht gewenst. Daarnaast is de vraag hoe we hiermee om gaan als:

- bijvoorbeeld de regel is: geen twee percelen naast elkaar;
- perceel a en b naast elkaar liggen,
- aan a de afwijking is verleend, maar er wordt geen gebruik (meer) van gemaakt;
- en b vraagt een afwijking aan?

Een paraplubestemmingsplan betekent een relatief tijdrovende procedure gevoerd moet worden, met de mogelijkheid van zienswijzen bij de raad en beroep bij de Raad van State. Mocht je op termijn iets willen wijzigen in bestemmingsplan dan zal er weer een bestemmingsplanprocedure moeten worden doorlopen. Daarna zal voor afzonderlijke gevallen een afwijkingsprocedure moeten worden doorlopen.

#### Ad 4:

De vierde mogelijkheid is een buitenplanse afwijking op basis van een door uw college vast te stellen beleidsregel. Hierbij kan gedacht worden aan een beleidsregel zoals "werken in de woonomgeving".

Het Besluit omgevingsrecht (Bor) maakt categorieën van gevallen mogelijk waarin voor planologische gebruiksactiviteiten als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2, een omgevingsvergunning verleend kan worden. In artikel 4 lid 9 van bijlage II van het Bor is hieronder opgesomd: "het gebruiken van bouwwerken, al dan niet in samenhang met inplanting bouwactiviteiten, mits voldaan wordt aan de volgende eisen:

- a. de woning ligt binnen de bebouwde kom;
- b. de oppervlakte is niet meer dan 1500 m<sup>2</sup>.

Het voordeel van deze procedure is dat er voorwaarden gesteld kunnen worden waaronder je kunt afwijken. Nadeel is dat een afwijking dan perceelsgebonden is en niet persoonsgebonden. Dit kan bij verkoop weliswaar een voordeel voor de (ver)koper opleveren, maar geeft voor de gemeente minder grip dan wellicht gewenst. Daarnaast is de vraag: hoe gaan we hiermee om als:

- bijvoorbeeld de regel is: geen twee percelen naast elkaar;
- perceel a en b naast elkaar liggen,
- aan a de afwijking is verleend, maar er wordt geen gebruik (meer) van gemaakt;
- en b vraagt een afwijking aan?

Hiervoor dient een beleidsregel te worden opgesteld en vervolgens kunnen er op basis daarvan met afwijking omgevingsvergunningen verleend worden.

## Handhaving

Wanneer handhavend optreden aan de orde is maakt het in principe niet veel uit voor welke variant gekozen wordt. Bij ieder vermeend strijdig gebruik van een woning zal dit door middel van een gedegen onderzoek aangetoond moeten worden. Dit kan per situatie de nodige tijd en onderzoek vergen. In het Handhavings Uitvoeringsprogramma 2014 is 435 uur uitgetrokken voor handhaving huisvesting arbeidsmigranten, zowel voor het buitengebied als voor de dorpen en wijken. Deels zullen deze uren proactief ingezet worden in de vorm van inventarisatie en voorlichting, deels in de vorm van repressieve handhaving naar aanleiding van inventarisatie, klachten en meldingen. Vooralsnog zijn er geen kentallen te verbinden aan controlebezoeken. Het eerstkomende jaar zal je toch moeten zien als een overgangsjaar waarin de meeste uren besteed zullen worden aan verdere inventarisatie, voorlichting en eerste aanschrijvingen. Het valt lastig te voorspellen hoeveel uren per handhavingszaak hier uit voort zullen vloeien.

## Overzicht voor- en nadelen verschillende juridische procedures

| Procedure  | Voordeel  | Nadeel  |
|--|---|---|
| <b>Huisvestingsvergunning</b>                              | Goed te reguleren.<br><br>Persoonsgebonden vergunningen.  | Meer regels (relatie deregulering).<br><br>Lange voorbereidingsprocedure i.v.m. paraplubestemmingsplan.<br><br>Dit vergunningenstelsel is generiek dus betekent 1000 tot 2000 meer vergunningen.<br><br>Grotere druk bij vergunningen/handhaving.<br><br>Regeldruk. |
| <b>Bij recht in het bestemmingsplan</b>                    | In regeling zelf opgenomen en daarom voor individuele gevallen geen proceduretijd.<br><br>Na invoering weinig consequenties; bij handhaving extra druk. (uitsluitend voor zover dit betreft toezicht op het aantal personen > 6 personen) | Geen controle op spreiding, aantal. Dit was wel duidelijke wens vanuit samenleving.<br><br>Lange voorbereidingsprocedure i.v.m. paraplubestemmingsplan.   |
| <b>Binnenplanse afwijking</b>                              | Relatief korte en lichte procedure bij individuele aanvragen.<br><br>Gemiddelde druk bij vergunningen/handhaving.   | Perceelsgebonden en niet persoonsgebonden.<br><br>Lange voorbereidingsprocedure i.v.m. paraplubestemmingsplan.  |
| <b>Buitenplanse afwijking + op te stellen beleidsregel</b> | Korte procedure opstellen beleidsregel; relatief korte en lichte procedure bij individuele aanvragen<br><br>Gemiddelde druk bij vergunningen/handhaving.  | Perceelsgebonden en niet persoonsgebonden.  |

## **Conclusie**

Op basis van bovenstaande is gekozen voor optie 4 (buitenplanse afwijking) in combinatie met het vaststellen van een beleidsregel, omdat dit een relatief korte voorbereidingstijd heeft, maar wel hetzelfde rechtsgevolg als de optie "binnenplanse afwijking". Daarnaast is een eenmaal vastgestelde beleidsregel op termijn eenvoudiger en met een kortere procedure te wijzigen dan een vastgesteld paraplubestemmingsplan. Bij de optie "bij recht in het bestemmingsplan", is er geen controle op spreiding en het aantal woningen dat voor ander woongebruik gebruikt wordt. Bij een huisvestingsverordening, inhoudelijk/juridisch misschien wel de meest geëigende optie, komt er zoveel extra druk op de organisatie te liggen dat hiervoor extra menskracht moet worden ingezet. In tijden van bezuinigingen is dit niet wenselijk.



**Bijlage B: Concept-beleidsregel (is al losse bijlage toegevoegd)**