

Kaderstellende beleidsnotitie woningsplitsing bij inwoning

Van toepassing op het afwijken van een ruimtelijk plan op grond van artikel 2.12 lid 1 sub a onder 2 en 3 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

Vastgesteld in de vergadering van het college van burgemeester en wethouders van 23 januari 2018

Bekend gemaakt op 30 januari 2018.

Inhoud:

1. Begripsbepalingen	3
2. Inleiding	4
3. Huidige regels	4
4. Knelpunten	5
5. Oplossingsrichting	5
6. Voorwaarden voor woningsplitsing	7
7. Juridische basis	8
8. Inspraak en overleg	8

Bijlage: Bouwkundige eisen woningsplitsing bij inwoning.

1. BEGRIPSBEPALINGEN

Bor

Besluit omgevingsrecht.

Buitengebied

Alle percelen waarop de bestemmingsplannen Buitengebied Hardenberg, Reestdal en Bergentheim-Zuid en Buitengebied Hardenberg (inclusief de latere herzieningen) van toepassing zijn.

Inwoning

Bij inwoning is er sprake van de huisvesting van twee huishoudens in één woning¹. Inwoonsituaties hebben als regel een sociale achtergrond, zoals de (mantel)zorg voor ouders of overname van de ouderlijke woning door kinderen.

Stedelijk gebied

Alle percelen waarop de bestemmingsplannen en beheersverordeningen voor de kernen van toepassing zijn (inclusief de latere herzieningen).

Wabo

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Woningsplitsing

Splitsing van een bestaande woning, waardoor deze geschikt wordt voor de huisvesting van twee zelfstandige huishoudens.

¹ Formeel is er sprake van het aanvullen van een bestaand huishouden met een extra huishouden.

2. INLEIDING

In de gemeente Hardenberg komen relatief veel inwoonsituaties voor. Dat zijn situaties waarin er twee huishoudens in één woning wonen. Dit kan verband houden met een verzorgingssituatie, maar dat is lang niet altijd (meer) het geval. In veel gevallen hebben beide huishoudens zelfs helemaal geen binding met elkaar en is er feitelijk sprake van twee gescheiden woningen.

Op basis van verleende bouw- c.q. omgevingsvergunningen en toegekende huisnummers zijn bij de gemeente op dit moment ongeveer 300 inwoonsituaties bekend, waarvan ongeveer driekwart buiten de bebouwde kom. Daarbij moet worden aangetekend dat een deel van de bebouwde kommen, bijvoorbeeld de bebouwingslinten van Schuinesloot, De Krim en Lutten, volgens het bestemmingsplan bij het buitengebied hoort.

Als daarom wordt gevraagd, kent de gemeente bij inwoning via een huisnummerbesluit een i-nummer toe. Ook zijn er adressen waaraan in het verleden een a-nummer aan een inwoonsituatie is toegekend. Het gevolg van toekenning van een a- of i-nummer is o.a. dat voor dit nieuwe adres de gebruikelijke gemeentelijke belastingen betaald moeten worden (WOZ, vastrecht, containerledigingen, rioolrecht e.d.), ook al is er geen sprake van een zelfstandige woning.

In de praktijk leidt dit tot diverse problemen, onder andere in verband met aankoop en financiering. Diverse partijen (waaronder banken, makelaars en notariaat, maar ook bewoners en eigenaars) hebben aan het gemeentebestuur gevraagd om mee te denken bij het vinden van een oplossing voor deze gevallen.

Het college van b en w heeft in het voorjaar van 2016 besloten deze problematiek te verkennen en hierover in contact te treden met de betrokken partijen. Met als uitgangspunt om, voor zover haalbaar, aan eigenaren de mogelijkheid te bieden om inwoonsituaties om te zetten naar twee zelfstandige woningen.

In deze beleidsregel worden de voorwaarden benoemd waaronder de gemeente bereid is om medewerking te verlenen aan woningsplitsing bij bestaande inwoonsituaties.

3. HUIDIGE REGELS

Volgens de op dit moment geldende bestemmingsplannen en beheersverordeningen is inwoning toegestaan als er sprake is van dringende sociale, verzorgings- of sociaal-economische redenen. In de voorgaande bestemmingsplannen werd deze voorwaarde niet gesteld, daardoor zijn er in het verleden vergunningen verleend voor inwoonsituaties waarbij er van een sociale- of verzorgingsrelatie geen sprake was en die dus niet voldoen aan de huidige regels. Op deze situaties is het overgangsrecht van toepassing, zodat het bestaande gebruik kan worden voortgezet.

Juist bij de inwoonsituaties die jaren geleden zijn ontstaan onder het regime van, inmiddels vervallen, bestemmingsplannen komt het voor dat er feitelijk geen sprake (meer) is van inwoning, maar van zelfstandige bewoning door twee huishoudens. De hieronder beschreven knelpunten en oplossingsrichting hebben dan ook betrekking op deze situaties.

4. KNELPUNTEN

In de praktijk komt het regelmatig voor dat bij inwoning kadastrale splitsing van het perceel en de daarop staande woning plaatsvindt. Daarover heeft de gemeente geen zeggenschap (= privaatrecht). Maar bij verkoop leidt een dergelijke splitsing vaak tot problemen, omdat:

- er geen twee volwaardige woningen aanwezig zijn; dat kan bij verkoop leiden tot restschuld en ook kunnen er problemen ontstaan bij de verlenging van de hypotheek;
- banken geen hypotheek willen verstrekken voor de aankoop van een i-woning (hoewel dezelfde banken in het verleden wel via hypotheekverstrekking hebben meegewerkt aan het ontstaan van de i-woning);
- er (meestal) geen planologische ruimte is om de woning nog verder te vergroten of extra bijgebouwen te bouwen; een eventuele koper moet het doen met de gebouwen zoals die er op dat moment staan;
- er sprake kan zijn van een met de verleende bouwvergunning en het bestemmingsplan strijdige situatie, omdat er bijv. bouwkundige aanpassingen hebben plaatsgevonden, zoals het dicht metselen van binnendeuren, waardoor er feitelijk geen sprake meer is van inwoning. Controle en handhaving hierop is moeilijk, omdat deze aanpassingen van de buitenkant niet zichtbaar zijn.

In objectieve zin wegen deze problemen niet allemaal even zwaar (veel kopers wisten waar ze aan begonnen), maar de beleving in de praktijk is anders. Er zijn inwoonsituaties waarin, gelet op de feitelijke situatie, eerder sprake is van zelfstandige bewoning dan van inwoning.

5. OPLOSSINGSRICHTING

De hiervoor beschreven knelpunten leiden in de praktijk tot financiële problemen en schrijnende situaties.

Vast staat dat de gerezen problemen alles te maken hebben met de planologische status van i-woningen. Bij een i-woning is er namelijk geen sprake van een zelfstandig object, waardoor de (taxatie)waarde een stuk lager ligt dan bij een reguliere woning. Wil de gemeente de helpende hand bieden, dan ligt het daarom voor de hand om de oplossing te zoeken in het ruimtelijke spoor.

Zoals aangegeven hebben de in de vorige paragraaf beschreven problemen betrekking op situaties die zijn ontstaan onder de werking van inmiddels vervallen bestemmingsplannen. De huidige regels voor inwoning zijn duidelijk. Inwoning is alleen mogelijk als er sprake is van mantelzorg (zoals geregeld in het Besluit omgevingsrecht), of als er sprake is van dingende sociale, verzorgings- of sociaal-economische redenen (zoals geregeld in het bestemmingsplan danwel de beheersverordening). Volgens de huidige regels is er dan ook geen wildgroei aan inwoonsituaties meer mogelijk.

In het bestemmingsplan Buitengebied is een splitsingsmogelijkheid opgenomen voor voormalige boerderijen, met een inhoud van meer dan 1.000 m³. Deze regeling heeft tot doel om te voorkomen dat voor het buitengebied kenmerkende boerderijen worden afgebroken. Voor de meeste inwoonsituaties biedt deze regeling echter geen uitkomst, omdat het niet gaat om voormalige boerderijen of omdat de inhoud van de woning kleiner is dan 1.000 m³. De bestemmingsplannen en beheersverordeningen voor het stedelijk gebied kennen geen splitsingsregeling.

Vanuit het oogpunt van ruimtelijke kwaliteit geldt voor het buitengebied het uitgangspunt dat er geen verdere verstedelijking mag optreden. Voor alle (woon)bestemmingen vormen de bestaande

situatie en de bestaande bouwrechten het uitgangspunt, meer bouwrechten zijn alleen mogelijk als de ruimtelijke kwaliteit gewaarborgd is, bijvoorbeeld door het treffen van extra landschapsmaatregelen op het erf of in de omgeving daarvan. Als dit uitgangspunt ook bij de verzelfstandiging van bestaande inwoonsituaties wordt gehanteerd, is de ruimtelijke kwaliteit voldoende gewaarborgd en is er geen sprake van verdere verstedelijking van het buitengebied. Door middel van het ruimtelijke kwaliteitsplan kan, waar nodig, ook ruimte worden geboden voor maatwerkoplossingen.

Bij de verlening van bouw- c.q. omgevingsvergunningen voor i-woningen wordt getoetst aan de eisen van het bouwbesluit en de bouwverordening voor 1 woning. Een bestaande i-woning zal in de meeste gevallen niet 1-op-1 kunnen voldoen aan de eisen voor een zelfstandige woning (o.a. ten aanzien van bouwtechnische regels, aansluitingen riool, parkeerplaatsen). Vaak zullen aanpassingen nodig zijn, o.a. vanuit het oogpunt van brandveiligheid en ventilatie.

Een ander aandachtspunt is het gemeentelijk woningbouwprogramma. Buiten dit programma om is er geen ruimte voor een toename van het aantal woningen, niet in het stedelijk gebied en niet in het buitengebied. Maar omdat het bij legale inwoonsituaties gaat om bestaande huishoudens, heeft een omzetting naar een volwaardige woonbestemming geen gevolgen voor het woningbouwprogramma.

Het vorenstaande biedt mogelijkheden om in voorkomende gevallen medewerking te verlenen aan woningsplitsing bij inwoning. In het buitengebied gelden daarbij extra voorwaarden op het gebied van ruimtelijke kwaliteit.

In het volgende hoofdstuk worden de voorwaarden uitgewerkt.

Nadat de woning, met omgevingsvergunning, is gesplitst kan een nieuw huisnummer worden aangevraagd. Het i-nummer vervalt dan.

6. VOORWAARDEN VOOR WONINGSPLITSING

Hieronder worden de voorwaarden benoemd waaronder medewerking kan worden verleend aan woningsplitsing bij bestaande inwoningsituaties. Waar nodig zijn de voorwaarden voorzien van een toelichting.

Algemeen:

1. Er moet sprake zijn van een bestaande situatie waarin er twee huishoudens in één woning zijn gehuisvest.
2. De inwoonsituatie moet zijn vergund danwel anderszins legaal zijn ontstaan voor de vaststelling van het nu geldende bestemmingsplan danwel de nu geldende beheersverordening en moet sedertdien onafgebroken hebben bestaan.
Toelichting: Door de opname van deze bepaling is duidelijk dat nieuwe inwoonsituaties niet voor woningsplitsing in aanmerking komen.
Voor het buitengebied gelden twee data, namelijk 23 april 2013 (Buitengebied Hardenberg, Reestdal en Bergentheim-Zuid) en 1 oktober 2013 (Buitengebied Hardenberg)
Voor het stedelijk gebied gelden veel meer bestemmingsplannen en beheersverordeningen, zodat van geval tot geval de vaststellingsdatum bepaald moet worden.
3. Er moet voor beide woningen worden voldaan aan de eisen uit het bouwbesluit en de bouwverordening voor zelfstandige woningen.
Om hier meer duidelijkheid over te bieden, is een bijlage opgenomen waarin wordt opgesomd waarmee in ieder geval rekening moet worden gehouden bij de aanvraag om een omgevingsvergunning voor woningsplitsing.
4. Er mag geen onevenredige aantasting plaatsvinden van de huidige bouw- en gebruiksmogelijkheden van aangrenzende gronden en/of bestemmingen.
5. De geluidsbelasting vanwege een weg of spoorweg mag de voorkeursgrenswaarde uit de Wet geluidhinder niet overschrijden.

Aanvullende voorwaarden voor het buitengebied:

1. Er mag geen uitbreiding plaatsvinden van de op grond van de geldende bouwregels toegestane bebouwde oppervlakte en het bouwvolume van de hoofd- en bijgebouwen.
Toelichting: Wat de verschijningsvorm betreft moet er sprake blijven van 1 hoofdgebouw met bijbehorende bouwwerken. Het is niet de bedoeling dat er een reguliere twee-onder-een-kap woning ontstaat, omdat dat kan leiden tot een verdere versterking van het buitengebied. Bouwrechten en erfinrichting moeten zijn afgestemd op het bestaande ruimtelijke beeld.
2. In afwijking van het onder 1 bepaalde kan een toename van de bebouwde oppervlakte worden toegestaan voor zover dit verband houdt met bouwkundige eisen danwel voor zover dit de ruimtelijke kwaliteit ten goede komt.
Toelichting: In bepaalde gevallen kan de bepaling onder 1 onredelijk knellend uitwerken. Bijvoorbeeld als er, om te voldoen aan het bouwbesluit, bouwkundige aanpassingen moeten worden uitgevoerd die leiden tot een geringe toename van het bouwvolume. Ook zijn bouwkundige aanpassingen/uitbreidingen denkbaar die niet ten koste gaan van de ruimtelijke kwaliteit, maar deze juist versterken. Bijvoorbeeld aanpassingen aan de verschijningsvorm, de kapconstructie of de (visuele) entree van de woning of de daarbij behorende bijgebouwen. Om maatwerk te kunnen bieden wordt daarom deze "hardheidsclausule" toegevoegd, waarmee waar nodig kan worden afgeweken van de algemene regel.
3. Inpassing op het erf en in het landschap moet plaatsvinden aan de hand van een ruimtelijke kwaliteitsplan.
Toelichting: de voorwaarde van een ruimtelijke kwaliteitsplan maakt het mogelijk om met de aanvrager in overleg te komen over de inrichting van het erf. Bij inwoning is er namelijk sprake van één woning en één bijbehorend erf. Vanuit het oogpunt van ruimtelijke kwaliteit moet dit beeld zoveel mogelijk in stand blijven, het is niet gewenst dat er, wat de erfinrichting betreft, een reguliere dubbele woning ontstaat. Op het ruimtelijke kwaliteitsplan is de basisinspanning van toepassing, dat wil zeggen dat moet worden aangetoond dat de erfinrichting past in het omliggende gebied.

N.B.

Voor buitengebied is het van belang dat het niet gaat om reguliere vrijstaande of twee-onder-een-kapwoningen. Daarom ligt het voor de hand om, als de geldende bestemmingsplannen weer aan een integrale herziening toe zijn, hiervoor een afzonderlijke regeling op te nemen. Op dat moment zal worden bepaald welke bouwregels het best bij deze woningen passen.

7. JURIDISCHE BASIS

Deze beleidsregel is van toepassing op afwijking van een bestemmingsplan of beheersverordening met toepassing van:

- a. Binnen de bebouwde kom*: artikel 2.12 lid 1 sub a onder 2 Wabo, juncto artikel 4, lid 9 bijlage II Bor (de zogenaamde kruimellijst)
- b. Buiten de bebouwde kom*: artikel 2.12 lid 1 sub a onder 3 Wabo (omgevingsvergunning uitgebreide procedure).

* Volgens vaste jurisprudentie van de Raad van State wordt de grens van de bebouwde kom bepaald door de feitelijke situatie en de aard van de omgeving. De grens van de bebouwde kom is niet altijd gelijk aan de grens van het bestemmingsplan. Op delen van de bebouwde kom is het bestemmingsplan Buitengebied van toepassing, zoals bijvoorbeeld in Schuinesloot en Lutten.

8. INSPRAAK EN OVERLEG

Inpraak

Op grond van de inspraakverordening heeft deze beleidsregel vanaf woensdag 18 oktober 2017 gedurende zes weken ter inzage gelegen. De laatste dag van de ter inzagetermijn was dinsdag 28 november 2017.

Er zijn negen zienswijzen ingekomen, die in bijgevoegd zienswijzenverslag samengevat en voorzien van een gemeentelijk reactie.

De zienswijzen hebben niet geleid tot een aanpassing van de beleidsnotitie.

Wel is tijdens de periode van terinzagelegging gebleken dat het gewenst is om de beleidsnotitie op enkele onderdelen ambtshalve te wijzigen c.q. aan te vullen.

Het gaat om de volgende wijzigingen:

1. Volledigheidshalve is vermeld dat, nadat een omgevingsvergunning voor woningsplitsing is verleend, een nieuw huisnummer kan worden aangevraagd. Het i-nummer vervalt dan.
2. Aan de beleidsnotitie is een bijlage toegevoegd waarin wordt opgesomd waarmee in bouwkundig opzicht in ieder geval rekening moet worden gehouden bij de aanvraag om een omgevingsvergunning voor woningsplitsing.
3. Ter voorkoming van rechtsonzekerheid is bepaald dat de inwonings situatie moet zijn vergund, danwel anderszins legaal ontstaan voor de vaststelling van het nu geldende bestemmingsplan of de nu geldende beheersverordening.

4. Vanuit het oogpunt van redelijkheid en ruimtelijke kwaliteit is een uitzonderingsbepaling toegevoegd aan de aan de voor het buitengebied geldende bepaling dat er geen uitbreiding mag plaatsvinden van de, op grond van de geldende bouwregels toegestane, bebouwde oppervlakte en het bouwvolume van de hoofd- en bijgebouwen.
5. Voor de te volgen procedure is van belang of het adres is gelegen binnen of buiten de bebouwde kom. De grens van de bebouwde kom is niet altijd gelijk aan de grens van het bestemmingsplan. Op dit punt is de beleidsregel verduidelijkt.

Overleg

Tijdens de voorbereiding van deze beleidsregel heeft overleg met de provincie Overijssel plaatsgevonden. Tevens is de ontwerp-beleidsregel voor overleg aan de provincie toegezonden.

Op 27 september 2017 heeft de provincie laten weten geen opmerkingen te hebben over de ontwerp-beleidsregel.

Over de opname van de uitzonderingsbepaling bij de aanvullende voorwaarden voor het buitengebied (hoofdstuk 5) heeft in december 2017 overleg met de provincie plaatsgevonden.

BIJLAGE

Bouwkundige eisen woningsplitsing bij inwoning

Indien u van plan bent om uw bestaande woning te gaan splitsen in twee afzonderlijke woningen dient u hiervoor een aanvraag om omgevingsvergunning in te dienen. De aanvraag moet voldoen aan de indieningsvereisten zoals deze zijn opgenomen in de Ministeriele regeling omgevingsrecht(Mor).

Hieronder vindt u een opsomming waarmee u in ieder geval rekening dient te houden bij de aanvraag om een omgevingsvergunning voor woningsplitsing:

- Aangetoond dient te worden waar de brandscheidingen lopen (ook ter plaatse van verdiepingen, trapgaten en zolders), wat hiervan de opbouw is in materialisering en hoeveel minuten deze scheiding brandwerend is (denk hierbij ook aan leidingdoorvoeren, aansluitingen vloeren/woning scheidende wanden, of de brandscheidingen ook boven elkaar doorlopen, brandoverslag via gevel en daken, binnenhoeken met glaspartijen dit in relatie tot de brandcompartimentering). De brandwerendheid dient vanuit beide woningen bekeken/beoordeeld te worden.
- Beide woonfuncties hebben in een besloten ruimte (waarschijnlijk verkeersruimte), waardoor een vluchtroute voert tussen de uitgang van een verblijfsruimte en de uitgang van de woonfunctie, een of meer rookmelders die voldoen aan en zijn geplaatst volgens de primaire inrichtingseisen als bedoeld in NEN 2555.
- Indien bestaande constructies worden gewijzigd of als er nieuwe constructies worden toegevoegd dient er een rapport ingediend te worden waaruit blijkt dat aan de eisen van constructieve veiligheid wordt voldaan. Het kan ook zijn dat u niets aan de bestaande constructies wijzigt of geen nieuwe constructies toevoegt, maar alleen niet-constructieve bouwdelen toevoegt en daardoor meer gewicht aanbrengt op vloeren, wanden en funderingen. Op grond van de zorgplicht uit de Woningwet bent u er zelf verantwoordelijk voor dat ook dan aan de eisen van constructieve veiligheid wordt voldaan. De gemeente kan u vragen om het controlerapport hiervan te verstrekken.
- Aangetoond moet worden op welke manier de ventilatie geregeld is (b.v. toevoer via roosters en afvoer middels mechanische ventilatie).
- Rookgasafvoeren (zowel nieuw te installeren als bestaande) dienen op een dusdanige manier gesitueerd te zijn of te worden dat een voor de gezondheid nadelige kwaliteit van binnenlucht wordt voorkomen (verdunningsfactorberekening indienen).

Naast deze verplichte indieningsvereisten kan het zijn dat u ook nog rekening moet houden met het volgende:

- Evenredige splitsing van de percelen hanteren, waarbij rekening moet worden gehouden met het toekennen van de bestaande bijgebouwen per perceel. Let er daarbij op dat er als regel geen extra gebouwen mogen worden gebouwd, de bestaande mogelijkheden volgens het bestemmingsplan of de beheersverordening blijven gelden.

- De woningen installatietechnisch van elkaar gaan scheiden; zodoende voorkomt u dat er onderlinge irritaties komen tussen u en uw burens en u beperkt doorvoeren door de brandscheidingen.
- Door een deskundig iemand de geluidswerende constructies laten controleren; via eventuele aanpassingen kan onderlinge geluidsoverlast zoveel mogelijk beperkt worden.
- Een extra meterruimte realiseren (indien deze nog niet aanwezig is) waarin de nutsaansluitingen aangelegd kunnen worden; hiervoor kunt u het beste contact opnemen met de netbeheerders.
- Indien er sloopwerkzaamheden plaatsvinden, is het mogelijk dat u hiervoor een sloopmelding moet doen; het indienen van een asbestinventarisatierapport bij woningen die gebouwd zijn voor 1994 is een vereiste. Of u sloopmeldingsplichtig bent kunt u via de website: www.omgevingsloket.nl nazien; tevens zou u hiervoor een afspraak kunnen maken met het Klant Contact Centrum van de gemeente Hardenberg (tel: 140523).

Rekening houden met de hierboven aangegeven opsomming van aandachtspunten werkt in uw voordeel. Hierdoor verhoogt u het wooncomfort en kunt u problemen in de toekomst voorkomen.