

VRAGEN

door de leden van de raad gesteld overeenkomstig artikel 38 van het Reglement van Orde voor de vergaderingen van de raad van de gemeente Groningen.

2003/2004.- Nr. 7.

VRAGEN van de VVD-fractie van mevrouw B. de Boer betreffende gemeentelijke kadernotitie "werken en wonen".
(Binnengekomen: 8 mei 2003.)

In de stadsdeelvisie Centrum (Schilderswijk en omgeving) is neergelegd dat door de sterke relatie met de binnenstad woon- en werkfuncties door elkaar lopen. Hierdoor is een levendig stadsbeeld ontstaan. Het betreft hier o.a. ook bedrijvigheid die een lichte verkeersaanzuigende werking heeft. Deze situatie dient beperkt te blijven tot het centrumgebied.

In andere delen van de stad Groningen waarvoor de hoofdbestemming wonen geldt, wordt de functiemenging wonen en bedrijvigheid expliciet verboden, in andere delen van de stad met dezelfde woonbestemming weer niet. Zoek het verschil, je kunt hier constateren dat er sprake is van lichte willekeur. En wat versta je onder werken, c.q. bedrijvigheid aan huis?

In de huidige tijd wordt veel thuis gewerkt. Het percentage van de beroepsbevolking dat wel eens thuis werkt is de afgelopen jaren sterk gestegen. Het zogenaamde telewerken wordt in veel bedrijfssectoren zelfs gestimuleerd. Ook de beginnende ondernemer voert zijn bedrijfsactiviteiten in eerste instantie vanuit huis. Zoals gezegd wordt in sommige bestemmingsplannen van woonwijken het thuis werken verboden.

De VVD-fractie is van mening dat, juist in de huidige periode van een stagnerende economische groei, de overheid waar ze dat kan een stimulerende en faciliterende rol moet vervullen. Om het ondernemerschap en het thuis werken in zijn algemeenheid te stimuleren zou de gemeente een gegroeide praktijk waarbij mensen vanuit huis werken moeten vastleggen en reguleren in een beleidsnotitie. Het betreft hier het scheppen van kaders waarin het werken en wonen onder bepaalde voorwaarden is toegestaan. Deze kaders moeten erop toezien dat de hoofdbestemming wonen niet wordt aangetast, en dat de combinatie 'wonen en werken' geen overlast mag veroorzaken voor omwonenden. De bestemmingsplannen kunnen hier dan in de loop der tijd op worden aangepast onder verwijzing naar deze notitie.

Een aantal voordelen van thuis werken:

1. Vermindering van het aantal verkeersbewegingen doordat mensen zich niet meer van huis naar een werkplek hoeven te verplaatsen, en vice versa.
2. Verhoging van de sociale veiligheid in woonbuurten, o.a. vermindering van het aantal inbraken.
3. Stimuleren van het particulier initiatief en ondernemerschap.

4. Reguleren van een gegroeide praktijk.
5. Eenheid in dit beleid tussen de verschillende woonbuurten.
6. Eenduidigheid en duidelijkheid naar de inwoners van de gemeente Groningen.

Juist omdat het hier gaat om de regulering en het scheppen van kaders in een gegroeide praktijk kun je als gemeente binnen dit beleid vervolgens voorwaarden stellen aan het thuis werken om te voorkomen dat e.e.a. uit de hand loopt, hierbij te denken aan de volgende voorwaarden:

1. Geen verkeersaanzuigende werking.
2. Geen aantasting van de hoofdbestemming wonen.
3. Er mag geen op- en overslag van voorraden in de woning plaats hebben.
4. Geen gebruik van chemisch gevaarlijke stoffen.
5. Geen geluids- of stankoverlast.
6. Terughoudendheid betrachten bij reclame-uitingen.

De VVD-fractie verzoekt het college om de beantwoording van de volgende vragen.

1. Is het college het met de VVD-fractie eens dat er een praktijk is ontstaan rondom 'wonen en werken' die niet meer strookt met het staande beleid?
2. Is het college met ons van mening dat dit tot ongelijkheid leidt voor de bewoners van de stad Groningen nu 'wonen en werken' in het ene bestemmingsplan expliciet wordt verboden en in het andere niet? Zo nee, waarom niet?
3. Is het college bereid om met een notitie te komen die betrekking heeft op alle woonwijken in de stad, waarin de randvoorwaarden worden vastgelegd waaronder 'werken en wonen' aan huis is toegestaan, en deze ter bespreking aan de raadscommissie Ruimte en Verkeer voor te leggen?

Het college beantwoordt de vragen als volgt:

Groningen, 28 mei 2003.

Algemeen.

Voor onze stad geldt dat er op grond van de bestemmingsplannen voor de binnenstad en de schilwijken er omheen mogelijkheden zijn voor vormen van (lichte) bedrijvigheid: de methodiek is ontleend aan het globale bestemmingsplan Binnenstad 1976, dat werkte met een functietoedeling per straat omwille van de flexibiliteit ten behoeve van functiemenging/levendigheid.

Er is op het gebied van wonen/werken inderdaad ongelijkheid in bestemmingsplannen. Daar is ook bewust voor gekozen: langs de in- en uitvalroutes is meer ruimte voor bedrijvigheid dan in reguliere woonwijken. Zo lenen het Boterdiep en het Damsterdiep zich voor een gemengd karakter, terwijl dit binnen een echte woonwijk (bv. het nieuwe Buitenhof) minder wenselijk is.

Echte woonwijken (met bijvoorbeeld hofjes waarin een 30 km/ph regime geldt) zijn ook niet op een (grote) bedrijfsmatige functie ontworpen. Deze activiteiten kunnen aanleiding geven tot klachten – te denken valt aan hinder van een rijkschool vanwege de verkeersaantrekkende werking.

Binnen deze woonwijken zijn wel tal van aan huis gebonden beroepen mogelijk, die ruimte bieden voor lichte beroepsmatige activiteiten: zo zijn vrije beroepen als huisarts, notaris, makelaar, accountant, belastingconsulent aan huis altijd mogelijk. Daarnaast zijn ook andere lichte vormen van bedrijvigheid mogelijk, zoals een computer/administratiekantoor, een fysiotherapeut en - onder omstandigheden - een kleine kapsalon. Dit wordt ook bevestigd door vaste jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Hoe ver je hier in gaat, hangt van de wijk af. In een “pure” woonwijk is een ruimer beleid binnen de woonstraten sec ongewenst, denk bijvoorbeeld aan de lange woonstraten van Gravenburg. In pure woonstraten zijn dergelijke ontwikkelingen ons inziens ook uitermate onwenselijk: de bewoners hebben daar bij de aankoop van hun huis immers geen rekening mee gehouden.

Op dit punt wijzen wij overigens ook op de bijgevoegde ambtelijke notitie, t.w. “Bestemmingsplan en aan huis gebonden beroep.” In deze notitie wordt expliciet ingegaan op deze materie. De bedoeling van deze notitie is om deze te gebruiken als kader waarbinnen vrijstelling van de bestemming “woondoeleinden” kan worden verleend voor bedrijfsmatige activiteiten. In de notitie staat dan ook een aantal criteria opgesomd aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of een vrijstelling van de bestemmingsplanvoorschriften in de rede ligt. Het is de bedoeling om deze criteria te verwerken in het Handboek bestemmingsplannen gemeente Groningen; met dit handboek wordt beoogd om te komen tot een standaardisering van bestemmingsplanvoorschriften. Dit zal t.z.t. aan de raad ter vaststelling worden aangeboden. Gekozen wordt om *vooralsnog* te werken aan de hand van te verlenen vrijstellingen, om zo enige sturing te kunnen geven. De kans dat bedrijfsmatige activiteiten overlast veroorzaken in woonbuurten is namelijk reëel; aangezien deze problematiek qua overlast gevoelig ligt, lijkt het ons raadzaam om de vinger aan de pols te kunnen houden. De discussie of in de toekomst wel of niet middels vrijstellingsbesluiten van een geldend bestemmingsplan gewerkt moet worden, kan ons inziens plaatsvinden bij het vaststellen van voornoemd handboek.

Planologisch is het gewenst plekken in de wijk aan te wijzen - in het midden of langs de randen - waar meer bedrijfsmatige functies zijn toegestaan. Dit is o.m. gebeurd in De Held langs de centrale Leegeweg of in de Buitenhof aan de rand bij de snelweg. Zie ook Ulgersmaborg met de woonvlekken binnenin en de bedrijfsmatige woon-werkcombinaties aan de randen, of ook het nieuwe plan Reitdiep, waar in het bestemmingsplan een menggebied is opgenomen bij de daar geplande haven.

Aandacht verdient het punt dat wij in de praktijk tegen het probleem aan lopen dat er op dit moment onvoldoende vraag c.q. behoefte is aan deze locaties: het bestemmingsplan biedt wel de mogelijkheid, maar de markt maakt er geen gebruik van. Dit geldt voor bijvoorbeeld het plan Reitdiephaven, maar ook voor de herontwikkeling van de Boerhoflocatie aan het Damsterdiep, waar ook woon/werkplekken zijn gedacht: de ontwikkelaar ziet meer brood in “gewone woningen” omdat er te weinig vraag is naar “woon-werkcombinaties”.

Afsluitend zij nog opgemerkt dat over dit onderwerp op 18 februari 2000 een themamiddag “wijkvernieuwing en wijkeconomie” is gehouden. Deze middag heeft geleid tot een interessante reader, met de titel “Programma wijkvernieuwing en wijkeconomie”. Hieruit blijkt dat dit geen nieuw onderwerp is. Bedrijvigheid in de wijken is op zich een gewenste ontwikkeling, maar niet overal in de stad, luidde de conclusie van die themadag. De betreffende reader kan desgewenst opgevraagd worden bij de heer J.A. Klok, medewerker afdeling juridische zaken, toestel 8106.

T.a.v. de vragen.

1. Het college staat positief tegenover een grotere menging van wonen/werken, maar in de praktijk doen zich nauwelijks knelpunten op dit terrein voor.
2. Het college vindt enige differentiatie en derhalve ongelijkheid over de stad gewenst en streeft er naar een functiemenging te concentreren langs de toevoerroutes/uitvalswegen van de stad en in daarvoor aan te wijzen gebieden/zones in bestemmingsplannen, zonder afbreuk te doen aan het woongenot binnen de reguliere woonstraten (hetgeen nu ook veel de praktijk is).
3. Het college zegt toe dat aan dit onderwerp extra aandacht wordt besteed bij het maken van nieuwe plannen bij stadsuitleg en bij de herziening van plannen voor oudere, bestaande gebieden zonder dat hiervoor een afzonderlijke notitie wordt opgesteld.

Bestemmingsplan en aan huis gebonden beroep

Bij een woonbestemming staat de 'normale' woonfunctie voorop.

In het algemeen is aanvaard dat uitoefening van een zgn. vrij beroep in een deel van een woning past binnen een 'woonbestemming, mits het pand in overwegende mate zijn woonbestemming behoudt'.

In vaste jurisprudentie wordt een onderscheid gemaakt tussen enerzijds vrije beroepsuitoefening en anderzijds bedrijfsuitoefening.

Het uitoefenen van een vrij beroep (zoals huisarts, dierenarts, fysiotherapeut, tandarts, advocaat, notaris, makelaar en accountant) in een woning die in een woonwijk is gesitueerd, is niet ongebruikelijk. Daardoor wordt aan het woonkarakter van die woning geen (ernstige) afbreuk gedaan, zolang het betrokken gebouw in overwegende mate zijn 'normale' woonfunctie behoudt.

"In overwegende mate" wil zeggen dat een woonpand voor minimaal 2/3 gedeelte voor de 'normale' woonfunctie wordt gebruikt (Nijmegen). In die situatie is er bij vrije beroepsuitoefening in die woning dus geen sprake van strijd met de woonbestemming.

Voor het geval er behoefte bestaat om een nog groter gedeelte van het woonpand te gebruiken voor beroepsuitoefening zou dit dan gekoppeld kunnen worden aan een vrijstellingsmogelijkheid.

Een omschrijving van wat onder activiteiten in het kader van de uitoefening van een vrij beroep zou moeten worden verstaan, kan als volgt worden geformuleerd (Oegstgeest):

'aan huis verrichtte werkzaamheden in de vorm van professionele dienstverlening, voornamelijk bestaande uit hoofdarbeid, waarbij gebruik wordt gemaakt van verworvenheden door een academische opleiding'.

Deze formulering doet ouderwets aan/niet meer van deze tijd.

Duidelijk is dat een kappersbedrijf, een schoonheidssalon, een (kantoor voor) een aannemersbedrijf en ook een prostitutiebedrijf niet op één lijn worden gesteld met de uitoefening van een vrij beroep en derhalve in strijd zijn met woonbestemming. Ditzelfde geldt ook voor een autorijsschool (wordt niet als 'aan-huis-gebonden-beroep' aangemerkt).

Met betrekking tot beroeps- en bedrijfsmatige activiteiten in woningen moet de vraag worden gesteld of er in planologisch opzicht nu wel zo veel verschil is tussen b.v. een fysiotherapiepraktijk enerzijds en een kap-of schoonheidssalon anderzijds in een wijk met primair een woonfunctie. Dat een bepaalde gebruiksactiviteit een bedrijfsmatig karakter heeft, hoeft nog niet te betekenen dat dit gebruik niet past binnen de woonbestemming. Wèl zal de grens van datgene wat nog past binnen de woonbestemming eerder worden gepasseerd bij bedrijfsmatige activiteiten dan bij beroepsmatige.

Er zullen dus voor het toelaten van beroepsmatige activiteiten criteria gesteld moeten worden, waarbij het volgens de jurisprudentie moet gaan om "de ruimtelijke uitwerking die dat (beroepsmatige) gebruik gezien zijn aard, omvang en intensiteit heeft". Bezien moet worden of deze uitstraling van dien aard is dat deze niet meer te rijmen valt met de woonfunctie van het betrokken pand".

Bij de afweging om medewerking te verlenen aan een afwijking van het bestemmingsplan is bepalend welke ruimtelijke uitstraling het gewijzigde gebruik in vergelijking met het voorgaande gebruik heeft, gezien zijn aard, omvang en intensiteit.

In onze situatie. We spreken dan over "echte woonwijken", zoals De Helden, Van Starckenborgh, Piccardthof enz.. dus geen menggebieden:

"Gewone" aan-huis-gebonden-beroepsuitoefening is binnen de woonbestemming op grond van vaste jurisprudentie toegestaan (de uitoefening van vrije beroepen zoals huisarts, notaris, makelaar, accountant "denken aan - hoofdarbeid -").

Het toelaten van (kleinschalige) bedrijfsmatige activiteiten zou dan via een vrijstellingsbepaling kunnen worden geregeld waarbij de volgende criteria gelden: - de woonfunctie van het pand moet in overwegende mate worden gehandhaafd. In onze plannen wordt vaak 70% van de bruto vloeroppervlakte gebruikt (in jurisprudentie moet 2/3 gedeelte van de woning voor de 'normale' woonfunctie worden gebruikt, dit is een vrijwel evengroot percentage). Het gaat dan om de bruto vloeroppervlakte van de begane grond, om te voorkomen dat een complete verdieping voor een bedrijfsmatige "neven"activiteit wordt aangewend. *Bij deze berekening dient ook de vloeroppervlakte van bijgebouwen te worden betrokken: het kan bijvoorbeeld zijn dat een losse (dubbele) garage wordt gebruikt of in gebruik wordt genomen voor aan huis gebonden beroepsuitoefening. In dat geval mag niet nog eens 30 % van de vloeroppervlakte van het hoofdgebouw voor dit doel worden aangewend.*

- aan het woonkarakter van de straat mag qua uiterlijk aanzien geen afbreuk worden gedaan; het moet gaan om een verandering van de woonfunctie van niet-ingrijpende aard. Dus geen verbouwing van een garage tot een kapsalon: doet afbreuk aan het karakter van de straat, negatieve ruimtelijke uitstraling op de woonfunctie door dit gewijzigde gebruik (kwaliteit van het bebouwingsbeeld en het straatbeeld worden geschaad). Wel zou een slaapkamer aan de achterkant of op de 1^e verdieping voor dit doel gebruikt kunnen worden, maar als een bouwvergunning vereist is, wordt deze niet verleend.

- het gewijzigde gebruik ten behoeve van bedrijfsmatige activiteiten mag gezien zijn aard, omvang en intensiteit geen afbreuk doen aan het woon- en leefmilieu van de buurt. Hierbij worwordt gekeken naar aspecten als verkeersaantrekkende werking, parkeerdruk, bezoekersaantallen, overlast.

B.v. een autorijschool met meerdere auto's kan leiden tot parkeerproblemen, geluidoverlast.

Een prostitutiebedrijf kan leiden tot ongewenste verkeersaantrekkende werking. Overlast voor de buurt in de nachtelijke uren.

- de (kleinschalige) bedrijfsactiviteiten moeten gekoppeld zijn aan de woonfunctie van het pand. Dit houdt in dat er geen personeel werkzaam mag zijn dat van elders komt. Dit geeft extra parkeerdruk op de wijk en bovendien kan er dan moeilijk meer van "kleinschaligheid" worden gesproken.