Wijziging van het begrip huishouden en toebehoren

Aanleiding en doel

De afgelopen jaren is het aantal inwoners binnen de gemeente Groningen gestegen. Dit komt voornamelijk door de instroom van (internationale) studenten. Om de leefbaarheid en de balans in de wijken te behouden, zijn er strikte regels voor woninggebruik vastgelegd in de Huisvestingsverordening 2025 en in het omgevingsplan. De regels zijn erop gericht om de druk op de woningmarkt te verlichten en overlastsituaties te voorkomen.

De woningmarkt is constant in beweging. Landelijk gezien zijn de woningwaarden tussen 2014 en 2022 vrijwel verdubbeld. De hoogte van de bouwkosten maakt het realiseren van betaalbare nieuwbouw ook een uitdaging. Voor alle doelgroepen en in belangrijke mate voor jongeren en alleenstaanden, wordt het daardoor steeds moeilijker om een betaalbare woning te vinden. Hierdoor is de wens om een woning te delen de afgelopen jaren gegroeid. Door het samenwonen van mensen in één woning te faciliteren kunnen woningen efficiënter worden gebruikt.

Het tijdelijk deel van het omgevingsplan (dat bestaat uit de voormalige bestemmingsplannen en de voormalige beheersverordeningen) bevat planregels die gaan over het gebruik van een *'woning'*. Wat onder een woning wordt verstaan wordt uitgelegd in het begrip *'woning'*. Een *'woning'* is gedefinieerd als *'een complex van ruimten, uitsluitend bedoeld voor de huisvesting van één afzonderlijk huishouden'*. Uit dit begrip volgt dat een woning dus alleen mag worden bewoond door één huishouden. Doordat het woord *'huishouden'* op verschillende manieren kan worden uitgelegd heeft de gemeenteraad in haar omgevingsplan in een begrip uitgelegd wat binnen de gemeente Groningen onder *'huishouden'* wordt verstaan.

De huidige definitie van het begrip huishouden uit het tijdelijk deel van het omgevingsplan is wat betreft het gebruik 'woningdelen' te strak gedefinieerd. Onder het huidige begrip mag een woning namelijk niet bewoond worden door twee volwassenen die geen onderlinge verbondenheid hebben en niet streven om voor onbepaalde tijd samen de woning te gebruiken (hierna: woningdelers). Op grond van het tijdelijk deel van het omgevingsplan bestaat een huishouden namelijk uit een *'persoon of groep personen die een huishouding voert, waarbij sprake is van onderlinge verbondenheid en continuïteit in de samenstelling ervan; hieronder niet begrepen bewoning in de vorm van kamerverhuur'*. Uit de praktijk blijkt dat woningdelers niet kunnen worden aangemerkt als een huishouden omdat er geen sprake is van onderlinge verbondenheid en continuïteit in de samenstelling. Om te faciliteren dat woningdelers een woning mogen gebruiken is het noodzakelijk dat de huidige definitie van het begrip huishouden wordt aangepast.

Met de nieuwe definitie wordt aangesloten bij de traditionele vorm van een huishouden. Onder een traditionele vorm verstaat de ambtelijke organisatie *'een alleenstaande, dan wel twee personen met of zonder kinderen'*. Tevens sluit de nieuwe definitie aan bij de Huisvestingsverordening waarin is opgenomen dat er een vergunningplicht geldt voor woonruimte die *"wordt omgezet of omgezet wordt gehouden ten behoeve van bewoning in onzelfstandige woonruimte waarbij minimaal drie bewoners in minimaal drie onzelfstandige woonruimten verblijven"*. Met de nieuwe definitie van het begrip huishouden wordt ook de handhaving op het gebruik van een woning uitvoerbaarder, omdat het nieuwe begrip duidelijkere is geformuleerd ten opzichte van het huidige (oude) begrip huishouden. De verwachting is dat met het toevoegen van de nieuwe definitie geen discussies meer ontstaan over de vraag of gebruikers van een woning wel of niet mogen worden beschouwd als een huishouden.

Het bewonen van een woning door meer dan twee personen (met of zonder kinderen) zijn door het wijzigen van de definitie van het begrip huishouden niet meer aan te merken als een *'huishouden'*. Wanneer een groep personen (dat bestaat uit drie of meer personen) gezamenlijk een woning willen gebruiken, kunnen zij voor het beoogde gebruik een omgevingsvergunning Bopa aanvragen. Het college kan bij zo'n aanvraag een maatwerkafweging maken door (tijdelijk) af te wijken van het omgevingsplan en een omgevingsvergunning te verlenen.

Om te zorgen dat woningen ook bewoond (gebruikt) mogen worden door 'woningdelers', zoals twee alleenstaanden, twee vrienden en een broer en zus wordt aan het college voorgesteld om de definitie van het begrip huishouden aan te passen.

Inhoud omgevingsplanwijziging

In het nieuwe deel van het omgevingsplan wordt het begrip *huishouden* toegevoegd en het begrip *gemeenschappelijke huishouding* gewijzigd. Het begrip *'gemeenschappelijke huishouding'* wordt toegevoegd omdat deze twee woorden voorkomen in de definitie van het begrip *'huishouden'*. Om de inwoners van de gemeente Groningen duidelijkheid te verschaffen over wat wordt verstaan onder *'gemeenschappelijke huishouding'* wordt dit begrip toegevoegd. Het begrip *'huishouden'* in *'Bijlage 1 Begrippenlijst'* behorende bij het nieuwe deel van het omgevingsplan wordt aangepast en het begrip *'gemeenschappelijke huishouding'* wordt toegevoegd aan 'Bijlage 1 Begrippenlijst'. Door de regel uit artikel 1.1 lid 1 van het nieuwe deel van het omgevingsplan[1] zijn het aangepaste begrip (huishouden) en het nieuwe begrip (gemeenschappelijke huishouding) van toepassing op het gebied 'nieuwe regels'. De inhoud van de twee begrippen staan hieronder weergegeven.

[1] Voor dit omgevingsplan gelden de begripsbepalingen in Bijlage I Begrippenlijst.

Huishouden:
'Een alleenstaande dan wel twee personen, met of zonder kinderen, die een gemeenschappelijke huishouding voeren of wensen te voeren'.
Categorieën die in ieder geval gekwalificeerd worden als huishouden, zijn:

- *een alleenstaande*
- *een ouder met een of meer kinderen en daarmee gelijk te stellen pleegouder en voogd*
- *ouders met een of meer kinderen en daarmee gelijk te stellen pleegouders en voogden*
- *een samengesteld gezin*
- *twee personen met een liefdesrelatie*
- *twee personen met een eerste-, tweede- en derdegraads bloedverwantschap*
- *twee alleenstaande personen die de woning delen (woningdelen)*

Gemeenschappelijke huishouding:
Onder gemeenschappelijke huishouding wordt verstaan het samen (willen) bewonen van een woonruimte waarbij sprake is van wederzijdse verantwoordelijkheid en taakverdeling.

Ook wordt in het nieuwe deel van het omgevingsplan[2] een regel toegevoegd die van toepassing is op het tijdelijke deel van het omgevingsplan. Deze regel kan beschouwd worden als een voorrangsregel omdat deze regel een voorschrift bevat waaruit volgt dat het aangepaste begrip *'huishouden'* en het nieuwe begrip *'gemeenschappelijke huishouding'* uit Bijlage 1 Begrippenlijst van toepassing zijn op het tijdelijke deel van het omgevingsplan (voormalige bestemmingsplannen en voormalige beheersverordeningen). De regel die wordt toegevoegd luidt als volgt:

Artikel 1.1 Begripsbepalingen, lid 5
'In afwijking van artikel 1.1 lid 4 gelden de begrippen huishouden en gemeenschappelijke huishouding uit Bijlage Begrippenlijst voor alle regels in het tijdelijk deel van het omgevingsplan waarin die begrippen voorkomen.

Met deze regel gaan de aangepaste definitie van het begrip huishouden en het nieuwe begrip gemeenschappelijke huishouding ook gelden voor het gebied 'voorlopige regels[3]'.

In Hoofdstuk 10 Activiteiten - gebruik staan regels over het toegestane gebruik van gronden en bouwwerken. In Afdeling 10.6 staan specifieke regels over gebruiksactiviteiten. Paragraaf 10.6.1 van deze Afdeling bevat regels over woonactiviteiten. De ambtelijke organisatie vindt het voor de inwoners van de gemeente Groningen overzichtelijk als in deze paragraaf artikel 1.1 lid 5 nog eesn wordt herhaald. Dit regelt dat de definities het nieuwe deel van het omgevingsplan dat het aangepaste begrip 'huishouden' en het nieuwe begrip 'gemeenschappelijke huishouding' uit Bijlage 1 Begrippenlijst van toepassing zijn op het tijdelijke deel van het omgevingsplan. Dit kan worden beschouwd als een voorrangsregel

Artikel 10.21A
Komen in het tijdelijke deel van het omgevingsplan (in het gebied 'voorlopige regels') de begrippen 'huishouden' en 'gemeenschappelijke huishouding' voor? Dan gelden daarvoor niet de begripsomschrijvingen uit het tijdelijk deel, maar de begrippen huishouden en gemeenschappelijke huishouding uit Bijlage I Begrippenlijst. Zie ook Artikel 1.1, lid 5.

Overgangsrecht
Ook wordt in het nieuwe deel van het omgevingsplan een artikel toegevoegd dat betrekking heeft op het overgangsrecht. Onder de nieuwe definitie van het begrip 'huishouden' mag een woning namelijk niet meer worden bewoond (gebruikt) door drie of meer personen. Deze wijziging is ten opzichte van de begripsbepalingen die uitleggen wat een huishouden is in de voormalige bestemmingsplannen en voormalige beheersverordeningen strenger geformuleerd. Om te voorkomen dat een groep personen (drie of meer volwassenen) die op grond van de oude definitie en voor de beoogde wijziging van het omgevingsplan veronderstellen een huishouden te zijn niet meer gezamenlijk een woning mogen gebruiken, is het overgangsrecht van toepassing. Deze groep personen die een woning gebruikt en veronderstelt een huishouden te zijn, mogen op grond van de oude begripsbepaling en na de inwerkingtreding van het wijzigingsbesluit waarin het begrip huishouden is gewijzigd het huidige gebruik nog vijf jaren voorzetten.

Na deze vijf jaren is het bewonen van een woning door drie of meer volwassenen in strijd met het omgevingsplan. Wanneer men daarna voor een bestaande situatie dat gebruik wil voortzetten, kan men een omgevingsvergunning Bopa aanvragen. Het college gaat dan beoordelen of zij voor die situatie wil afwijken van het omgevingsplan. Het overgangsrecht wordt geregeld in 'Hoofdstuk 31 Overgangsrecht', 'Afdeling 31.2 Overgangsregels specifiek', 'Paragraaf 31.2.4 Overgangsregels gebruik'. In deze paragraaf is een artikel met een specifieke overgangsregel toegevoegd. Het artikel staat hieronder weergegeven.

[2] Hoofdstuk 1, Afdeling 1.1 Begripsbepalingen, artikel 1.1 begripsbepalingen
[3] Het gebied 'voorlopige regels het gebied waar het tijdelijk deel van het omgevingsplan nog geldt (momenteel de hele gemeente met uitzondering van Stadshavens).

Artikel 32.1 Overgangsregel begrippen huishouden en gemeenschappelijke huishouding
Bij de inwerkingtreding van Omgevingsplanwijziging 4 zijn de begrippen huishouden en gemeenschappelijke huishouding veranderd. Wordt hierdoor een situatie verboden die daarvoor was toegestaan? Dan mag die situatie nog 5 jaar worden voortgezet, behalve als:

a. het gebruik vóór de omgevingsplanwijziging al niet was toegestaan;
b. het gebruik wordt veranderd of vergroot;
c. het gebruik langer dan een jaar wordt onderbroken.

Ambtelijk advies (weging mogelijkheden, draagvlak en consequenties)

Het voornemen om het begrip 'huishouden' te wijzigen is ontstaan vanuit de huidige problematiek op de woningmarkt. Voor alle doelgroepen en in belangrijke mate voor jongeren en alleenstaanden is het hedendaags moeilijk om een betaalbare woning te vinden. Vanuit deze doelgroep is de wens ontstaan om een woning met twee personen te delen. Het programma Wonen van de directie Stadsontwikkeling wil hier op inspelen door het samenwonen van bijvoorbeeld twee alleenstaanden te faciliteren. Als het is toegestaan om een woning met iemand anders te delen, kunnen woningen efficiënter worden gebruikt. Om dit mogelijk te maken wordt aan het college voorgesteld om de reikwijdte van het begrip huishouden te verruimen. Met het verruimen van het begrip huishouden mogen ook twee alleenstaanden samen een woning gebruiken.

Naast de wens vanuit programma Wonen om 'woningdelers' te beschouwen als een huishouden, was er vanuit de afdeling Vergunningen, Toezicht en Handhaving (hierna: VTH) van de directie Stadsontwikkeling ook kritiek op de oude definitie van het begrip huishouden (huidige definitie). De oude definitie van het begrip huishouden was onder andere in handhavingsverzoeken lastig toe te passen. Wanneer VTH had geconstateerd dat een woning 'illegaal' werd gebruikt 'in de vorm van kamerverhuur' betoogden de gebruikers dat de woning niet werd gebruikt in de zin van kamerverhuur (onzelfstandige wooneenheden), maar dat de bewoners een huishouden waren. De nieuwe definitie van het begrip huishouden moet afdeling VTH beter ondersteunen bij de beoordeling of gebruikers van een woning kunnen worden aangemerkt als een 'huishouden'.

Om 'woningdelen' te faciliteren en om het begrip huishouden uitvoerbaarder te maken adviseren wij het college om dit onderdeel van de omgevingsplanwijziging vast te stellen.

Financiële consequenties

Door de Stichting Advisering Onroerende Zaken (hierna: SAOZ) is advies gegeven over wat de financiële gevolgen zijn als in het omgevingsplan de definitie van het begrip huishouden wordt gewijzigd. De reden dat SAOZ om een advies is gevraagd is omdat de strekking van het nieuwe begrip huishouden niet hetzelfde is als de strekking van het huidige begrip huishouden (oud). Aan de ene kant wordt de definitie 'ruimer' omdat woningdelers ook als huishouden worden aangemerkt en aan de andere kant wordt de definitie 'strakker' omdat een groep mensen dat bestaat uit drie of meer personen niet meer als een huishouden worden aangemerkt. Met de nieuwe definitie wordt dus een bepaalde groep uitgesloten.

De conclusie van SAOZ is dat de kans op verwezenlijking van voor tegemoetkoming in aanmerking komende nadeelcompensatie zeer gering wordt geacht. Naar het oordeel van de adviseur is de tegemoetkoming in de schade (vermogensschade) te waarderen op 'nihil'. Door wie een woning wordt gebruikt bepaald namelijk niet de waarde van een woning. De waarde van een woning wordt bepaald door wat de potentiële koper voor de woning over heeft. Een taxatie van een woning wordt uitgevoerd op basis van marktcijfers. Echter is niet uit de marktcijfers direct te herleiden of een woning is gekocht door één of meerdere personen. Dit betekent dat de vraag of voor een woning waarbij meer dan twee kopers betrokken zijn een hogere verkoopprijs wordt betaald niet te beantwoorden is. Hierdoor is het onmogelijk om een zuivere analyse uit te voeren.

Maatschappelijk draagvlak en participatie

De nieuwe definitie van het begrip huishouden is besproken in verschillende overleggen zoals het GEMMA[4]-overleg. Onder de makelaars bestaat veel draagvlak voor het wijzigen van het begrip huishouden waardoor woningen straks ook 'legaal' mogen worden bewoond door woningdelers. Ook bij belangenorganisatie Vastgoed Belang is draagvlak voor de nieuwe definitie van het begrip huishouden. Bovendien hebben een aantal gemeenteraadsleden in 2023 het amendement 'Schrap het samenwoonverbod' ingediend. De gemeenteraadsleden kregen steun vanuit de gemeenteraad en de wethouder.

Kortom voor het wijzigen van het begrip huishouden bestaat bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak.

Overige consequenties

De wijziging van het begrip huishouden heeft alleen (nadelige) gevolgen voor een groep volwassenen (drie of meer personen) die een woning gezamenlijk gebruiken en veronderstellen op grond van de huidige definitie begrip

[4] Tweejaarlijks overleg tussen de gemeente Groningen en makelaars

huishouden (oude) een huishouden te zijn. Deze groep volwassenen is namelijk onder de nieuwe definitie niet meer aan te merken als een huishouden.

Wanneer een groep volwassenen (drie of meer personen) voorafgaand aan de wijziging van het omgevingsplan een woning gebruikten conform de huidige definitie van het begrip huishouden (oud), mogen zij dit gebruik nog vijf jaar na vaststelling van de wijzigingen van het omgevingsplan voortzetten. Als deze groep volwassenen na vijf jaren alsnog gezamenlijk de woning willen gebruiken, kunnen zij voor dit gebruik dat in strijd is met het omgevingsplan een omgevingsvergunning Bopa aanvragen. Het college gaat dan beoordelen of zij voor die situatie wil afwijken van het omgevingsplan.

Wanneer een groep volwassenen (drie of meer personen) na vaststelling van deze omgevingsplanwijziging gezamenlijk een woning willen gebruiken (bewonen), kunnen zij voor dit gebruiken van de woning dat in strijd is met het omgevingsplan een omgevingsvergunning Bopa aanvragen. Het college gaat dan beoordelen of zij voor die situatie wil afwijken van het omgevingsplan.