

Vergaderjaar 2018–2019

32 847

Integrale visie op de woningmarkt

Nr. 524

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 mei 2019

Aanleiding

In het Wetgevingsoverleg inzake het begrotingsonderdeel Wonen en Ruimte op 12 november 2018 (Kamerstuk 35 000 VII, nr. 78) hebben de leden Koerhuis (VVD) en Dik-Faber (ChristenUnie) vragen gesteld over de mogelijkheden voor gemeenten om tijdelijke huisvesting in de vorm van «tiny houses» voorlopig te bestemmen.

In het voortgezet AO «Staat van de Woningmarkt» op 13 maart 2019 (Handelingen II 2018/19, nr. 62, item 15) heeft uw Kamer de motie van het lid Ronnes c.s.¹ aangenomen waarin de regering onder andere verzocht wordt om de regelgeving specifiek voor tijdelijke woningbouw dusdanig aan te passen dat deze woningen maximaal vijftien jaar in plaats van tien jaar kunnen blijven staan.

Reactie

Net als de Kamer ben ik van mening dat gemeenten voldoende juridische mogelijkheden moeten hebben om via tijdelijke woningbouw snel en flexibel in te kunnen spelen op een plotselinge optredende woonbehoefte. Onder het huidige wettelijk stelsel kunnen gemeenten daartoe bijvoorbeeld een voorlopige bestemming toekennen of met een omgevingsvergunning afwijken van het bestemmingsplan, zoals dat eerder door de gemeenteraad is vastgesteld.

Ik begrijp dat bij gemeenten de wens bestaat om via een snelle procedure tijdelijke woningbouw voor een periode van vijftien jaar planologisch mogelijk te maken. Ik ondersteun deze wens. Het huidige wettelijke stelsel biedt hiertoe verschillende mogelijkheden, onder andere via gebruikmaking van de Crisis- en herstelwet. Aanpassing van de regelgeving is daarom niet nodig.

¹ Kamerstuk 32 847, nr. 479.

Hierna zal ik ingaan op de juridische mogelijkheden voor tijdelijke huisvesting in de Wet ruimtelijke ordening (Wro), de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Crisis- en herstelwet (Chw). Tot slot zal ik ingaan op de mogelijkheden van de Omgevingswet, die per 1 januari 2021 in werking treedt.

Toelichting mogelijkheden Wro/Wabo

In de Wro is bepaald dat in een bestemmingsplan voorlopige bestemmingen kunnen worden aangewezen. Een voorlopige bestemming geldt ten hoogste vijf jaar. Deze termijn kan niet worden verlengd. Na afloop moet deze wijken voor de definitieve bestemming met de daarbij behorende gebruiksregels. Verder biedt de Wabo de mogelijkheid om via de uitgebreide voorbereidingsprocedure van 26 weken, voor een bouwactiviteit die niet past in het bestemmingsplan met een goede ruimtelijke onderbouwing voor onbepaalde of zonder maximale tijdsduur voor bepaalde tijd van het bestemmingsplan af te wijken.

Via de Wabo en het daarbij behorende Besluit omgevingsrecht (Bor) kan een gemeente snel inspelen op de vraag om tijdelijke huisvesting door tijdelijk af te wijken van het bestemmingsplan. Dit is geregeld in de zogeheten «kruimelregeling» (artikel 2.12, lid 1, onder a, sub 2 Wabo). De ruimtelijke ontwikkelingen die via de kruimelregeling mogelijk worden gemaakt staan opgesomd in artikel 4 van bijlage II bij het Bor.

Voor het mogelijk maken van (tijdelijke) huisvesting zijn de leden 9 en 11 van dit artikel in het bijzonder interessant, aangezien ze de mogelijkheid bieden om via de reguliere procedure van 8 weken een omgevingsvergunning te verlenen voor activiteiten die in strijd zijn met het bestemmingsplan. Artikel 4, lid 9 biedt de mogelijkheid tot het toestaan van (van het bestemmingsplan) afwijkend gebruik van bouwwerken en van bij die bouwwerken behorend terrein, op voorwaarde dat het bouwvolume niet wordt vergroot. Onder bouwvolume wordt de omvang van het gebouwde verstaan en niet de omvang van de gebruiksfunctie. Het inpandig vergroten van het vloeroppervlak waardoor de omvang van het gebruik toeneemt, betekent dus niet dat het bouwvolume wordt vergroot.

Via deze procedure kan aan een leegstaand (kantoor)gebouw snel en eenvoudig, een andere functie, zoals bijvoorbeeld wonen, worden toegekend. Buiten de bebouwde kom mag alleen een logiesfunctie voor werknemers of de opvang van asielzoekers of andere categorieën vreemdelingen worden vergund. De wetgever stelt geen maximum aan de looptijd van de vergunningen die op basis van artikel 4, lid 9 worden verleend. Vanzelfsprekend staat het de gemeente vrij om dat wel te doen.

Op grond van artikel 4, lid 11 van bijlage II bij het Bor kan de gemeente een omgevingsvergunning verlenen voor een ander (van het bestemmingsplan afwijkend) gebruik van gronden of bouwwerken. Denk hierbij aan de realisatie van «tiny houses» op een braakliggend terrein of het bouwen van studentenhuisvesting. Voor deze vergunning geldt een maximum looptijd van 10 jaar.

Artikel 4 bevat een opsomming van op zichzelf staande activiteiten, maar dat betekent niet dat deze niet kunnen worden gecombineerd. Zo kan bijvoorbeeld in één en dezelfde omgevingsvergunning toestemming worden gegeven voor een bepaald gebruik van een bestaand hoofdgebouw (onderdeel 9) én voor de bouw en het gebruik van een bijbehorend bouwwerk (onderdeel 1).

De onderdelen 9 en 11 kunnen niet worden gebruikt indien de voorgenomen activiteit in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en wanneer er sprake is van een «stedelijk ontwikkelingsproject» in de zin van het Besluit m.e.r. In het laatste geval moet de in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht opgenomen uniforme openbare voorbereidingsprocedure (26 weken) worden gevolgd. Het begrip «stedelijk ontwikkelingsproject» wordt in het Besluit m.e.r. niet gedefinieerd, maar is in de jurisprudentie behoorlijk uitgekristalliseerd. De rechter kijkt daarbij onder meer naar de aard en omvang van de voorziene (stedelijke) ontwikkeling.

Tot slot moet bij toepassing van de onderdelen 9 en 11, vanzelfsprekend, aan alle (andere) wettelijke eisen, zoals bijvoorbeeld milieuwetgeving, worden voldaan.

Toelichting mogelijkheden Crisis- en herstelwet

Een voorlopige bestemming voor meer dan vijf jaar of verlening van een omgevingsvergunning waarmee met toepassing van de reguliere procedure wordt afgeweken van het bestemmingsplan voor een ander gebruik van gronden voor een periode van 15 jaar is op grond van het huidige wettelijke stelsel niet mogelijk. Om hiervoor een oplossing te bieden worden via experimenten op grond van de Crisis- en herstelwet verschillende mogelijkheden verkend.

Zo wordt onder andere geëxperimenteerd met langere looptijden voor een voorlopige bestemming. Een zogenaamd «bestemmingsplan met verbrede reikwijdte» kan bijvoorbeeld een voorlopige bestemming van maximaal tien jaar bevatten. Dit wordt onder andere toegepast in de gemeente Soest. Daarnaast loopt een experiment in Eindhoven (Striip S/Spoorzone) waarbij voor woningen of andere functies tijdelijk gebruik in afwijking van het bestemmingsplan voor langer dan 10 jaar kan worden toegestaan. Voor dit experiment is de proceduretermijn voor vergunningverlening ingekort tot de reguliere procedure (van 26 naar 8 weken). Dit heeft een positief effect op de (financiële) haalbaarheid van de projecten en verlaagt de drempel voor flexibele woningbouw nog verder. Inmiddels zijn de experimenten van Striip-S vanwege het succes uitgebreid naar de hele Spoorzone in Eindhoven. Deze experimenten kunnen via AMvB worden uitgebreid met andere projecten of gebieden, ook in andere gemeenten. Zodra de aangepaste Crisis- en herstelwet in werking treedt², kan ik bestaande experimenten bij ministeriële regeling uitbreiden. Dit zal de procedure aanzienlijk versnellen. Gemeenten die hierover vragen hebben, kunnen contact opnemen met het team Crisis- en herstelwet van mijn ministerie.

Toelichting mogelijkheden Omgevingswet

Met de Crisis- en herstelwet wordt vooruitgelopen op de Omgevingswet. Onder de Omgevingswet kunnen in het omgevingsplan zonder maximale tijdsduur tijdelijke regels voor activiteiten worden gesteld. Dat kan dus ook voor flexibele, tijdelijke woningbouw. Daarnaast is het mogelijk om via een omgevingsvergunning voor een zogenaamde «buitenplanse omgevingsactiviteit» ontwikkelingen mogelijk te maken die afwijken van het omgevingsplan. Daarvoor geldt in beginsel de reguliere procedure

² In dit kader is van belang dat uw Kamer op 20 december 2018 heeft ingestemd met het wetsvoorstel tot aanpassing van de Crisis- en herstelwet (Handelingen II 2018/19, nr. 39, item 21). Het voorstel is op 21 mei in de Eerste Kamer behandeld (Handelingen I 2018/19, nr. 30, item 11).

met een doorlooptijd van acht weken, behoudens gevallen waarin een milieueffectrapport vereist is.

Het toestaan van tijdelijke woningbouw moet uiteraard wel voldoen aan de wettelijke kaders daarvoor. Er moet ook bij tijdelijke functies sprake zijn van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, waarbij rekening wordt gehouden met de gezondheid. Ook moet voldaan worden aan de geldende instructieregels, bijvoorbeeld voor externe veiligheid. Gevoelige bouwwerken, zoals woningen, mogen onder de Omgevingswet voor periodes tot maximaal tien jaar worden blootgesteld aan geur, geluid of trillingen boven de geldende grenswaarden, mits het niveau nog wel aanvaardbaar is.³

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

³ Zie in dit verband ook de motie-Çegerek (Kamerstuk 33 118, nr. 74).