

Beleidsregeling toevoegen zelfstandige wooneenheden in bestaande woningen Oosterhout 2022

Inleiding

Met de huidige woningnood en de kleiner wordende huishoudens neemt de vraag naar kleinere woningen meer en meer toe. Een deel van deze behoefte kan binnen de bestaande woningvoorraad worden opgevangen, middels de splitsing van bestaande woningen in één of meerdere zelfstandige woningen. Indien woningen een monumentale status hebben of een langgevelboerderij zijn, zijn er vaak al mogelijkheden. Daarnaast zijn er in bestaande woningen mogelijkheden voor kamerverhuur (niet zelfstandige wooneenheden) en zelfstandige huisvesting in het kader van mantelzorg. Het toevoegen van zelfstandige wooneenheden in bestaande woningen die geen monumentale status hebben, of een langgevelboerderij zijn, is nu niet mogelijk.

Met onderhavige beleidsregeling wordt dit mogelijk gemaakt en aangegeven welke voorwaarden er gelden. De voorwaarden zijn bedoeld ter waarborging van een minimum kwaliteitsniveau van huisvesting, ter voorkoming van overlast en aantasting van het straatbeeld. Deze regeling is aanvullend op de bestaande regeling in bestemmingsplannen voor de toevoeging van woningen in bijvoorbeeld langgevelboerderijen en monumentale panden, de mogelijkheden voor kamerverhuur en mantelzorg. Op termijn zal onderhavige beleidsregeling, of een afgeleide daarvan, onderdeel uitmaken van de bestemmingsplannen (en nadat de Omgevingswet in werking treedt, omgevingsplannen).

Bij het komen tot bijgaande regeling is uitdrukkelijk gekeken naar het fenomeen prémantelzorgwoningen en starters. Bijgaande regeling is dan ook zo opgesteld dat het eenvoudiger wordt om bestaande woningen te splitsen in meerdere woningen die voor deze (maar ook andere) doelgroepen kunnen worden ingezet. Daarmee is er geen reden om te komen tot een aparte regeling voor prémantelzorgwoningen of voor woningen voor starters.

De regeling voorziet niet op de meer grootschalige, planmatige herstructureringsplannen (ook als het bestaande bouw betreft die gehandhaafd blijft) van bijvoorbeeld een woningbouwcoöperatie of het toestaan van woningen in bestaande bedrijfspanden (kantoren, winkels). Deze worden los van deze beleidsregeling op hun eigen merites beoordeeld. Ook is er een mogelijkheid voor het college om af te wijken van deze beleidsregels om zodoende maatwerk te bieden.

Artikel 1 Begripsbepalingen

1. Buitenplanse afwijking: een omgevingsvergunning waarmee ex artikel 2.12.1.a.2 Wabo juncto artikel 2.7 Bor kan worden afgeweken van het vigerende bestemmingsplan. Met ingang van de inwerkingtreding van de Omgevingswet, een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit zoals bedoeld in artikel 5.1 van deze wet.
2. Woonbestemming: een object met de bestemming woning, burgerwoning of bedrijfswoning, al dan niet op een andersoortige manier is bestemd voor woondoeleinden.
3. Wonen: het bewonen van een woning, door niet meer dan één huishouden.
4. Woning/wooneenheid: een complex van ruimten, geschikt en bestemd voor de huisvesting van niet meer dan één huishouden, waarbij men niet afhankelijk is van voorzieningen in een andere woning.
5. Woningsplitsing: het opdelen van een als zodanig bestemde woning in meerdere zelfstandige wooneenheden.

Artikel 2 Voorwaarden

Woningsplitsing is toegestaan onder de voorwaarden dat:

1. Het object waar de woning/wooneenheid wordt toegevoegd, een pand met een woonbestemming betreft.
2. De toevoeging stedenbouwkundig en milieukundig (waaronder een goed woon- en leefklimaat) aanvaardbaar is.
3. Er na toevoeging kan worden voldaan aan de Nota parkeernormen 2019 van de gemeente Oosterhout, of diens opvolger.
4. Eventuele uitbreidingen van het object met de woonbestemming waarin de woningsplitsing plaats vindt mogelijk is, voor zover deze past binnen de regels uit het bestemmingsplan, al dan niet omgevingsplan, zoals deze gelden voor de woningsplitsing.
5. De toevoeging niet leidt tot bewoning van bijgebouwen bij een woning (zoals schuurtjes, bergingen of garages), tenzij deze zijn aangebouwd aan de woning en in de eerste bebouwingslijn zijn gelegen.
6. Er na toevoeging minimaal 50 m² gebruikersoppervlakte resteert per woning/wooneenheid.

7. Er binnen een straal van 100 meter geen sprake is van woningsplitsing of het huisvesten van meerdere huishoudens in een niet-zelfstandige woning/wooneenheid (zogenaamde kamerverhuur). In het geval van gestapelde woningen geldt dat er in een bouwblok, per etage, geen sprake is geweest van woningsplitsing of het huisvesten van meerdere huishoudens in een niet-zelfstandige woning/wooneenheid. Indien er binnen een straal van 100 meter sprake is van een combinatie van grondgebonden woningen en gestapelde woningen, moet deze voorwaarden gelijktijdig, doch los van elkaar, worden toegepast.

Artikel 3 Hardheidsclausule

In voorkomende gevallen kan het college afwijken van deze beleidsregeling. Deze afwijkingsbevoegdheid vloeit voort uit artikel 4:84 Gemeentewet en maakt het mogelijk om aan initiatieven die niet voldoen aan deze regeling alsnog medewerking te verlenen.

Artikel 4 Citeertitel

Deze beleidsregeling wordt aangehaald als “Beleidsregeling toevoegen zelfstandige wooneenheden in bestaande woningen Oosterhout 2022”.

Artikel 5 Kennisgeving

Dit besluit wordt bekend gemaakt in het Gemeentebled en op www.overheid.nl.

Artikel 6 Inwerkingtreding

Dit besluit en daarmee de beleidsregeling treedt in werking, daags na bekendmaking, op 29 september 2022.

Vastgesteld bij besluit van het college van Burgemeester en Wethouders van Oosterhout op 20 september 2022.

Toelichting beleidsregels Toevoegen zelfstandige woningen/wooneenheden in bestaande woningen Oosterhout 2022

1. Aanleiding beleidsregeling

Met de huidige woningnood en de kleiner wordende huishoudens neemt de vraag naar kleinere woningen meer en meer toe. Een deel van deze behoefte kan binnen de bestaande woningvoorraad worden opgevangen, middels de splitsing van bestaande woningen in één of meerdere zelfstandige woningen. Daarnaast is er ook een vraag vanuit de raad om sturingsinstrumenten op het gebied van wonen in beeld te brengen, waaronder de mogelijkheid tot het splitsen van woningen.

Het zonder voorwaarden toelaten van splitsing kan leiden tot over-bewoning en (parkeer)overlast voor de buurt. Middels het stellen van een beleidsregeling, dat vertaald wordt in bestemmingsplannen (later omgevingsplannen) en tot dat moment toetsingskader is voor het buitenplannen afwijken van bestemmingsplannen (later omgevingsplan), kan op een verantwoorde wijze invulling worden gegeven aan de behoefte aan meer (kleinere) woningen.

2. Sturingsinstrument: bestemmingsplan of huisvestingsverordening

Het reguleren van het toevoegen aan (en onttrekken van) woningen aan de woningvoorraad kan via het ruimtelijk ordening spoor (het bestemmingsplan, na 1 januari 2023 het omgevingsplan) of via het volkshuisvestelijk spoor (de huisvestingsverordening).

Er zijn qua instrumentale (on)mogelijkheden geen noemenswaardige voordelen die de huisvestingsverordening biedt ten opzichte van het bestemmingsplan. Nadeel van een bestemmingsplan is dat deze openstaat voor bezwaar en beroep waardoor het toevoegen van woningen langer kan duren. Bij een verordening is dat niet het geval. Daarnaast kan je bij overtreding van de huisvestingsverordening een (bestuurlijke) boete opleggen, die punitief van aard is (bedoeld om te "straffen"). Bij een overtreding van een bestemmingsplan is de handhaving erop gericht de strijdige situatie te beëindigen en is de dwangsom bedoeld om iemand daar toe te bewegen, niet om direct te "straffen". Gezien de alledaagse praktijk in Oosterhout is er geen noodzaak om het instrument van de bestuurlijke boete in te zetten en kan worden volstaan met het bestuursrechtelijk optreden op basis van strijd met een bestemmingsplan.

Voordeel van het reguleren via een bestemmingsplan is dat toevoegen van een zelfstandige woning in een bestaand pand (in de regel) gepaard gaat met (ver)bouwactiviteiten waarvoor een vergunning moet worden aangevraagd die wordt getoetst aan het Bouwbesluit (na 1 januari 2023 het Besluit kwaliteit bouwwerken). Deze aanvraag (en de verlening daarvan) kan worden geïntegreerd met de aanvraag om in strijd met het bestemmingsplan een zelfstandige woning toe te voegen. Zou splitsing via een huisvestingsverordening worden gereguleerd, dan heeft men twee vergunningen nodig. Daarnaast worden woningsplitsing in langgevelboerderijen en monumentale panden, kamerverhuur en mantelzorg in Oosterhout reeds gereguleerd via het bestemmingsplan. En past het optuigen van een nieuw lokaal instrument niet in het gedachtengoed van de Omgevingswet om meer (lokale) regels ten aanzien van de fysieke leefomgeving zoveel als mogelijk te bundelen¹.

Vorenstaande gezien en het feit dat Oosterhout (nog) geen huisvestingsverordening heeft, is er gekozen het huidige instrument dat Oosterhout inzet om grip te hebben op de kwantiteit en kwaliteit van de woningvoorraad; het bestemmingsplan.

3. Wettelijke kaders

De (on)mogelijkheden van woningsplitsing wordt mede bepaald door de kaders voortkomend uit Rijksregels en provinciale regels.

De Rijksregels die van invloed zijn op het toevoegen van zelfstandige woningen, beperken zich tot het Bouwbesluit (na 1 januari 2023 het Besluit kwaliteit bouwwerken). Deze kent normen voor nieuwbouw en afwijkende, lagere normen voor bestaande bouw. Het is juridisch niet mogelijk om bij bestaande bouw de hogere nieuwbouwnormen op te leggen. Ook niet voor aspecten waarbij dit in beginsel in geval van woningsplitsing wenselijk zou zijn. Denk hierbij aan geluidsoverdracht of duurzaamheid. Ook na inwerkingtreding van de Omgevingswet is dit juridisch niet mogelijk.

De kaders die de provincie stelt zijn grofweg op te splitsen in kaders voor het stedelijk gebied en kaders voor het landelijk gebied.

Voor het stedelijk gebied heeft de provincie geen specifieke regels voor woningsplitsing. Wel geeft ze in haar beleidsnota Wonen en de Interim-omgevingsverordening nadrukkelijk het belang aan van in-

1) De Huisvestingswet zal niet opgaan in de Omgevingswet en daarmee een eventuele huisvestingsverordening niet in het Omgevingsplan.

breiden boven uitbreiden, waaronder transformatie van binnenstedelijk gebied. In die zin draagt het splitsen van bestaande woningen bij aan het provinciaal beleid.

Voor het buitengebied kent de provincie een meer stringent beleid. Alle mogelijkheden die de provincie in het buitengebied biedt voor het toevoegen van woningen in bestaande panden (zijnde langgevelboerderijen, cultuurhistorisch waardevolle en monumentale panden) zijn in Oosterhout reeds opgenomen in het vigerende bestemmingsplan voor het Buitengebied of worden geïntroduceerd via de te zijner tijd in procedure te brengen reparatie-herziening voor het buitengebied. Toepassing van de onderhavige beleidsregeling in het buitengebied is mogelijk, indien daarbij gebruik wordt gemaakt van één voor-noemde varianten (dus in langgevelboerderijen of in cultuurhistorisch waardevolle of monumentale panden).

Dit geldt ook voor provinciale regelingen zoals de Ruimte voor Ruimte-regeling, de landgoederenregeling of andere (met de nieuwe Interim Omgevingsverordening geïntroduceerde) varianten waarbij er sprake moet zijn van een investering in de kwaliteitsverbetering van het landschap (artikel 3.78 van Interim Omgevingsverordening, "maatwerk met als doel omgevingskwaliteit"); toepassing van de onderhavige beleidsregeling is mogelijk, voor zover dit binnen de provinciale regels past voor het buitengebied.

Van de mogelijkheid om af te wijken van de provinciale regels via een "tijdelijke omgevingsvergunning" wordt geen gebruik gemaakt. Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet (vooralsnog voorzien per 1 januari 2023) zal deze mogelijkheid niet meer bestaan waarmee dit geen duurzame oplossing is. Daarnaast kan een tijdelijke omgevingsvergunning voor maximaal 10 jaar worden verleend waarna de woning alsnog in strijd is met het provinciale beleid. De gemeente Oosterhout acht het niet verantwoord dat betrokken inwoners na 10 jaar de woning moeten verlaten, al dan niet het gevaar boven het hoofd hangt dat na het verstrijken van deze 10 jaar de gemeente (zeker indien een derde daartoe verzoekt) handhavend moet optreden teneinde de strijdige situatie te beëindigen.

4. Afbakening en relatie met vergelijkende beleidsregelingen

De onderhavige beleidsregeling ziet toe op bestaande woningen, waarvan de eigenaar de woning wenst te splitsen in één of meerdere woningen en deze verhuurt, verkoopt of voor eigen gebruik inzet.

De regeling voorziet niet op de meer grootschalige, planmatige herstructureringsplannen (ook als het bestaande bouw betreft die gehandhaafd blijft) van bijvoorbeeld een woningbouwstichting. Deze plannen worden op hun eigen merites beoordeeld, waarbij kan worden afgeweken van deze beleidsregeling.

Voor het toestaan van woningen in bestaande bedrijfspanden (kantoren, winkels) geldt deze regeling eveneens niet. Deze worden (nu al) op hun eigen merites beoordeeld. Daarnaast is er geen noodzaak en politiek-maatschappelijke wens om daarvoor een beleidskader op te stellen, die op den duur zijn vertaling krijgt in een directe binnenplanse afwijkingmogelijkheid.

De onderhavige beleidsregeling functioneert naast bestaande regelingen die we reeds kennen voor bijvoorbeeld mantelzorg of de splitsing van langgevelboerderijen. Bij het komen tot onderhavige beleidsregeling (waaronder normering, kaders en definities) is afstemming gezocht op deze regelingen en de vertaling daarvan in onze bestemmingsplannen (later omgevingsplan).

Hieronder wordt nader ingegaan op deze reeds bestaande vormen van de toevoeging van woningen. Waarna specifiek zal worden ingegaan op het concept prémantelwoning en de relatie tussen die vorm en de onderhavige beleidsregeling.

5. Huidige mogelijkheden binnen Oosterhout

Oosterhout kent in haar bestemmingsplannen (later omgevingsplan) en kruimelgevallenbeleid de volgende drie mogelijkheden voor het toevoegen van (niet-)zelfstandige woonruimte in/bij bestaande panden.

1. Mantelzorg

Wat is het?

Het tijdelijk toevoegen van zelfstandige woonruimte in een bestaande (bedrijfs)woning of bijgebouw bij een (bedrijfs)woning van waar op vrijwillige basis mantelzorg wordt verleend. Doel is om op een meer laagdrempelige manier mantelzorg mogelijk te maken. De mantelzorgbehoevende woont vlakbij diegene die mantelzorg verleend, maar toch in een volledig zelfstandige woning. Dit als tegenhanger van het traditionele inwonen. Waarbij de mantelzorgbehoevende en de -verlener, een familiäre band hebben, er geen financiële vergoeding wordt gevraagd (sec kostendekkend) en gezamenlijk gebruik wordt gemaakt van bepaalde voorzieningen zoals woonkamer,



keuken en de voordeur, en er feitelijk sprake is van één huishouden (wat conform de bestemming wonen in Oosterhout bij recht is toegestaan).

Welke voorwaarden gelden er?

Het mag geen bedrijfsmatige zorg betreffen. Dus alleen zorg die wordt verleend op vrijwillige basis. Er moet een indicatiestelling zijn voor de zorgbehoefte. Maximaal 100 m² mag worden ingezet als mantelzorgwoning. De mantelzorgwoning mag volledig zelfstandig bewoonbaar zijn. De mantelzorgwoning mag worden gerealiseerd in of nabij een bestaande (bedrijfs)woning, in dat laatste geval moet het pand waarin de mantelzorgwoning wordt gerealiseerd op niet meer dan 15 meter van de (bedrijfs)woning liggen. Er moet sprake zijn van een goed woon- en leefklimaat. En de toevoeging van een mantelzorgwoning mag geen beperkingen opleggen voor het ontwikkelperspectief voor omliggende bedrijven. Op het moment dat er geen sprake meer is van het verlenen van mantelzorg (bij vertrek of overlijden mantelzorgbehoevende) moeten die voorzieningen die zelfstandige bewoning mogelijk maken, worden verwijderd.

2. Huisvesting meerdere huishoudens (kamerverhuur/niet zelfstandige woonruimte)

Wat is het?

Het toevoegen van niet zelfstandige woonruimte in bestaande (bedrijfs)woningen. Beter bekend als kamerverhuur. Deze regeling is opengesteld voor alle denkbare doelgroepen; van studenten tot arbeidsmigranten. Hieronder vallen ook zogenaamde hospicebewoning; iemand die inwoont bij een ander (vaak ouder iemand), waarbij gezamenlijk gebruik wordt gemaakt van bepaalde voorzieningen, doch er geen mantelzorg wordt verleend of sprake is van een vorm van inwoning.

De beleidsregel wordt binnenkort ingetrokken en vervangen door een nieuwe regeling in het bestemmingsplan (parapluherziening). Het maximaal aantal te huisvesten personen wordt dan gemaximeerd op 4 met een minimale gebruiksoppervlakte van minimaal 24 m² per persoon. Voor de volledigheid zijn de huidige mogelijkheden uit de beleidsregeling opgenomen.

Welke voorwaarden gelden er?

De huisvesting vindt plaats in een bestaande woning. Per woning mogen niet meer dan 6 personen worden gehuisvest. Per persoon moet er sprake zijn van minimaal 12 m² aan gebruiksoppervlakte. Er moet sprake zijn van een goed woon- en leefklimaat en er mogen geen beperkingen ontstaan voor het ontwikkelperspectief voor omliggende bedrijven. Er moet worden voldaan aan de geldende parkeernormen. Ingevolge de beleidsregels voor het toestaan van kamerverhuur geldt er ook nog een onderlinge afstand van 100 meter tussen locaties waar kamerverhuur is toegepast. In het geval van gestapelde woningen geldt dat er in een bouwblok per etage bij één woning sprake mag zijn van een gesplitste woning of kamerverhuur.

3. Monumenten of langgevelboerderij

Wat is het?

Het ten behoeve van de instandhouding, toevoegen van zelfstandige woningen in een monument of langgevelboerderij.

Welke voorwaarden gelden er?

Over het aspect, of er sprake is van een langgevelboerderij wordt onafhankelijk deskundig advies ingewonnen. De extra woning is uitsluitend toegestaan, indien dit mede is gericht op het behoud of herstel van deze cultuurhistorisch waardevolle bebouwing. Hieromtrent wordt deskundig advies ingewonnen. Het pand mag niet worden uitgebreid. De toevoeging van de woning is stedenbouwkundig, landschappelijk, verkeerskundig en milieukundig (w.o. woon- en leefmilieu) aanvaardbaar. Daarnaast mag de toevoeging van de zelfstandige woning(en) niet leiden tot beperkingen voor het ontwikkelperspectief van omliggende bedrijven en moet er worden voldaan aan de geldende parkeernorm.

Bovenstaande is onder de genoemde voorwaarden toegestaan in het stedelijk gebied en het buitengebied. In geval van het buitengebied geldt dat voor de huisvesting van arbeidsmigranten bij agrarische bedrijven in de vorm van kamerverhuur, het maximaal aantal personen wordt bepaald door de arbeidsbehoefte ter plaatse. De huisvesting kan ook in de bestaande bedrijfsgebouwen plaats vinden of in (tijdelijke) woonunits. Via de reparatie-herziening voor het buitengebied, wordt de mogelijkheid om woningen toe te voegen in monumentale panden of langgevelboerderijen, uitgebreid met de mogelijkheid daartoe in cultuurhistorisch waardevolle gebouwen.

6. Prémantelzorgwoningen

Een mantelzorgwoning is een bekend fenomeen die in landelijke, provinciale en lokale wet- en regelgeving is geregeld. Ook in de gemeente Oosterhout, voor zowel het stedelijk gebied als het buitengebied. Om ook woningen mogelijk te maken voor senioren die niet in aanmerking komen voor de regeling

voor mantelzorgwoningen, is er een wens om zogenaamde pré-mantelzorgwoningen mogelijk te maken. Hierbij woont een ouder in bij zijn/haar kind. Waarbij mogelijk ook gedacht kan worden aan combinaties waarbij er geen familiale band is.

Met de mogelijkheid die de onderhavige regeling biedt, is er geen reden om specifiek voor pré-mantelzorgwoningen een aparte regeling te maken. Indien er behoefte is om senioren die niet onder de mantelzorgregeling vallen, in een zelfstandige setting (dus niet het klassieke inwonen) te huisvesten in een bestaande woning, kan gebruik worden gemaakt van de onderhavige regeling. Dit heeft het voordeel dat er geen aparte regeling hoeft te worden opgesteld en er geen desinvestering plaatsvindt. Immers zal bij het toestaan van specifiek een pré-mantelwoning, deze woning alleen ten dienste van die specifieke doelgroep mogen worden ingezet. Gelijk aan een reguliere mantelzorgwoning, zal op het moment dat er ter plaatse geen behoefte meer is aan het huisvesten van deze doelgroep, de woning weer in de oorspronkelijke staat moeten worden teruggebracht. Ook maken sommige gemeenten gebruik van een tijdelijke omgevingsvergunning voor maximaal 10 jaar. Als deze termijn verstreken is moet de woning weer in de oorspronkelijke staat worden teruggebracht en moet de gehuisveste senior een ander onderkomen zoeken. Een dergelijke oplossing leidt dus niet alleen tot een desinvestering voor de initiatiefnemer, maar ook tot onzekerheid voor zowel de initiatiefnemer/te huisvesten senior, als de omwonenden. Toepassing van de onderhavige regeling op pré-mantelzorgwoningen leidt niet tot deze onzekerheid aan burgers en leidt niet tot desinvesteringen. Voor het buitengebied komt daar specifiek bij dat een pré-mantelwoning in strijd is met de provinciale regels. Deze regels zijn thans niet van toepassing op een tijdelijke omgevingsvergunning. Met ingang van de inwerkingtreding van de Omgevingswet (vooralsnog 1-1-2023) is dat wel het geval. En kan van deze mogelijkheid geen gebruik worden gemaakt.

7. Toepassing beleidsregeling en evaluatie

Net als de genoemde beleidsregels ten aanzien van mantelzorg en kamerverhuur, zal deze beleidsregeling worden opgenomen in het gemeentelijk handboek bestemmingsplannen en daarmee op termijn in de bestemmingsplannen en later omgevingsplannen (opvolger van de bestemmingsplannen). Totdat moment geldt het gemeentelijk handboek bestemmingsplannen als kruimelbeleid: aan initiatieven die voldoen aan de regels uit het handboek zal medewerking worden verleend via een buitenplanse omgevingsvergunning (artikel 4, bijlage II van het Besluit omgevingsrecht), na inwerkingtreding van de Omgevingswet een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (ook wel BOPA, artikel 5.1 Omgevingswet). Daarbij heeft de raad op 21 december 2021 besloten dat zij geen adviesrecht heeft, indien het de toevoeging van woningen in bestaande panden betreft.

Om echter geen zogenaamde 'ongewenste besluiten' te nemen, zal niet eerder dan na 6 maanden ervaring te hebben opgedaan met deze beleidsregeling, nader worden bekeken of opname in het handboek bestemmingsplannen (en daarmee successievelijk alle bestemmingsplannen/omgevingsplannen) daadwerkelijk wenselijk is. Reden hiervoor is dat op het moment dat er sprake is van opname in een bestemmingsplan/omgevingsplan, bij het voldoen aan de voorwaarden de omgevingsvergunning moet worden verleend. Bij een buitenplanse afwijking op basis van deze beleidsregeling is er meer ruimte om een nadere afweging te maken en ook bij het voldoen aan deze beleidsregeling, geen medewerking te verlenen. Ook zal bij het opnemen in een bestemmingsplan/omgevingsplan, een herziening moeten worden doorgevoerd inclusief bijbehorende procedure, om de regeling uit de bestemmingsplannen te verwijderen. Hiermee gaan onnodig veel tijd, inspanningen en kosten verloren.

8. Toelichting en motivering beleidsregels

Artikel 1

Voor de definities van deze beleidsregeling is afstemming gezocht met het handboek bestemmingsplannen Oosterhout (tevens basis voor het handboek Omgevingsplan). Dit zodat de regeling makkelijk inpasbaar is in bestaande bestemmingsplannen (latere omgevingsplannen). Daarnaast wordt er gewerkt met definities die bekend zijn en hun werking en juridische houdbaarheid hebben bewezen. De definities spreken voor zich en hoeven geen nadere toelichting.

Artikel 2.1

De regeling staat open voor grondgebonden woningen en gestapelde woningen. Er is geen reden om daar onderscheid in te maken. Daarnaast is het op basis van deze regeling ook mogelijk om bovenwoningen te creëren (zogenaamde horizontale splitsing). Voordeel hiervan is dat op 1 bouwlaag een volwaardige zelfstandige woning kan worden gemaakt, die geheel gelijkvloers is. En daarmee het mogelijk maakt voor de huidige bewoner om langer te blijven wonen in de (te splitsen) woning en/of aan de woningvoorraad een woning wordt toegevoegd voor een specifieke doelgroep.

De regeling voorziet niet op de meer grootschalige, planmatige herstructureringsplannen (ook als het bestaande bouw betreft die gehandhaafd blijft) van bijvoorbeeld een woningbouwstichting. Deze plannen worden op hun eigen merites beoordeeld, waarbij kan worden afgeweken van deze beleidsregeling. Voor het toestaan van woningen in bestaande bedrijfspanden (kantoren, winkels) geldt deze regeling eveneens niet. Deze worden (nu al) op hun eigen merites beoordeeld.

Daarnaast is er geen noodzaak en politiek-maatschappelijke wens om daarvoor een beleidskader op te stellen, die op den duur zijn vertaling krijgt in een directe binnenplanse afwijkmogelijkheid.

Artikel 2.2

Bij de toevoeging van woningen is de gemeente verplicht om na te gaan of er ter plaatse vanuit milieuwetgeving een goed woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd. Ondanks dat het hier de toevoeging van nieuwe woningen betreft in bestaande woningen, is een milieukundige aanvaardbaarheidstoets noodzakelijk. In het verleden zijn er namelijk woningen gebouwd op locaties, waar thans (door nieuwe milieuwetgeving) dit niet mogelijk zou zijn of met de huidige inzichten niet wenselijk zou worden geacht. Ook kan het noodzakelijk zijn om voorzieningen te treffen aan de woning, die zorgen voor een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

Ook mag de woningsplitsing geen afbreuk doen aan de bestaande karakteristiek van een woonomgeving en niet tot te veel druk leiden op de omgeving van de woning. Op diverse detail- en schaalniveaus moet de karakteristiek herkenbaar blijven en de openbare ruimte in balans zijn met het aantal woningen. Zo voorkomen we grote schommelingen in identiteit van de woonomgeving en mogelijke overlastsituaties voor zittende bewoners. Op een lager detailniveau moet de maat, schaal en korrel van de straatgevel bij toepassing van deze beleidsregeling onaangestast blijven. De nieuwe woning bevindt zich in de eerstelijns bebouwing en moet daarmee een vergelijkbare oriëntatie hebben als de originele woning. Hiervan kan worden afgeweken indien oriëntatie, ontwerp en stedenbouwkundig beeld (straatbeeld) gunstiger wordt. De gevelindeling van het hoofdgebouw, de inrichting van het aangrenzend openbaar gebied, alsmede de inrichting van privaat terrein grenzend aan de openbare ruimte, mag niet substantieel veranderen c.q. moet herkenbaar blijven als de situatie vóór splitsing.

Een toets op landschappelijke aanvaardbaarheid is niet noodzakelijk. De regeling voorziet in een toevoeging van een woning in een bestaande massa. Niet in nieuw toe te voegen massa. Voor het aspect water geldt dat de splitsing in bestaande panden plaats vindt en daarmee er geen toename plaatsvindt in het verhard oppervlak (behoudens de mogelijkheid dat er meer bijgebouwen bij komen). Wel zal woningsplitsing een toename in de hoeveelheid af te voeren afvalwater tot gevolg hebben. De meeste oudere rioleringsstelsels zijn echter in de loop der tijd, ook door de toenemende regenval, aan het maximum van hun afvoercapaciteit gekomen. Zeker in (buiten)gebieden met drukriolering is dit het geval. Het bieden van de mogelijkheid tot het splitsen van woningen, kan de investeringen in het vergroten van de rioolstelsels, in de tijd verder naar voren halen.

Artikel 2.3

De gemeente Oosterhout kent de 'Nota Parkeernormen 2019' die bij alle ontwikkelingen als toetsingskader voor parkeren wordt gehanteerd en als zodanig een standaard-voorwaarden is bij ruimtelijke ontwikkelingen. Ook fysieke uitbreidingen waarvoor een bouwvergunning nodig is, die passend zijn binnen het bestemmingsplan (later omgevingsplan) wordt de nota toegepast. Naast normen voor parkeermogelijkheden voor auto's, ziet de nota parkeernormen ook toe op normen voor parkeermogelijkheden voor fietsen en schijft deze ook voor dat er moet worden voorzien in een fietsenberging. Toetsen aan deze nota is bedoeld om overlast te voorkomen en te voldoen aan de eisen van een goede ruimtelijke ordening.

Artikel 2.4

Bestemmingsplannen (later omgevingsplannen) bevatten regels over het maximaal bebouwde oppervlakte van gebouwen. Deze maximalen zijn gebaseerd op onder andere stedenbouwkundige aanvaardbaarheid en het draagvlak van de directe fysieke omgeving. Daarnaast maakt de opgave ten aanzien van klimaatadaptatie dat verdere versterking niet wenselijk is. Uitbreidingen van een bestaande woning, waar één of meerdere woningen worden toegevoegd middels toepassing van deze beleidsregeling, zijn mogelijk als deze uitbreiding voldoet aan de regels uit het bestemmingsplan (later omgevingsplan). Dit zijn immers verworven rechten. Indien het een uitbreiding betreft die in afwijking is van het bestemmingsplan (later omgevingsplan), dan is het niet toegestaan. Ook niet indien hiermee kan worden voldaan aan de minimale vierkante meters per zelfstandige woning zoals bepaald in deze beleidsregeling. Hiermee wordt gelijk gehandeld, als bij verzoeken tot woninguitbreiding die niet gekoppeld zijn aan een woningsplitsing. Ook wordt met een dergelijke werkwijze voldaan aan de uitgangspunten (waaronder stedenbouwkundige) die ten grondslag lagen aan de verkregen rechten in het vigerende bestemmingsplan (later omgevingsplan), en wordt versterking voorkomen (wat weer positief is in het kader van klimaatadaptatie).

Nadat er is gesplitst gelden de regels uit het vigerende bestemmingsplan (later omgevingsplan), waaronder de bouwmogelijkheden, zoals die van toepassing zijn op de te onderscheiden woningtypologieën (twee-aaneen, aaneen gebouwd of gestapeld) en de mogelijkheden voor het toevoegen van bijgebouwen. Dit laatste is gekoppeld aan de grootte van het bouwperceel (maximaal 500 m², maximaal 2.000 m² en meer dan 2.000 m²). Dit biedt de mogelijkheid om bij de gesplitste woning bijgebouwen te realiseren, die iedere andere woning in Oosterhout op een gelijkwaardig perceel ook heeft. Het hoofdgebouw (de woning) kan niet verder uitbreiden na splitsing. Doordat kleinere percelen relatief

meer bijgebouwen in de achtertuin mogen hebben dan grote percelen, kan woningsplitsing alsnog gepaard gaan met enige versterking. Deze wordt niet dusdanig van invloed geacht op alle relevante aspecten, dat dit een nadere regeling behoeft.

Artikel 2.5

Met deze voorwaarde wordt bewoning in schuurtjes, bergingen of garages in de voor-, zij- en achtertuin op voorhand uitgesloten. Deze voorwaarden geldt nu ook voor de regeling voor kamerverhuur en richt zich op leefbaarheid en stedenbouwkundige aspecten. Deze regeling voorkomt woonbebouwing in de 2e-lijns en voorkomt dat er in achtererfgebieden gewoond gaat worden. Waardoor er meer kans is op over-bewoning op perceelsniveau en (beleving van) overlast bij/in de tuinen van burens. Indien zich er zich specifieke situaties voordoen, waarbij dit niet op bezwaren stuit vanuit leefbaarheid en stedenbouw, dan kan gebruik worden gemaakt van de hardheidsclausule.

Aan de woning gebouwde garages of andersoortige aangebouwde bijgebouwen gelegen in de eerste bebouwingslijn vallen niet onder dit verbod. Het toevoegen van een woning in een aangebouwd bijgebouw in de eerste bebouwingslijn mag vanuit stedenbouwkundig oogpunt echter niet leiden tot een bouwkundige uitbreiding van deze bijgebouwen (met bijvoorbeeld een bouwlaag). Tenzij dit voor de splitsing op basis van het bestemmingsplan (later omgevingsplan) al reeds is toegestaan. Hetgeen is geborgd door de voorwaarden genoemd bij artikel 2.4.

Artikel 2.6

Deze voorwaarden zijn niet enkel ter voorkoming van over-bewoning in een pand maar ook op straat-/buurt-/wijkniveau. De voorwaarden zijn er ook ter borging van een goed woon- en leefklimaat in de te splitsen woning zelf en in de directe omgeving van de te splitsen woning. De minimale maat is onder andere gebaseerd op vergelijkbare regelingen in andere gemeenten en de "Oosterhoutse maat". Zie bijlage 1 voor een nadere motivering van deze minimale maat.

Artikel 2.7

Binnen een straal van 100 meter mag niet reeds sprake zijn van een gesplitste woning of het huisvesten van meerdere huishoudens in één woning (kamerverhuur). In het geval van gestapelde woningen geldt dat er in een bouwblok per etage bij één woning sprake mag zijn van een gesplitste woning of het huisvesten van meerdere huishoudens in één woning. Indien er binnen een straal van 100 meter sprake is van een combinatie van grondgebonden woningen en gestapelde woningen, dan moet deze voorwaarden, gelijktijdig, los van elkaar worden toegepast. Hiermee is het mogelijk dat bij een appartementencomplex, die binnen een straal van 100 meter van een grondgebonden woning staat waar reeds kamerverhuur plaats vindt, medewerking wordt verleend aan woningsplitsing.

Deze voorwaarden zijn primair gericht op het voorkomen van (beleving) van overlast op straat-/buurt-/wijkniveau (en daarmee ter borging van een goed woon- en leefklimaat in de directe omgeving van de te splitsen woning).

Dit toetsingscriterium wordt sinds 17 november 2015 toegepast bij de beleidsregels voor kamerverhuur. Gezien de opgedane ervaringen is er geen aanleiding om dit toetsingscriterium te laten vervallen of aan te passen.

Ter toetsing van deze voorwaarden zal (net zoals nu ook bij kamerverhuur gebeurt) een register worden aangelegd waarin wordt bijgehouden waar woningsplitsing heeft plaats gevonden.

Bijlage 1 Minimaal oppervlakte per woning na splitsing

Uitgangspunten

- In Oosterhout is er een regeling voor kamerverhuur. Met deze regeling is reeds het minimum van wat aanvaardbaar is qua woon- en leefklimaat opgezocht; 12 m² gebruikersoppervlakte per persoon, maximaal 6 personen in één huis. Met deze regeling is reeds voorzien in hoog-intensieve huisvesting/wonen op een minimale oppervlakte. Deze regeling wordt op korte termijn ingetrokken en vervangen door een regeling in het bestemmingsplan (paraplucherziening). Het maximaal aantal te huisvesten personen wordt dan gemaximeerd op 4 met een minimale gebruiksoppervlakte van minimaal 24 m² per persoon.
- Woningssplitsing is in tegenstelling tot kamerverhuur "meer onomkeerbaar". Kamerverhuur situaties kan je eenvoudig terugdraaien zonder te veel inspanningen. Dit maakt dat de keuzen, in verband met het risico op over-bewoning/overlast, niet lichtvoetig moeten worden genomen en dus bij woningssplitsing niet wederom het minimum moet worden opgezocht.
- Bij het bepalen van een minimale maatvoering voor wat leefbaar is voor de te huisvesten personen en de omgeving, wordt gericht op 1 tot 2 persoonshuishoudens. Hierbij wordt het risico dat een 1 tot 2 persoonshuishouden altijd kan uitgroeien naar een volwaardig gezin, en we dus een overlasterisituatie (b.v. vanwege hoger autobezit bij grotere gezinnen) kunnen creëren, bewust genegeerd. Gedachte is dat men dan uit eigen beweging naar een volwaardige eengezinswoning doorstroomt.
- Keuzen worden gemaakt op basis van regels van andere gemeenten, data van het CBS en onze eigen GEO-afdeling (BAG), de grootte van huidige appartementen en appartementen in aanbouw in Oosterhout, de ondergrens die de woningbouwstichting hanteert en de toepasbaarheid van de regeling.

Voorbeeldregeling andere gemeenten

- Utrecht: het te splitsen pand moet voor splitsing ("bij de eerste bouw ervan", en dus zonder uitbreiding) minimaal 140 m² gebruiksoppervlakte hebben, na splitsing minimaal 50 m².
- Almere: na splitsing moet er minimaal 50 m² per woning zijn. Almere heeft deze oppervlakte gebaseerd op de gemiddelde woning in haar gemeente, zijnde 100 m². In Oosterhout is de gemiddelde woning 100 – 150 m².
- Tilburg: ook hier is een minimale maat van toepassing van 50 m² per gesplitste woning.

Bestaand en toekomstig aanbod

Bestaand aanbod van kleine appartementen in Oosterhout (bron: Funda, peildatum: 7-3-2022):

- Vrachelsedijk, 58 m²;
- Hertogenlaan, 70 m²;
- Schapendries, 62 m²;
- Arendstaete, 68 m²;
- Hildebrandlaan, 61 m².

Toekomstig aanbod (nieuwbouwprojecten):

- Hoek Keiweg-Ridderstraat, kleinste appartement is ongeveer 65 m²;
- De Bunthoef, kleinste appartement is ongeveer 60 m²;
- Bredaseweg 38-40-42, kleinste appartement is ongeveer 40 m².

Hierbij moet wel worden opgemerkt dat dit grootschalige ontwikkelingen zijn of waren waarbij de gehele directe omgeving onderdeel uitmaakt van die ontwikkeling en daarop wordt ingericht. De beleidsregeling woningssplitsing richt zich tot individuele woningen in bestaande wijken. Waarbij de omgeving niet wordt meegenomen en waarbij er weinig ruimte is vanuit de gemeente om te sturen op kwaliteit. Men wordt immers getoetst aan een beleidsregeling, die te zijner tijd wordt vertaald in de bestemmingsplannen (later omgevingsplan) als een binnenplanse omgevingsvergunning.

Data CBS

In Oosterhout is het gemiddelde vloeroppervlakte, ingeval van paren met kinderen (geen onderscheid gemaakt in aantal kinderen), per persoon 39,01 m². Ingeval van paren zonder kinderen is dit 66,64 m² per persoon (min of meer de doelgroep van deze beleidsregeling).

Data GEO

De BAG-registratie van de gemeente Oosterhout (peildatum januari 2022) geeft het volgende beeld.

<i>m² per woning</i>	<i>Aantal</i>	<i>%</i>
0-50	713	2,7
50-100	8.301	31,4



100-150	11.550	43,7
150-200	3.637	13,8
200-250	1.268	4,8
250-300	400	1,5
300-350	179	0,7
350-400	122	0,5
>400	246	0,9
<i>Totaal</i>	<i>26.416</i>	<i>100</i>

Uit bovenstaande data is op te maken dat:

- De gemiddelde woning in Oosterhout een minimale oppervlakte heeft van 100 m². Te weten 43,7% van de woningvoorraad, zijnde 11.544 woningen. Daarmee lijkt dit de standaard te zijn, zeg maar de 'Oosterhoutse maat'.
- 12,8% van de woningen, zijnde 3.381 woningen, kent een oppervlak van minimaal 75 m².
- Slechts 2,7% van de woningen, zijnde 713 woningen, in Oosterhout kent een oppervlakte van minimaal 50 m².

Ondergrens woningbouwstichting

De woningbouwstichting Thuisvester heeft aangegeven een indicatieve ondergrens te hanteren van woningen tussen de 45 en 50 m².

Uitvoerbaarheid bij bepaalde keuzen

Om te bepalen welke minimale maat passend is, moet ook gekeken worden of (gezien de grootte van de woningen in de Oosterhoutse woningvoorraad) de gekozen minimale maat uitvoerbaar is.

Hieronder wordt aangegeven of de regeling uitvoerbaar is als je kiest voor een bepaalde minimale oppervlakte per gesplitste woning.

- 100 m²: bij een minimale maat van 100 m² per gesplitste woning is de regeling uitvoerbaar voor woningen van minimaal 200 m². 8,4% van de woningen, zijnde 2.219 woningen, in Oosterhout voldoet hieraan.
- 75 m²: bij een minimale maat van 75 m² per gesplitste woning is de regeling uitvoerbaar voor woningen van minimaal 150 m². 22,2% van de woningen in Oosterhout voldoet hieraan. Waarmee de regeling voor 1/5 van de onze woningvoorraad uitvoerbaar is en wel voor 5.864 woningen. Wat een substantieel deel is.
- 50 m²: bij een minimale maat van 50 m² per gesplitste woning is de regeling uitvoerbaar voor woningen van minimaal 100 m². 65,9% van de woningen, zijnde 17.408 woningen, in Oosterhout voldoet hieraan. Waarmee de regeling zeer goed uitvoerbaar is.