

zaaknummer: 1045213
afdelingsnaam: BenO-Ruimtelijke Kwaliteit
steller: Aernoud Rijntjes
telefoonnummer: 035 629 2402
onderwerp: Vaststelling bestemmingsplan Regeling meervoudige bewoning 2021

Voorstel

1. De zienswijzen- en wijzigingsnota Ontwerpbestemmingsplan 'Regeling meervoudige bewoning 2021 vast te stellen.
2. Geen exploitatieplan vast te stellen.
3. Het bestemmingsplan Regeling meervoudige bewoning 2021, overeenkomstig de geometrisch bepaalde planobjecten als vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0402.19pbp05mvbewoning-va01 met de daarbij behorende stukken, gewijzigd en overeenkomstig de zienswijzen-wijzigingsnota, zoals bedoeld onder 1, vast te stellen.

Samenvatting

Op 30 maart 2016 heeft u het (paraplu)bestemmingsplan Regeling meervoudige bewoning vastgesteld (hierna Regeling 2016). Een regeling die voor bijna de hele gemeente geldt. De Regeling 2016 is geëvalueerd. De evaluatie is besproken met vertegenwoordigers van bewonersverenigingen (van met name Over 't Spoor) die aan de wieg stonden van deze regeling. Uit de evaluatie en die gesprekken zijn voorstellen tot wijziging van de regeling voortgekomen. Die zijn verwerkt in een herziening van het (paraplu)bestemmingsplan: Regeling meervoudige bewoning 2021 (hierna Regeling 2021). De wijzigingen hebben voornamelijk betrekking op het postcodegebied 1221 en Bloemenbuurt Noord en Zuid. Het ontwerp van bestemmingsplan heeft ter inzage gelegen van 16 april 2021 tot en met 27 mei 2021. In die termijn zijn 2 reacties (zienswijzen) ingediend. De reacties leiden niet tot wijzigingen in het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan Regeling meervoudige bewoning 2021 kan worden vastgesteld.

Met dit voorstel is toezegging T21-004 'Woningsplitsing in kwetsbare wijken' afgedaan.

Inleiding

Op 30 maart 2016 heeft u het bestemmingsplan Regeling 2016 vastgesteld. De reden voor dat bestemmingsplan was een in de raad (11 december 2013) aangenomen motie (M13/70). Deze motie kwam voort uit een document van de samenwerkende wijken Geuzenbuurt, Oosterspoorplein, Klein Rome en Ooster- en Nieuwstraten over de problematiek (de gevolgen) van meervoudige bewoning in die wijken. Het bestemmingplan geeft voor bijna heel Hilversum een regeling voor het gebruik en/of verbouwen van gebouwen voor meervoudige bewoning.

De regeling 2016 bestaat uit twee delen die elk voor een bepaald gebied gelden, gebied 1 en 2. Op de eerste plaats geldt voor heel Hilversum een verbod op het gebruik en/of verbouwen van gebouwen voor meervoudige bewoning. Van dat verbod kan onder voorwaarden worden afgeweken via een omgevingsvergunning.

Gebied 1

In het gebied 1, vooral rondom het centrum, kan worden afgeweken van het verbod onder de voorwaarden dat wordt voldaan aan:

- de parkeernormen;

- de kwaliteit, het woongenot en de gebruiksmogelijkheden van de gebouwen en het woongenot op en gebruiksmogelijkheden van aangrenzende gronden mag niet onevenredig worden aangetast;
- en er mag geen overconcentratie aan meervoudige bewoning ontstaan.

Gebied 2

In gebied 2, de rest van Hilversum, kan worden afgeweken van het verbod als wordt voldaan aan de parkeereisen en de kwaliteit, het woongenot en de gebruiksmogelijkheden van de gebouwen niet onevenredig worden aangetast.

Tijdens de besluitvorming is afgesproken dat de regeling wordt geëvalueerd. Dat is gedaan in 2018. In oktober van dat jaar is de evaluatie verschenen. Op 27 november 2018 heeft u de evaluatie vastgesteld. De evaluatie is in de bijlagen opgenomen.

Overleg met bewoners

Op 18 december 2018 is een bijeenkomst georganiseerd met voorzitters van bewonersverenigingen van de genoemde buurten en zijn de resultaten van de evaluatie gedeeld en besproken. Op 13 februari 2019 is vervolgens de evaluatie en de uitkomsten van het gesprek besproken in de [commissie Ruimtelijke Ordening en Wonen](#). In de brief van 30 april 2019 (zie bijlagen) heeft wethouder Voorink u daarover nader geïnformeerd. In die brief heeft hij ook een aantal acties genoemd die moesten worden uitgewerkt. Deze zijn uitgewerkt en besproken met bewonersverenigingen. Dat is gebeurd op 7 september en 10 december 2020 en afsluitend op 11 maart 2021 met vertegenwoordigers van bewonersverenigingen Geuzenbuurt, Electrobuurt, Kleine driftbuurt (Oosterspoorplein), Havenstraatbuurt (Ooster- en Nieuwstraten) en St. Vitusbuurt (Klein Rome) en Liebergerweg en omgeving. In die gesprekken zijn ook voorstellen gedaan voor wijzigingen in de regeling meervoudige bewoning. Van de eerste bijeenkomst is een uitvoerig gespreksverslag gemaakt. De gesprekken op 10 december 2020 en 11 maart 2021 gingen over dat gespreksverslag en zijn gebruikt voor nadere uitleg en wisselen van standpunten. Het gespreksverslag met opmerkingen van de bewonersverenigingen op de verslaglegging en commentaar daarop is als bijlage toegevoegd. De wijzigingen betreffen een stop om meervoudige bewoning in gebouwen/panden met een woonbestemming in postcodegebied 1221 en Bloemenbuurt noord en zuid en verscherping van de regels over onzelfstandige bewoning (kamers). Onder het kopje 'Argumenten' wordt dat toegelicht.

Bestemmingsplan en beleidsregels

Voor de voorgestelde wijzigingen in de regeling moet het bestemmingsplan van 30 maart 2016 worden gewijzigd. Dat is dus het bestemmingsplan Regeling meervoudige bewoning 2021. Dat nieuwe bestemmingsplan is anders van opzet. Het maakt gebruik van de bepaling in artikel 3.1.2 lid 2 aanhef en onder a. van het Besluit ruimtelijke ordening. Dat betekent dat het nieuwe bestemmingsplan verwijst naar beleidsregels waarin de bepalingen van het bestemmingsplan nader zijn uitgewerkt. Dat zijn de Beleidsregels meervoudige bewoning 2021. Dat is vergelijkbaar met de constructie die we hebben gekozen voor de verankering van het parkeerbeleid in bestemmingsplannen.

In het bestemmingsplan Regeling meervoudige bewoning 2021 staat nog steeds een verbod om gebouwen te gebruiken en/of te verbouwen voor meervoudige bewoning. Met een omgevingsvergunning kan daar onder voorwaarden ook van worden afgeweken. Dat kan alleen als wordt voldaan aan de parkeernormen (net als in het huidige bestemmingsplan) en ook voldaan wordt aan de voorwaarden in die beleidsregels over meervoudige bewoning. Die beleidsregels komen voor het grootste deel overeen met de 'regels' die zijn opgenomen in de toelichting (hoofdstuk 3.3) van het bestemmingsplan Regeling 2016. De voorgestelde wijzigingen (zie verder op in dit voorstel) zijn daar dus bijgekomen. Door deze in beleidsregels op te nemen hebben ze nu ook een juridische basis gekregen. Daarnaast zijn ze overzichtelijker te raadplegen.

Buurtquotum

In de beleidsregels is een tabel opgenomen met het zogenoemde buurtquotum. Het buurtquotum is een hulpmiddel om te bepalen of een buurt nog een woningsplitsing aankan. Een buurt die dichtbebouwd is en waar ook veel adressen zijn kan minder woningsplitsingen aan dan een buurt met minder adressen en met minder bebouwing. Het buurtquotum bepaalt dus of in een buurt of zelfs straat nog ruimte is om een gebouw/pand te verbouwen voor meervoudige bewoning. Als die ruimte er nog is en er kan een omgevingsvergunning worden verleend dan wordt dat in mindering gebracht op het quotum. Dat quotum

wijzigt dus op het moment dat een omgevingsvergunning kan worden verleend. Dat moet dan daadwerkelijk in de tabel worden verwerkt. Het is praktisch ondoenlijk om na elke omgevingsvergunning waarbij kon worden afgeweken van het algemene verbod, dit buurtquotum telkens door de gemeenteraad te laten wijzigen. Daarom wordt in het bestemmingsplan bepaald dat burgemeester en wethouders de beleidsregels kunnen wijzigen.

In principe kunnen wij met deze bevoegdheid ook andere voorwaarden wijzigen, zoals de minimale grootte van een zelfstandige woning of een onzelfstandige woonruimte of de omvang van de bergingsruimte of de buitenruimte. Wij gaan daar echter terughoudend mee om. Mocht het toch nodig zijn dat dergelijke voorwaarden worden gewijzigd en deze wijziging is politiek gevoelig dan wordt de raad daarbij betrokken.

Argumenten

De volgende onderwerpen en daaruit voortkomende aanpassingen aan de regeling meervoudige bewoning zijn besproken met de bewonersverenigingen.

Stop op meervoudige bewoning woonpanden in o.a. postcodegebied 1221

In gebieden die dichtbebouwd zijn is de kans groter dat bewoners en gebruikers hinder van elkaar ondervinden. In die buurten en met name in het (postcode)gebied 1221 wordt dat nog steeds ervaren, zo geven bewoners aan. Daar komt bij dat in 1221 in de komende periode extra woningen worden gebouwd (besloten naar aanleiding van de Gebiedsagenda 1221) voor één- en tweepersoonshuishoudens. Dit zijn doelgroepen die vaak in panden met meervoudige bewoning wonen.

In het gesprek met de bewonersverenigingen op 7 september 2020 is afgesproken in het nieuwe bestemmingsplan geen medewerking meer te verlenen aan aanvragen voor meervoudige bewoning in gebouwen/panden die al een woonbestemming hebben in Geuzenbuurt, Electrobuurt, Kleine driftbuurt (Oosterspoorplein), Havenstraatbuurt (Ooster- en Nieuwstraten), St. Vitusbuurt (Klein Rome) en in Bloemenbuurt noord en zuid.

Deze stop geldt niet voor gebouwen/panden of deel daarvan zonder een woonbestemming. In die gebouwen/panden is meervoudige bewoning in principe nog wel mogelijk. Daarvoor moet wel eerst een afweging worden gemaakt of de bestemming van het gebouw/pand of deel daarvan kan worden gewijzigd in een woonbestemming. Daarna moet worden bekeken of ook meervoudige bewoning tot de mogelijkheden behoort. Daarbij wordt onder andere getoetst aan de voorwaarden uit het beleid. De aanvrager van de omgevingsvergunning moet daarnaast de omgeving (de buurt) betrekken bij de aanvraag.

Gebouwen/panden waarvan een deel geen woonbestemming heeft zijn bijvoorbeeld gebouwen met een zogenoemde gemengde bestemming. Denk aan een gebouw waarvan de begane grond een bedrijfs- of detailhandelsbestemming heeft, waar dus niet mag worden gewoond, en op de verdieping een woonbestemming, waar dus wel mag worden gewoond.

De regeling 2021 geldt voor bijna heel Hilversum en is onderverdeeld in gebied 1, gebied 1a en gebied 2. In het bestemmingsplan en ook in de beleidsregels is een kaart van de 3 gebieden opgenomen.

Net als in de huidige regeling geldt een verbod op het gebruik en/of verbouwen van gebouwen voor meervoudige bewoning. Van dat verbod kan onder voorwaarden worden afgeweken via een omgevingsvergunning van uw college.

Gebied 1

In het gebied 1 (het licht rood gearceerde gebied op het kaartje in hoofdstuk 1.2 van de beleidsregels) kan worden afgeweken van het verbod onder de voorwaarden dat wordt voldaan aan:

- de parkeernormen;
- de door burgemeester en wethouders vastgestelde Beleidsregels meervoudige bewoning 2021, dan wel aan wijzigingen van deze beleidsregels, zoals die gelden op het tijdstip van indiening van de aanvraag om een omgevingsvergunning.

Gebied 1a

In gebied 1a (het rood gearceerde gebied op het kaartje in hoofdstuk 1.2 van de beleidsregels: Geuzenbuurt, Electrobuurt, Kleine driftbuurt (Oosterspoorplein), Havenstraatbuurt (Ooster- en Nieuwstraten), St. Vitusbuurt (Klein Rome) en in Bloemenbuurt noord en zuid) kan niet (meer) worden afgeweken van het verbod voor gebouwen/panden met een woonbestemming of functieaanduiding wonen. Dat kan nog wel voor gebouwen/panden met een (gedeeltelijk) andere bestemming dan wonen. Dit laatste kan alleen als:

- de bestemming van het gebouw of deel daarvan is gewijzigd in een bestemming of aanduiding waardoor wonen in het gebouw/pand of deel daarvan is toegestaan dan wel tegelijkertijd met het verlenen van de omgevingsvergunning wordt afgeweken van het bestemmingsplan waardoor wonen in het gebouw/pand of deel daarvan wordt toegestaan;
én ook voldaan wordt aan:
- de parkeernormen;
- aan de door burgemeester en wethouders vastgestelde Beleidsregels meervoudige bewoning 2021, dan wel aan wijzigingen van deze beleidsregels, zoals die gelden op het tijdstip van indiening van de aanvraag om een omgevingsvergunning.

Gebied 2

In gebied 2, de rest van Hilversum (het groen gearceerde gebied op het kaartje in hoofdstuk 1.2 van de beleidsregels), kan worden afgeweken van het verbod als wordt voldaan aan de parkeernormen en (alleen) de kwaliteitseisen zoals die zijn opgenomen in de door burgemeester en wethouders vastgestelde Beleidsregels meervoudige bewoning 2021 dan wel aan wijzigingen van deze beleidsregels, zoals die gelden op het tijdstip van indiening van de aanvraag om een omgevingsvergunning.

Schrappen begrip ‘overconcentratie’ en nieuw begrip ‘spreiding’

Uit de evaluatie is gebleken dat het begrip overconcentratie tot onduidelijkheid leidt. Het wordt als onvoldoende toetsbaar en transparant ervaren. Daarom is gekeken of het begrip kan worden vervangen door een meer toetsbaar begrip c.q. voorwaarde. Dat blijkt te kunnen met het hierboven genoemde buurtquotum. Daarnaast wordt een nieuw begrip geïntroduceerd: spreiding.

Voor dat nieuwe begrip ‘spreiding’ is onderscheid gemaakt tussen zelfstandige woningen en onzelfstandige woonruimtes.

- a. Zelfstandige woningen
Dat zijn woningen met een eigen toegang en die de bewoners bewonen zonder daarbij afhankelijk te zijn van wezenlijke voorzieningen buiten de woning (bijvoorbeeld appartementen).
- b. Onzelfstandige woonruimte
Dat zijn woonruimtes die geen eigen toegang hebben en die niet door een huishouden kan worden bewoond, zonder dat die daarbij afhankelijk is van wezenlijke voorzieningen buiten die woonruimte, zoals een gedeelde badkamer of keuken. Denk aan kamerbewoning.

Overlast van zelfstandige bewoning is over het algemeen minder dan van onzelfstandige bewoning. Bewoners van zelfstandige woningen binden zich makkelijker met de buurt dan bewoners van onzelfstandige woonruimtes. Die laatste bewoners blijven meestal ook relatief kort in de onzelfstandige woonruimte wonen.

Voorgesteld wordt om voor dit type meervoudige bewoning in de gebieden 1 en 1a de voorwaarde toe te voegen dat een gebouw/pand niet meer dan 5 onzelfstandige woonruimtes mag hebben. Bovendien geldt dat als een gebouw/pand meer dan 2 onzelfstandige woonruimtes heeft (3, 4 of 5 dus) de afstand tussen die gebouwen/panden minimaal 100 meter hemelsbreed is (dus binnen een straal van).

Naast die spreiding blijft het al genoemde buurtquotum gelden. Het hulpmiddel om te bepalen of een buurt nog meervoudige bewoning ‘aankan’. Die methode is overigens nader uitgelegd in de notitie met beleidsregels meervoudige bewoning.

Overgangsregeling gebruik en/of verbouwde panden/gebouwen vóór 2003

Op 4 oktober 2013 is de 'beleidsnotitie inhaalslag handhaving en legalisering illegale appartementen' in werking getreden. Doel van dit beleid was om illegaal in gebruik genomen en/of verbouwde panden tot meerdere zelfstandige woningen te legaliseren als aannemelijk is (gemaakt) dat dit gebruik en/of deze verbouwing is begonnen en/of heeft plaatsgevonden vóór 1 januari 2003 én bovendien de appartementen aan het Bouwbesluit/veiligheidseisen voldoen. Het ‘legalisatiebeleid’ is door ons college op 10 september 2013 vastgesteld. Die regeling bestaat nu dus 8 jaar. Het college vindt dat er voldoende tijd is geweest om gebruik te maken van de regeling en heeft besloten de regeling te beëindigen. Dat ‘legalisatiebeleid’ komt daarom niet terug in het nieuwe bestemmingsplan.

Dat er een einde aan de regeling zou komen is niet nieuw. U heeft in toelichting van het huidige bestemmingsplan Regeling meervoudige bewoning in paragraaf 3.2 al aangegeven dat het de bedoeling is een sluitingsdatum voor het legalisatiebeleid vast te stellen.

Het 'legalisatiebeleid' is door ons college op 17 augustus 2021 ingetrokken. De sluitingsdatum is gelijk aan de datum dat het bestemmingsplan Regeling meervoudige bewoning 2021 in werking treedt. Lopende verzoeken/aanvragen (ingediend voor de sluitingsdatum) om legalisatie van gebruik en/of verbouwingen voor meervoudige zelfstandige bewoning die vóór 2003 hebben plaatsgevonden worden nog op basis van de beleidsnotitie inhaalslag handhaving en legalisering illegale appartementen behandeld.

Overige wijzigingen

De huidige regeling schrijft - indien een gebouw/pand wordt gebruikt en/of verbouwd voor meervoudige bewoning per wooneenheid - een bergingsruimte voor van een minimale oppervlakte van 1,5 m². Dat wordt veranderd in 2 m². Dat is nodig voor het stallen van fietsen en om het stijgend aantal kliko's te kunnen bergen.

Een aantal voorwaarden zijn redactioneel gewijzigd. Onder andere is een betere formulering voor de verplichte buitenruimten gemaakt.

Andere onderdelen van de evaluatie

In de evaluatie zijn aanbevelingen gedaan. Een deel daarvan is hierboven besproken en verwerkt in het nieuwe bestemmingsplan. Zoals de aanbeveling over het begrip 'overconcentratie'.

Hieronder wordt ingegaan op de andere aanbevelingen.

Verwerk de regels in de bestaande bestemmingsplannen.

Het bestemmingsplan Regeling meervoudige bewoning, zoals dat in 2016 is vastgesteld is een zogenoemd paraplubestemmingsplan. Het wijzigt in één keer meerdere bestemmingsplannen. We hebben die wijzigingen verwerkt in de verschillende bestemmingsplannen en die kunnen worden geraadpleegd in een viewer. Dat zal ook te zijner tijd gebeuren met de nu voorgestelde wijzigingen.

Maak een makkelijk leesbare versie van de regels zodat ook alle bewoners van Hilversum ze kunnen begrijpen.

Door te werken met beleidsregels is de regeling al overzichtelijker. Toch is het belangrijk om hier ook nog een makkelijk leesbare versie van te maken.

Verspreid proactief meer informatie over de inhoud van de regels, zowel onder bewoners als professionele partijen binnen de gemeente.

Op de website van Hilversum komt de regeling in duidelijke en eenvoudige taal te staan. In reguliere gesprekken met professionele partijen leggen we de regeling uit. In een (online) gesprek met Hilversumse makelaars is dat onlangs gedaan bijvoorbeeld.

Organiseer bewonersavonden over zowel de regels, als ook de handhaving op de regels.

Deze aanbeveling wordt op dit moment niet overgenomen. We hebben diverse gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de bewonersverenigingen. Over de huidige en ook nieuwe regeling is informatie gegeven. Ook op de website gaan we deze informatie plaatsen. Het organiseren van bewonersavonden over alleen de regeling meervoudige bewoning is ons inziens nu niet nodig.

Meer handhavingscapaciteit

In 2019 heeft team Toezicht en Handhaving 2 extra handhavers (Boa's) en 1 extra bouwinspecteur kunnen aannemen. In het coalitieakkoord is afgesproken dat dit geld getrapd zou vrijkomen. In 2020 zijn er nog 2 extra handhavers (Boa's) bijgekomen. Daarnaast is er geld vrijgemaakt om voor drie jaar 1 handhavingsjurist in te huren om projectmatig te handhaven op meervoudige bewoning, met ingang van 1 januari 2021.

Het college heeft een plan van aanpak opgesteld om projectmatig handhavend op te treden tegen illegale meervoudige bewoning. Er is een lijst met illegaal verbouwde panden vastgesteld. Het project zal starten

in de wijken in gebied 1a zodra het nieuwe bestemmingsplan in werking is getreden, mits de coronamaatregelen dat toelaten (in pandige controles).

Al eerder is een meldpunt opengesteld waar illegale meervoudige bewoning kan worden gemeld. Dat is illegalebouwactiviteit@hilversum.nl.

Zienswijzen

Het ontwerpbestemmingsplan Regeling meervoudige bewoning 2021 heeft in ontwerp ter inzage gelegen vanaf 16 april 2021 tot en met 27 mei 2021. Binnen die termijn zijn reacties (zienswijzen) ingediend.

Deze zienswijzen zijn zo goed als letterlijk opgenomen en van een beantwoording voorzien in bijgaande zienswijzen- en wijzigingennota. De zienswijzen leiden niet tot een aanpassing van het bestemmingsplan.

Er is een ambtshalve wijziging doorgevoerd. Voor de inhoud van de reacties en de beantwoording en de wijziging in het bestemmingsplan verwijzen wij u naar de bijgevoegde nota.

Financiën

Een exploitatieplan is voor dit bestemmingsplan niet nodig en ook niet verplicht.

Uitvoering

Na het besluit wordt het vastgestelde bestemmingsplan ter inzage gelegd voor de duur van 6 weken. In die termijn is het mogelijk beroep in te stellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Met het vaststellen van het bestemmingsplan zijn de door ons vastgestelde Beleidsregels regeling meervoudige bewoning 2021 (ook) definitief.

Burgemeester en wethouders van Hilversum,
de gemeentesecretaris, de burgemeester,

W. Groot, ls.

Ch.B. Aptroot, wnd.

Bijlage(n)

1. Ontwerpbestemmingsplan Regeling meervoudige bewoning 2021 (waarin de evaluatie regeling meervoudige bewoning 2018 als bijlage is opgenomen)
2. Beleidsregels regeling meervoudige bewoning 2021.
3. Wethoudersbrief 13 april 2019.
4. Gespreksverslag (7 september 2020) bewonersverenigingen; inclusief opmerkingen van bewonersverenigingen.
5. Zienswijzen- en wijzigingennota.