

Beleidsregel beoordeling afwijkingsbevoegdheden en toepassing bevoegdheid nadere eisen voor beschermd wonen in bestemmingsplannen

Burgemeester en wethouders van de gemeente Groningen;

gelet op artikel 2.12, eerste lid onder a van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en artikel 3.6, eerste lid onder de van de Wet ruimtelijke ordening

BESLUITEN:

vast te stellen de Beleidsregel beoordeling afwijkingsbevoegdheden en toepassing bevoegdheid nadere eisen voor beschermd wonen in bestemmingsplannen

Hoofdstuk 1. Beoordelingscriteria

§ 1. Waarvoor gelden deze criteria

Artikel 1:1 Welk gebied en welke periode

Deze beleidsregel geldt:

voor het grondgebied van de gemeente Groningen behalve voor dat van de voormalige gemeente Haren	tot anders wordt beslist
--	--------------------------

Artikel 1:2 Welk onderwerp

Deze criteria zijn bedoeld voor het toetsen van initiatieven voor gebruik van gebouwen en terreinen voor beschermd wonen.

In beginsel bepaalt een bestemmingsplan wat onder beschermd wonen verstaan wordt. Waar het bestemmingsplan geen definitie geeft, hanteren we de definitie uit de Wet maatschappelijke ondersteuning.

Artikel 1:3 Welke bevoegdheden

- a. Deze criteria worden gebruikt bij de beoordeling van aanvragen om af te wijken van het bestemmingsplan. Ze vullen de beoordelingskaders uit het bestemmingsplan nader in of vullen die aan als het bestemmingsplan daarvoor ruimte laat. Ze worden ook betrokken bij beoordeling en onderbouwing van afwijkingen van het bestemmingsplan die niet verleend worden op grond van het bestemmingsplan, maar op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.
- b. Als het bestemmingsplan die mogelijkheid biedt, kunnen wij deze criteria ook gebruiken bij het stellen van nadere eisen.
- c. Onder een bestemmingsplan verstaan wij ook:
 - 1° een beheersverordening als bedoeld in artikel 3.38 van de Wet ruimtelijke ordening;
 - 2° een wijzigings- of uitwerkingsplan als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid onder a en b van de Wet ruimtelijke ordening;
 - 3° een inpassingsplan als bedoeld in artikel 3.38, derde en vierde lid van de Wet ruimtelijke ordening;
 - 4° projectuitvoeringsbesluit als bedoeld in artikel 2.10 van de Crisis- en herstelwet.
- d. Als de aard van de bevoegdheid dat toelaat, kan een vergunning, met het oog op deze criteria, onder voorwaarden worden verleend of kunnen voorschriften aan een vergunning worden verbonden.

§ 2. Wat zijn de criteria

Artikel 1:4 Criteria

- a. De beoordeling is gericht op de gevolgen van een intensiever, bijzonder of ander gebruik voor de omgeving; mede met het oog op de belastbaarheid van de omgeving en de reeds heersende belasting op de omgeving.
- b. Er wordt in ieder geval beoordeeld of:
 - de woonsituatie,
 - de verblijfssituatie,

- de milieusituatie,
- de leefbaarheid op wijk-, straat-, blok en pandniveau,
- het woongenot en
- de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden

niet onevenredig worden geschaad.

c. Bij de beoordeling kunnen in ieder geval worden betrokken:

- 1° aantallen c.q. aandeel bijzondere woonvormen in de directe omgeving;
- 2° ervaringen met de gebruiksvormen in de omgeving;
- 3° ervaringen met eerdere gebruikers van het pand;
- 4° de stand van de leefbaarheid in de buurt;
- 5° verenigbaarheid van nabijgelegen gebruiksvormen en functies;
- 6° de (bouw)technische staat van het pand;
- 7° eventuele beheersmaatregelen ter beperking van nadelige gevolgen;
- 8° de uitvoerbaarheid.

d. Bij de beoordeling kan ook worden betrokken in hoeverre de aanvraag overeenstemt met het daadwerkelijk beoogde gebruik.

Hoofdstuk 2 Overige bepalingen

Artikel 2.1 Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking met ingang van de dag na haar bekendmaking.

Artikel 2.2 Citeertitel

Deze beleidsregel wordt aangehaald als Beoordelingscriteria beschermd wonen.

Aldus besloten in de vergadering van [datum]

Het college voornoemd,

Christien Bronda, secretaris

Koen Schuiling, burgemeester

Toelichting

INLEIDING

In onze gemeente bestaan vele vormen van wonen. Onder de algemene noemer 'wonen' vallen alle woonvormen, ook de zogenaamde 'bijzondere woonvormen' zoals onder meer beschermd wonen, kamerverhuur en woongroepen. Wij streven naar een inclusieve stad, waarin voor een ieder plaats is om te wonen. Ook streven we naar een gemengde stad, waar bevolkingsgroepen door elkaar heen leven en met elkaar in contact staan.

Elke woonvorm kan een andere ruimtelijke uitstraling hebben. Zo is bij sommige bijzondere woonvormen het gebruik zwaarder of intensiever dan bij 'doorsnee gezinsbewoning'. Waar de gebruikssituatie intensifieert, neemt ook de impact op de omgeving toe, bijvoorbeeld door meer of andere activiteit, meer bezoekers, meer parkeerbehoefte (auto of anders) etc.

Daarnaast kan het leefpatroon en het woongedrag tussen de verschillende woonvormen aanmerkelijk verschillen. Het leefpatroon en het woongedrag in de 'bijzondere woonvormen' en soms ook de kleinere woningen wijkt niet zelden behoorlijk af van de doorsnee bewoning. Daardoor verdragen de verschillende typen bewoning zich niet altijd goed met elkaar. Zeker waar een concentratie optreedt van bijzondere woonvormen of kleinere woningen, staat het woon- en leefklimaat soms onder druk.

Met het oog (onder meer) daarop hebben wij in het verleden al diverse maatregelen genomen voor kamerverhuur. Zo gold een tijd lang een absoluut maximum van 15% voor het aantal kamerverhuurpanden in een straat, dat later is vervangen door een zogenaamde omgevingstoets. Daarin worden de effecten op de omgeving beschouwd. Ook is er een woningsplitsingsverbod. Sinds 2016 wordt in het centrale deel van de stad ook nieuwbouw van woningen kleiner dan 50 m² en nieuwe kamerverhuursituaties geweerd. Voor afwijkingen daarvan geldt eerdergenoemde omgevingstoets. Dat is onder meer geregeld in de bestemmingsplannen voor het centrale deel van de stad.

In 2018 is besloten dat beleid over de hele (toenmalige) gemeente Groningen uit te rollen via het paraplubestemmingsplan Herziening Bestemmingsregels Wonen 2. Wij hebben ervoor gekozen om daarbij ook beschermd wonen onder dit regime te brengen. Er ontstond namelijk behoefte om ook de effecten van beschermd wonen op de woon- en leefomgeving te kunnen toetsen. Tot nog toe was beschermd wonen bij recht mogelijk in vrijwel alle woonbestemmingen in de stad. Nieuwe initiatieven voor beschermd wonen worden nu niet langer bij recht toegestaan, maar kunnen mogelijk gemaakt worden met een afwijking. Voor de beoordeling daarvan zijn deze beleidsregels opgesteld. Bestaande situaties worden gerespecteerd.

BESCHERMD WONEN

Beschermd wonen doet zich voor in allerlei vormen en varianten. De exacte definitie kan verschillen per bestemmingsplan. Vandaar dat in deze criteria geen exacte definitie van het begrip beschermd wonen is opgenomen.

Voor de uit het bestemmingsplan voortvloeiende bevoegdheden is de definitie in het bestemmingsplan leidend. Als het gaat om buitenplanse afwijkingsbevoegdheden kan het begrip beschermd wonen iets ruimer worden gezien en kunnen deze beoordelingscriteria ook iets ruimer toepassing vinden.

In alle gevallen gaat het om woonvormen waarbij de woonfunctie overheersend is, maar waarbij in aanvulling op de woonfunctie sprake is van begeleiding, zorg en/of toezicht. Gebruiksvormen waarbij de zorg overheersend is vallen niet onder de noemer wonen, en dus ook niet onder beschermd wonen. De grens tussen wonen en zorg is dun. Rechterlijke uitspraken daarover hangen steeds erg af van de omstandigheden van het geval. Ook wij zullen dus van geval tot geval moeten beoordelen of er nog sprake is van wonen of dat de zorg zodanig overheersend is dat er geen sprake meer is van wonen.

Bij beschermd wonen vindt de begeleiding, zorg of toezicht in het algemeen plaats door (semi)professionals of geschoolde vrijwilligers van een instelling die niet behoren tot de kring van intimi van de persoon in kwestie. De zorg, de begeleiding of het toezicht kan een ambulant karakter hebben of plaatsvinden van afstand, bijvoorbeeld met behulp van technische middelen.

De aard van de beleidsregel maakt het mogelijk deze beleidsregel gemotiveerd en naar analogie ook toe te passen in situaties waarin zij eigenlijk niet van toepassing is, maar die zich wel lenen voor toepassing ervan. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn voor zaken die niet voorzien waren bij het opstellen van deze criteria.

TOELICHTING OP DE CRITERIA

- Welke gevolgen kan de intensivering c.q. verandering van het gebruik hebben voor de omgeving? Niet zelden leidt een bijzondere woonvorm tot intensivering of verzwaring van het gebruik van een pand of blok. Volgens de jurisprudentie is het niet uitgesloten dat sommige initiatieven voor beschermd wonen de ruimtelijke uitstraling en het woon- en leefklimaat beïnvloeden. Dat geldt ook voor andere vormen van kamergewijze bewoning en voor woningsplitsing.

Dit kan samenhangen met onder meer de wijze van bewoning, de leeftijdssamenstelling en het levensritme van de onderscheiden bewoners. Ook gaat van kamergewijs gebruikte panden over het algemeen meer druk uit op de woonomgeving: het aantal huishoudens stijgt, de bewoning intensiveert.

Bij een voorziening voor beschermd wonen kan het gebruik bijvoorbeeld verzwaren door bepaalde zorg- c.q. behandelactiviteiten, er kunnen frequent zorgverleners en andere dienstverleners langskomen. Een bijzondere woonvorm zou daarmee kunnen leiden tot meer aanloop, meer verkeersbewegingen en parkeer- of fietsenstallingsproblemen.

Het intensievere of zwaardere gebruik hoeft niet altijd te leiden tot effecten op omwonenden en tot leefbaarheidsproblemen, maar in bepaalde gevallen kan dat wel zo zijn. Het risico daarop kan in de afweging een rol spelen. Daarbij is een 'risico op' iets anders dan 'vrees voor'.

- Is er sprake van clustervorming? Clustervorming van bijzondere woonvormen en kleine woningen (50 m² of minder) binnen straatdelen of bouwblokken kan in sommige gevallen leiden tot aantasting van het woon- en leefgenot en kan een reden zijn om het aantal niet te vergroten. Een initiatief dat op zich niet problematisch hoeft te zijn, kan, afhankelijk van de situatie, wel problematisch worden als het leidt tot een extra belasting waardoor een kritische grens overschreden wordt.

Clustervorming kan overigens ook een reden zijn om juist wel mee te werken. Bijvoorbeeld als een pand is ingesloten door panden met soortgelijke functies en daarom alleen nog voor een zeer onredelijke lage prijs verkoopbaar is voor normale bewoning.

- Wat is het karakter van het gebied?
De inpasbaarheid van een initiatief, c.q. de belastbaarheid van een gebied hangt mede af van het karakter van het gebied. In gebieden met een zuivere woonfunctie zijn zeker initiatieven mogelijk, maar wordt de kritische grens voor bepaalde ontwikkelingen eerder bereikt dan in straten en buurten met meer gemengde functies, zoals bijvoorbeeld het centrum of de toevoerwegen naar het centrum. Gemengde gebieden echter zullen wellicht al meer gehinderd zijn door andere oorzaken.
- Hoe is het gesteld met de leefbaarheid van de buurt?
Voor de leefbaarheid in een wijk of buurt kijken we onder meer naar de meest recente leefbaarheidsmonitor. Maar, de leefbaarheidsmonitor alleen is niet voldoende voor een goed beeld van de wijk/buurt. We kijken daarom ook naar andere gegevens zoals het beeld van de stadsdeelcoördinator en het aantal overlastmeldingen in een wijk.

De stadsdeelcoördinator onderhoudt contact met bewoners en andere instanties in de wijk en heeft op basis daarvan een actueel beeld van een wijk of buurt. Samen met signalen van bijvoorbeeld andere wijkorganisaties, de politie (de wijkagent) en meldingen bij het Meldpunt Overlast en Zorg kan een actueel totaalbeeld worden verkregen van de leefbaarheid in een wijk of buurt.

- Verdragen nabijgelegen woonvormen zich met elkaar?
Los van de algemene effecten van bepaalde woonvormen op hun omgeving, kunnen specifieke eigenschappen van een bepaalde woonvorm c.q. bewonersgroep maken dat een bepaalde plek niet de juiste is. Bij beschermd wonen kan huisvesting van bepaalde kwetsbare groepen nabij groepen met bepaalde gedragsproblemen risico's geven. Voor hoogsensitieve groepen geldt dat woonvormen met een grote kans op drukke en luidruchtige bewoners niet de meest ideale burens zijn.
- Wat is het bouwtype en de bouwtechnische staat van het pand?
Een pand kan door de soort bouw of de plek in een woonblok minder geschikt zijn voor een andere woonvorm. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld de toegangssituatie of trappen die langs of door (slaap)kamers van andere woningen lopen. Dit kan tot overlast leiden, zeker als de leefritmes van de bewoners erg van elkaar verschillen of er sprake is van intensiever verkeer. Hierbij kan ook de onderhoudsstaat van de woning een rol spelen.
- Wat is de beheersituatie?
Op zich zijn woon- en leefstijlen en gedrag niet direct ruimtelijk relevant. Echter als redelijkerwijs verwacht moet worden dat bepaalde activiteiten of gedragingen plaats gaat vinden in zodanige mate en omvang dat dit structureel effect heeft op het woon- en leefklimaat, kan het wel ruimtelijk relevant zijn. In dat kader kan ook relevant zijn in hoeverre de mogelijke negatieve effecten minder te verwachten zijn of beteugeld kunnen worden door specifieke omstandigheden of beheersmaatregelen. Fysieke maatregelen of toezicht of sociale controle kunnen een positieve rol spelen, bijvoorbeeld 24 uren-begeleiding ingeval van beschermd wonen of een mix van bewonerstypen.
- Is het plan uitvoerbaar?
In veel gevallen zal ook onttrekkingsvergunning en/of een woningvormingsvergunning nodig zijn op grond van de Huisvestingswet- en verordening. Wordt die niet verleend, om bijvoorbeeld volkshuisvestelijke reden, dan heeft het ook geen zin voor het initiatief wel een afwijking te verlenen. Hetzelfde geldt voor andere benodigde vergunningen en toestemmingen, en voor zogenaamde 'evidente privaatrechtelijke belemmeringen'. Als het initiatief niet uitvoerbaar blijkt, ligt het niet voor de hand de afwijking te verlenen.
- Wat is het daadwerkelijk beoogde gebruik?
Soms is het duidelijk dat iemand een pand anders zal gaan gebruiken dan hij zegt. Als op voorhand vaststaat of redelijkerwijs moet worden aangenomen dat het daadwerkelijke gebruik anders zal zijn dan dat aanvrager bij de aanvraag opgeeft, zullen wij voor de beoordeling van een aanvraag normaal gesproken uitgaan van het feitelijk te verwachten gebruik.

REIKWIJDTE VAN DE AANVRAAG C.Q. DE VERGUNNING

In beginsel bepaalt de aanvraag de reikwijdte van een vergunning. Een vergunning wordt in beginsel verleend of geweigerd voor hetgeen is aangevraagd.

Het kan voorkomen dat de aanvrager een bepaalde ontwikkeling voor ogen heeft, maar dat de aanvraag ruimer is geformuleerd. Mogelijk is de beoogde activiteit dan wel vergunbaar, maar de feitelijk omschre-

ven activiteit niet. Ook kan een ruimer omschreven activiteit wellicht nog niet goed beoordeeld worden: als ruimere activiteit op een later tijdstip wordt geëffectueerd, door de aanvrager of door een rechtsopvolger, kan de omgeving inmiddels zijn veranderd. Verder kan een onnodig ruim vergunde activiteit onnodige belemmeringen opwerpen voor andere ontwikkelingen.

In voorkomend geval kunnen wij de aanvrager verzoeken de aanvraag aan te passen, om te voorkomen dat wij aanvraag moeten weigeren.

SAMENLOOP MET ONTTREKKINGS- EN WONINGVORMINGSVERGUNNINGEN

Niet zelden is voor een initiatief voor beschermd wonen ook een onttrekkingsvergunning of woningvormingsvergunning nodig. Die hebben een eigen wettelijke grondslag. Toch lijkt hun afwegingskader op dit afwegingskader voor afwijkingen. Beide gaan immers (ook) over het woon- en leefklimaat. We zullen de beoordeling daarom waar mogelijk integraal aanpakken. Toch kan de beoordeling uiteindelijk anders uitpakken. Beide afwegingskaders hebben immers hun eigen scope en unieke elementen. Het ligt echter niet voor de hand de ene vergunning wel te verlenen en de andere niet.

BELANGENAFWEGING EN PARTICIPATIE

Bij elke afwijkingsbeslissing moeten de belangen van de omwonenden worden betrokken, zo ook hier. In veel gevallen kan worden volstaan met een ambtshalve beoordeling van de situatie, in andere gevallen kunnen wij kiezen voor een participatietraject, al dan niet onder gemeentelijke regie.

De wettelijke afwijkingsprocedures en beslistermijnen kunnen de speelruimte voor participatie sturen of beperken. Bij een beslistermijn van acht weken zijn de mogelijkheden voor een uitgebreid participatietraject per definitie beperkt. Wij proberen wel aanvragers te bewegen initiatieven eerst voor vooroverleg in te dienen, maar dat kunnen wij niet afdwingen. Als er sprake is van een afwijking met een uitgebreide procedure, schrijft de procedure een formele zienswijzenmogelijkheid voor.

De participatiestrategie zal doorgaans mede worden bepaald door de insteek vanuit het sociale domein bij de begeleiding van bepaalde initiatieven. Deze beleidsregel onthoudt zich daarom van een uitspraak over de participatiestrategie.

WERKINGSGEBIED EN -PERIODE

Deze beleidsregel is opgesteld naar aanleiding van de vaststelling van het bestemmingsplan Herziening Bestemmingsregels Wonen 2. Ze zal echter ook gelden voor andere nog vast te stellen bestemmingsplannen. Er is geen bezwaar ze ook te laten gelden voor andere gebieden. Daarom is gekozen voor een gemeentebreed werkingsgebied.

Er is voor gekozen het werkingsgebied en de werkingsperiode expliciet te bepalen, met het oog op de naderende inwerkingtreding van de Omgevingswet. Bij de omzetting van het omgevingsplan van rechtswege (onder meer bestaande uit de huidige bestemmingsplannen) naar het definitieve omgevingsplan kan het nodig blijken om het werkingsgebied van deze beleidsregel enige malen aan te passen. Deze regel maakt het mogelijk dat op een simpele en inzichtelijke manier te doen. Hetzelfde geldt voor de werkingsperiode. Indien nodig kunnen ook de bevoegdheden gemakkelijk worden aangepast.