

Beleidsregel van de gemeenteraad van de gemeente Smallerland houdende regels omtrent huishouden (Beleidsnota – Verruimen begrip huishouden)

1. Inleiding

De huidige bestemmingsplan systematiek in Smallerland maakt het onbedoeld mogelijk dat woningen kunnen worden gebruikt voor kamerverhuur of zelfs kunnen worden gesplitst. Wanneer meer huishoudens in een woning verblijven die daarvoor niet is bedoeld neemt de kans toe dat hinderlijk gedrag voor de omgeving ontstaat, zoals parkeeroverlast en geluidsoverlast. Het is gewenst om als gemeente handvatten te hebben waaraan kamerverhuur en woningsplitsing getoetst kunnen worden. Zo behoud je als gemeente de goede ruimtelijke ordening en heb je duidelijke handhavingsinstrumenten.

Om een en ander verder uit te werken in de geldende bestemmingsplannen, is eerder de memo 'Wonen in het bestemmingsplan' opgesteld. De memo geeft gedetailleerd aan op welke manier de geldende bestemmingsplannen moeten worden aangepast en is als bijlage bij de nota toegevoegd.

Een van de in de memo voorgestelde aanpassingen is het opnemen van een begrip 'huishouden' in de geldende bestemmingsplannen. Om hieraan inhoud te geven, wordt een paraplubestemmingsplan 'Wonen in Smallerland' vastgesteld waarmee het begrip 'huishouden' aan de geldende bestemmingsplannen kan worden toegevoegd.

Het begrip 'huishouden' wordt dan als volgt gedefinieerd:

'één of twee personen, al dan niet met hun biologische, geadopteerde, pleeg- en/of kleinkinderen, die gebruik maken van één (bedrijfs- of tussen)woning, woonhuis of een woning in een woongebouw'.

Het gaat hier om een strakke definitie van huishouden. De definitie biedt weinig ruimte voor afweging, maar die keuze is bewust gemaakt om duidelijkheid te kunnen bieden bij de handhaving van de definitie.

Doel van deze beleidsnota

In het paraplubestemmingsplan wordt bepaald dat woningen uitsluitend door één huishouden mogen worden bewoond. En omdat een huishouden is gedefinieerd overeenkomstig de hiervoor weergegeven omschrijving, zijn daarmee uitsluitend 'traditionele' huishoudens toegestaan. Tegelijkertijd staat in datzelfde bestemmingsplan dat hiervan mag worden afgeweken, zodat ook andere minder traditionele huishoudens kunnen worden toegestaan.

Deze beleidsnota is opgesteld om in samenhang met de toepassing van het paraplubestemmingsplan 'Wonen in Smallerland' ruimte te bieden om van het strakke begrip 'huishouden' te kunnen afwijken. Door middel van het voorliggende beleid wordt de nodige ruimte voor afweging gecreëerd, zodat ook minder traditionele vormen van een huishouden tot de mogelijkheden behoren. Voor de minder traditionele vormen van een huishouden wordt een maatwerkafweging gemaakt.

Deze beleidsnota gaat alleen in op een bredere toepasbaarheid van het begrip 'huishouden' en biedt uitdrukkelijk geen grondslag voor bijvoorbeeld extra bouwrechten. Ook ontstaat er door de toepassing van het beleid geen (recht op) een extra woning ten opzichte van het aantal woningen wat op de betreffende locatie is toegestaan. De beleidsnota geeft geen handvatten voor het sturen van woningsplitsing op plaatsen waar dat mogelijk wel zou kunnen.

Inkadering

Bij het opstellen van deze nota is rekening gehouden met de gerechtelijke uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State (hierna: de Afdeling) over het begrip 'huishouden'. Het gaat hier om uitspraken in zaken waarbij sprake was van bestemmingsplannen waarin een definitie van 'huishouden' ontbrak. Er is in deze jurisprudentie een algemene redeneerlijn over de invulling van het begrip 'huishouden' ontstaan, het algemene afwegingskader. Maar er is ook jurisprudentie per concrete situatie beschikbaar, zoals bijvoorbeeld voor de huisvesting van buitenlandse werknemers.

Deze beleidsnota geeft in het verlengde van die jurisprudentie ruimte voor een afweging in algemene zin, maar geeft ook aanvullende voorwaarden op die algemene afweging. De aanvullende voorwaarden zijn van toepassing op de volgende specifieke en met enige regelmaat voorkomende situaties:

- huisvesting van buitenlandse werknemers;
- huisvesting van studenten;

- huisvesting in het kader van mantelzorg;
- het kangoeroewonen.

Er zijn natuurlijk ook andere specifieke situaties denkbaar, maar daarvoor geldt in deze nota alleen het algemene afwegingskader.

Voor zowel het algemene als het specifieke afwegingskader geldt dat de genoemde criteria niet uitputtend zijn, maar juist ook nog ruimte bieden voor interpretatie. Deze interpretatie vindt plaats door middel van de geformuleerde hoofddoelen, die altijd betrokken moeten worden bij de maatwerkafweging. Op deze wijze blijft het beleid actueel, is het beleid flexibel en kan worden ingesprongen op nu nog niet voorziene situaties en/of ontwikkeling in de jurisprudentie.

2. Waar is het voorliggende beleid van toepassing?

Een 'huishouden' is gerelateerd aan de gevoelige functie wonen (ook bedrijfswonen). Het meest voor de hand liggend is dan ook om de verbinding te leggen met die locaties waar al een huishouden op grond van het bestemmingsplan is toegestaan. Maar dat hoeft natuurlijk niet. Dit beleid kan ook worden toegepast bij een (nu nog) kruimelgevallenprocedure voor de wijziging van het gebruik. Dan vindt er voor de gebruikswijziging een RO-afweging plaats.

Algemeen afwegingskader Het beleid is van toepassing:

- op de huidige (bedrijfs)woningen en de daarbij behorende aan-, uit- en bijgebouwen binnen de gehele gemeente. Het beleid is niet van toepassing op (agrarische) bedrijfsbebouwing;
- op die plekken waar het op grond van het geldende bestemmingsplan toegestaan is een huishouden te vestigen;
- in combinatie met een gebruikswijziging.

Specifiek afwegingskader voor concrete situaties

- Huisvesting van buitenlandse werknemers: gehele gemeente waar het op grond van het bestemmingsplan is toegestaan om een huishouden te vestigen, mits beperkt qua aantal woningen per straat met dezelfde straatnaam.
- Huisvesting van studenten: bij voorkeur in het centrumgebied van Drachten en daar bij voorkeur op de verdieping, maar binnen de bestemming Wonen kan ook de begane grond worden gebruikt. Elders kunnen studenten ook in de woonbuurten worden gehuisvest, mits beperkt qua aantal woningen per straat met dezelfde straatnaam. Studenten moeten door middel van een inschrijfbewijs van hun opleiding kunnen aantonen dat ze daadwerkelijk student zijn.
- Huisvesting in het kader van mantelzorg: gehele gemeente, waar het op grond van het bestemmingsplan is toegestaan om een huishouden te vestigen.
- Huisvesting in het kader van kangoeroewonen: gehele gemeente, waar het op grond van het bestemmingsplan is toegestaan om een huishouden te vestigen.

3. Beleidskader

Algemeen beleidsmatig afwegingskader 'huishouden'

Zoals gezegd gelden er twee hoofddoelen bij de afweging of een ander type huishouden kan worden toegestaan dan het traditionele huishouden:

- De uitkomst van de afweging moet voldoende houvast bieden voor handhaving.
- Overlast op de omgeving moet worden voorkomen.

Om de hoofddoelen te waarborgen zal per geval een afweging gemaakt moeten worden, juist omdat er veelal sprake zal zijn van maatwerk. Belangrijk is dan ook dat bij elke maatwerkafweging steeds de hoofddoelen worden betrokken als zijnde het eindresultaat van de afweging.

Het algemene afwegingskader voor de uitleg van het begrip 'huishouden' in dit beleid sluit aan op de vaste jurisprudentie van de Afdeling. Op basis daarvan wordt de volgende definitie van huishouden gehanteerd: 'het vaststellen van een vast verband tussen bewoners én de continuïteit en onderlinge verbondenheid tussen hen'. Het is duidelijk dat de definitie van de Afdeling meer ruimte biedt dan het strakke begrip 'huishouden' dat aan de geldende bestemmingsplannen via het paraplubestemmingsplan 'Wonen in Smallerland' is toegevoegd.

Er is dan ook aansluiting gezocht bij de criteria zoals de Afdeling die toepast:

- o het vaststellen van een vast verband tussen bewoners en
- o de continuïteit en onderlinge verbondenheid tussen hen.

Bij de beoordeling van de specifieke situaties worden de onderstaande algemene afwegingscriteria betrokken:

- Er wordt (voor de lange duur) een gemeenschappelijke huishouding gevoerd.

2. Er wordt voor onbepaalde tijd samengeleefd.
3. Er is sprake van gemeenschappelijk sanitair, keuken en woonkamer.
4. Er is sprake van een affectieve of familiale band met elkaar.
5. Er is sprake van een vaste woonplaats¹ door iedereen op het opgegeven adres.
6. Personen worden niet door een instelling geplaatst.

Specifieke beleidsmatig afwegingskader voor concrete situaties

Voorop gesteld wordt dat ook bij het hierna weergegeven specifieke afwegingskader de hoofddoelen betrokken moeten worden:

1. De uitkomst van de afweging dient voldoende houvast voor handhaving te bieden.
2. Overlast op de omgeving dient voorkomen te worden.

Daarnaast kan ook het algemeen afwegingskader betrokken worden bij de afweging.

Voor een aantal situaties gelden gerichte criteria voor het afwijken van het begrip 'huishouden' zoals dat is beschreven in de geldende bestemmingsplannen. Deze criteria zijn een nadere invulling van de eerder beschreven jurisprudentie. Het gaat hierbij om de concrete situaties: a. Huisvesting van buitenlandse werknemers.

- b. Huisvesting van studenten.
- c. Huisvesting in het kader van mantelzorg.
- d. Huisvesting in het kader van kangoeroewonen.

Ad a Huisvesting van buitenlandse werknemers

Buitenlandse werknemers hoeven zich niet in te schrijven in de gemeentelijke basisregistratie. Dat is pas verplicht wanneer ze vier maanden of langer in de gemeente verblijven. Hierdoor is het lastig vast te stellen hoeveel buitenlandse werknemers in een woning wonen.

Waar het gaat om buitenlandse werknemers is het goed om heldere voorwaarden te stellen waaraan voldaan moet worden. Als uitgangspunt wordt het oorspronkelijke hoofdgebouw genomen. Dit is het hoofdgebouw zoals dat ten tijde van de afronding van de bouwwerkzaamheden, overeenkomstig de voor het hoofdgebouw verleende vergunning, is opgeleverd.

De voorwaarden die in elk geval bij de afweging betrokken moeten worden, zijn:

1. Er zijn niet meer buitenlandse werknemers toegestaan dan het aantal slaapkamers dat in het oorspronkelijke hoofdgebouw aanwezig is;
2. In afwijking van het gestelde onder 1 mag een koppel dat door een huwelijksovereenkomst of samenlevingscontract kan tonen dat ze een stel zijn, gezamenlijk één slaapkamer gebruiken;
3. Niet meer dan 5% van het aantal woningen in een straat met dezelfde straatnaam komt in aanmerking voor de huisvesting van buitenlandse werknemers;
4. De woonruimte moet voldoen aan de regels genoemd in het Bouwbesluit 2012 dan wel diens rechtsopvolger.

Ad b Huisvesting van studenten

In de toekomst wil de gemeente Smalingerland dat Drachten zich richt op de huisvesting van studenten. Daarbij hoort de mogelijkheid om, onder voorwaarden, kamers te verhuren.

De voorwaarden die in elk geval bij de afweging betrokken moeten worden zijn:

1. In het centrumgebied van Drachten, dat de voorkeur heeft voor wonen door studenten, kan wonen binnen de bestemming Centrum en Kantoren op de verdieping worden toegelaten. Binnen het centrumgebied kan wonen ook op de begane grond binnen de bestemming Wonen worden toegelaten.
2. In woonbuurten buiten het centrum van Drachten en ook in andere plaatsen dan Drachten geldt in tegenstelling tot het centrumgebied aanvullend dat niet meer dan 5% van het aantal woningen in een straat met dezelfde straatnaam in aanmerking komt voor de huisvesting van studenten;
3. Er zijn niet meer studenten toegestaan dan het aantal slaapkamers dat in het oorspronkelijke hoofdgebouw aanwezig was;
4. De woonruimte moet voldoen aan de regels genoemd in het Bouwbesluit 2012 dan wel diens rechtsopvolger.

Ad c Huisvesting in het kader van mantelzorg

Voor mantelzorgwonen is al veel wettelijk geregeld, waardoor mantelzorgwonen in sommige gevallen vergunningsvrij is. In deze beleidsnota gaat het om die situaties die ingevolge bijlage II van het Besluit omgevingsrecht niet vergunningsvrij zijn toegestaan.

1) 'hoofdverblijf': het adres waarop iemand ingeschreven staat, opgenomen in de gemeentelijke Basisregistratie personen.

Bij de huisvesting in het kader van de mantelzorg staat het element 'zorg' centraal. Onder mantelzorg wordt verstaan: 'intensieve zorg of ondersteuning die niet in het kader van een hulpverlenend beroep wordt geboden aan een hulpbehoevende, ten behoeve van zelfredzaamheid of participatie, rechtstreeks voortvloeiend uit een tussen personen bestaande sociale relatie, die de gebruikelijke hulp van huisgenoten voor elkaar overstijgt, en waarvan de behoefte met een verklaring van een huisarts, wijkverpleegkundige of andere door de gemeente aangewezen sociaal-medisch adviseur kan worden aangetoond'. De behoefte aan mantelzorg blijkt dus altijd uit de afgegeven verklaring. Voor het mantelzorgwonen geldt geen leeftijdsgrens.

De voorwaarden die gelden voor het mantelzorgwonen zijn:

1. De mantelzorgwoning mag bewoond worden door maximaal twee personen, van wie minstens één persoon mantelzorg ontvangt of verleent;
2. Het wonen in een aan- of bijgebouw is toegestaan mits het aantal vierkante meters voor bijgebouwen niet wordt overschreden;
3. Er is geen sprake van een nieuw adres;
4. Er moet sprake zijn van enige sociale binding;
5. Als de mantelzorgrelatie eindigt, mag het bouwwerk niet langer gebruikt worden als woning. De woning hoeft niet te worden afgebroken, maar de keuken en badkamer (indien aanwezig) moeten worden verwijderd.
6. De woonruimte moet voldoen aan de regels genoemd in het Bouwbesluit 2012 dan wel diens rechtsopvolger.

Ad d Huisvesting in het kader van kangoeroewonen

Bij kangoeroewonen gaat het meer om bijzondere woonvormen, dus een alternatieve invulling van het begrip 'huishouden' in een oorspronkelijk hoofdgebouw. Een daarvan is ook het mogen inwonen bij kinderen, overige familie of bij een relatie waar geen sprake is van een familieband. In het laatste geval kan gedacht worden aan het inwonen bij goede vrienden (sociale relatie). In deze gevallen hoeft zorg nog niet nodig te zijn maar is er alleen een sociale behoefte. Voor het kangoeroewonen geldt geen leeftijdsgrens. Dit is logisch omdat er bij alle leeftijden een (sociale) behoefte kan bestaan.

Het kangoeroewonen wordt beschouwd als één huishouden in het oorspronkelijke hoofdgebouw. Er is dan ook één woning toegestaan.

De voorwaarden die gelden voor kangoeroewonen:

1. Er is sprake van een ondergeschikte één of tweepersonswoning die een in- of aangebouwd deel uit maakt van een woning of ondergebracht is in een bijgebouw behorende bij de woning;
2. Het wonen in een aan- of bijgebouw is toegestaan mits het aantal vierkante meters voor bijgebouwen niet wordt overschreden;
3. Er is geen sprake van een nieuw adres;
4. Er moet sprake zijn van enige sociale binding;
5. De woonruimte moet voldoen aan de regels in het Bouwbesluit 2012 dan wel diens rechtsopvolger.

4. Wat wordt de regeling in het bestemmingplan?

Het hiervoor beschreven beleid dient als grondslag voor het bieden van ruimte voor een bredere uitleg van de definitie 'huishouden' zoals die wordt opgenomen in de geldende bestemmingsplannen.

Aan de geldende bestemmingsplannen wordt via het paraplubestemmingsplan 'Wonen in Smallerland' een afwijkingsbevoegdheid toegevoegd, waarin een verwijzing naar deze beleidsnota en diens eventuele rechtsopvolger wordt gemaakt. Voor een concrete aanvraag is deze beleidsnota het document waaraan wordt getoetst.

Tegelijkertijd kan een eventuele herziening van deze beleidsnota dienen als toetsingskader. De geldende bestemmingsplannen hoeven niet te worden herzien, tenzij het gaat om een radicale beleidswijziging. Op deze manier zijn de geldende bestemmingsplannen flexibel ten aanzien van het begrip 'huishouden' en kan het beleid (indien nodig) worden aangepast.

5. Slotregel

Deze beleidsregels worden aangehaald als: 'Beleidsnota – Verruimen begrip huishouden',

vastgesteld door de gemeenteraad van Smallerland op 22 juni 2021.