

BELEIDSNOTITIE INHAALSLAG HANDHAVING EN LEGALISATIE ILLEGALE APPARTEMENTEN

1.1 Inleiding

De gemeente Hilversum heeft een historische voorraad van illegaal tot meerdere appartementen verbouwde panden. Op verzoek van de gemeenteraad is in 2009 een doorstart gemaakt met het toezicht op kamerbewoning, appartementen en logiesbedrijven. Ook door de invoering van de Wet Basisregistratie Adressen Gebouwen komt de noodzaak van strenger toezicht en registratie sterker naar voren. Recent is begonnen met een project voor een inhaalslag voor de oudere illegale appartementen, met als doelstelling legalisatie onder voorwaarden. Alhoewel op diverse plaatsen in beleid en regelgeving aandacht is besteed aan dit probleem blijken er nog diverse lacunes en onduidelijkheden te zijn. Deze notitie beschrijft de kwestie in het kort, vat het geldende beleid samen en doet aanbevelingen voor aanscherping, verbetering en verduidelijking van dit beleid. Tot slot volgen enkele adviezen voor de toekomst, waarmee overigens geen volledigheid wordt beoogd.

1.2 Doelstelling project

De doelstellingen van het project zijn:

- Het veilig en bruikbaar maken van deze reeds lang bestaande woningen. Erbarmelijke situaties worden verbeterd of beëindigd. De woningen moeten voldoen aan de minimale eisen van het Bouwbesluit. Tevens moeten rookmelders geplaatst worden conform de nieuwbouweisen.
- Het zuiveren en opschonen van gemeentelijke registraties, completeren van het bouwarchief en het op orde brengen van registraties ten behoeve van belastingen, uitkering gemeentefonds e.d.
- Normbevestiging en preventie. Voor de appartementen zal alsnog vergunning aangevraagd moeten worden. Als legalisatie niet mogelijk is moeten de appartementen verdwijnen. Er is al gebleken dat het aantal nieuwe illegale verbouwingen tot appartementen sterk is teruggelopen door het duidelijke optreden van de gemeente. De meeste verhuurders overleggen vóór aankoop van een nieuw pand met de gemeente.

2 Knelpunten, aandachtspunten en oplossingen

2.1 Wat is de situatie?

Aan de onderkant van de Hilversumse woningmarkt is de druk groot. Sinds jaar en dag is er een grote vraag naar kleinere huur- en koopwoningen. Commerciële partijen zijn ingesprongen op deze vraag en hebben sinds de jaren zeventig enkele honderden panden verbouwd tot meerdere woningen. Dit heeft positieve effecten op de samenstelling en dynamiek van de Hilversumse woningmarkt. Bovendien wordt voorzien in een reële vraag. Er zijn echter ook nadelen:

- Het gaat om illegaal gebouwde appartementen van soms mindere kwaliteit.
- Een te grote concentratie van appartementen en bewoners kan een negatieve invloed hebben op de sociale samenhang en de leefbaarheid in de buurt.
- Meer woningen leidt tot meer auto's in buurten waar de parkeerdruk al hoog is.

2.2 Waarom een legalisatieproject?

Veel illegale appartementen bestaan al heel lang, tot enkele tientallen jaren aan toe. Dit maakt het juridisch en praktisch bijzonder moeilijk en bewerkelijk om ze alsnog weg te krijgen. In de meeste gevallen is beëindiging door handhaving geen reële optie meer. Een forse vermindering van het aantal kleine woningen zou bovendien ongunstig zijn voor de Hilversumse woningmarkt en uiteraard voor de bewoners zelf. De argumenten tégen legalisatie zijn vrij beperkt en hebben hoofdzakelijk betrekking op de parkeersituatie. Sociale overlast blijkt bij appartementen een kleiner probleem dan bij kamerverhuur. Gelet hierop is besloten de oudere gevallen te faciliteren door een legalisatiebeleid, zoals al summier is vastgelegd in de parkeerbijdrageregeling. Eén van de voordelen van legalisatie is gelijkberechtiging met de andere legale woningen, wat resulteert in een hogere uitkering uit het gemeentefonds en meer inkomsten uit gemeentelijke belastingen.

2.3 De peildatum 1 januari 2003

In de vorige eeuw is het toezicht op in pandige verbouwingen tot meerdere woningen onderbelicht geweest. Vanaf het begin van deze eeuw is de actieve informatievoorziening van de zijde van de gemeente sterk verbeterd. Onwetendheid over regelgeving kan geen argument meer zijn. Mede gelet op de invoeringsdatum van het toenmalige bouwbesluit is gekozen voor een peildatum van 1 januari 2003. Appartementen waarvan het aannemelijk is dat die vóór deze datum zijn gebouwd komen in aanmerking voor een faciliterend beleid voor legalisatie. Dit betekent dat verbouwingen van ná deze datum alleen in stand kunnen blijven als geheel wordt voldaan aan bestemmingsplan, Bouwbesluit en parkeernormen. Er is geen reden om een recentere peildatum vast te stellen. Het is de bedoeling om "oud zeer" op te lossen, niet om recentere illegale bouw mild tegemoet te treden.

2.4 Praktische uitvoering project

Om vaart in het project te houden worden de eigenaren actief benaderd. De appartementen worden geïnspecteerd, de gebreken worden genoteerd en de eigenaar krijgt direct een aanvraagformulier voor de vergunning uitgereikt. De tekeningen en andere stukken voor de vergunning worden bewust eenvoudig gehouden ter bevordering van de doorloop. Verbeterpunten worden opgenomen in de vergunning en moeten binnen drie maanden worden uitgevoerd.

Het gaat om een eenmalige mogelijkheid. Als de eigenaar niet wil meewerken is er kennelijk geen behoefte aan legalisatie en volgt een handhavingstraject.

Om een duidelijk signaal te geven aan de verhuurbranche is ook begonnen met handhavend optreden tegen appartementen die niet te legaliseren zijn, bijvoorbeeld omdat blijkt dat ze toch niet van vóór 1 januari 2003 zijn. Op dit moment worden bij circa 80 panden de eerste stappen gezet voor handhavend optreden.

2.5 Aangetroffen woonvormen

Bij de uitvoering van het project is gebleken dat niet alle soorten bewoning onder de noemer kamerbewoning hetzij appartementen te scharen zijn. Er komen diverse mengvormen en tussenvarianten voor, mogelijk ook om regelgeving te ontwijken.

Omschrijvingen meervoudige bewoning

- **Appartementen (zelfstandige woonruimte):** Woonruimtes die elk achter de eigen voordeur de voorzieningen hebben (keuken, douche en toilet) voor eigen gebruik. Bovendien is de woonruimte bereikbaar zonder dat men door een andere woning of bedrijfsruimte moet, of dat de toegang naar een andere woning of bedrijfsruimte door de eigen woning voert.
- **Onvrije woningen (tussenvariant):** Eigen voorzieningen voor elke onvrije woning. Er is echter geen sprake van vrij bereikbare voordeuren. De ene woning is slechts toegankelijk via de andere, of via een bedrijfsruimte. Ten gevolge van de Wet BAG krijgen onvrije woningen wel een eigen huisnummer.
- **Kamerbewoning (onzelfstandige woonruimte):** De situatie waarbij de bewoners geen (familie)-band met elkaar hebben en dus ieder een eigen zelfstandige huishouding voeren, maar wel de voorzieningen (keuken, douche en toilet) onderling delen. De gemeente Hilversum accepteert uit coulance de aanwezigheid van een eigen keukenblokje in elke kamer.
- **Mengvormen:** Bijvoorbeeld de situatie dat iedere eenheid een eigen keuken en badkamer heeft, maar dat de toiletten per twee eenheden gedeeld moeten worden. De mengvorm zit dicht tegen de zelfstandige woning aan en wordt vaak gemaakt met het oogmerk (parkeer)normen te ontwijken. Mengvormen leiden vaak tot hokkerige en onpraktische woonruimte die niet makkelijk weer is terug te vormen tot een gezinswoning.

Beoordeling: Mengvormen en -in wat mindere mate- onvrije woningen zijn geen grote aanwinst voor onze woningmarkt. De gemeente Hilversum lijkt geen belang te hebben bij een verdere toename van deze woonvormen in de toekomst. De negatieve aspecten zijn echter niet zodanig dat gevallen van vóór 1 januari 2003 op een andere grondslag behandeld zouden moeten worden dan de illegale zelfstandige woonruimtes van vóór 1 januari 2003.

Mengvormen zitten dicht tegen zelfstandige woningen aan en lijken vaak gemaakt te worden in een poging de parkeernormering te ontduiken. Het argument is dan dat er één voorziening wordt gedeeld en dat er 'dus' sprake is van kamerbewoning, met een lage parkeernorm per unit.

Het is zinvol om ondubbelzinnig uit te spreken dat hier geen sprake is van kamerbewoning en dat de parkeernorm voor kamerbewoning dus niet van toepassing is. Gelet op de sterke verwantschap met zelfstandige woningen is het raadzaam om een parkeernorm van 1,0 per unit van een mengvorm vast te stellen.

Onvrije woningen lijken zo sterk op zelfstandige woningen dat er geen reden is om afwijkende parkeernormen vast te stellen.

Oplossing:

Onvrije woningen en -voorzover vergunningplichtig- mengvormen op gelijke voet betrekken in dit project.

Voor mengvormen een parkeernorm vast stellen van 1,0 parkeerplaats per unit. Dit geldt zowel voor gevallen van vóór 1 januari 2003 als voor gevallen van daarna. Voor onvrije woningen gelden gelijke parkeernormen als voor zelfstandige woningen.

Advies: Samen met de afdeling Stedelijke Ontwikkeling onderzoeken of er redenen zijn om specifieke -beperkende- bestemmingsplanbepalingen te formuleren voor nog te maken vormen van meervoudige bewoning.

2.6 Parkeerprobleem en -normering

Het legalisatieproject richt zich op de historische voorraad en leidt niet tot een feitelijke verhoging van de parkeerdruk in de buurten. Het gaat om woningen die er al lang zijn, en waarvan de bewoners al lang in de wijk parkeren. Alleen in de gebieden met betaald parkeren kan door de toename van het aantal adressen ook het aantal parkeervergunningen oplopen. Dit is echter een autonoom effect van de invoering van de Wet Basisregistratie Adressen Gebouwen.

Juridisch gezien moet bij de behandeling van de vergunningaanvraag voor legalisatie de verhoogde parkeervraag wél meegewogen worden. De parkeerbijdrageregeling biedt de mogelijkheid om bij appartementen van vóór 1 januari 2003 ontheffing te verlenen van de parkeereis als een storting wordt gedaan in het parkeerfonds. Dit fonds wordt ingezet om de parkeersituatie in de buurten te verbeteren, als eerste daar waar de vraag naar parkeerplaatsen het grootst is.

Uit enkele recente bezwaarzaken blijkt dat het parkeerbeleid een aantal omissies en onduidelijkheden bevat.

2.6.1 80% Parkeerdruk

De Commissie Bezwaarschriften is van oordeel dat de Parkeerbijdrageregeling 2009 geen mogelijkheden biedt om ontheffing te verlenen in combinatie met een financiële bijdrage in gebieden waar de parkeerdruk hoger is dan 80%. De bijdrageregeling is nogal complex geformuleerd. Kritische lezing wijst uit dat de 80% grens alleen een rol speelt als ontheffing wordt verleend op basis van afwikkeling van de parkeervraag op de openbare weg. (Parkeerbijdrageregeling 2009, p3 §.1.3.2, 1 onder a en “ad a” eerste aandachtsstreepje.) Bij alle andere ontheffingsvarianten is niet beoogd de 80% grens een rol te laten spelen. Kennelijk vraagt dit deel van het beleidstuk bevestiging en verduidelijking.

Oplossing: (Nogmaals) vaststellen dat de grens van 80% parkeerdruk alleen een rol speelt als ontheffing wordt verleend op basis van afwikkeling van de parkeervraag op de openbare weg. Ontheffingen op andere grondslag kunnen dus ook in gebieden met meer dan 80% parkeerdruk worden verleend. Dit geldt dus ook voor illegale appartementen van vóór 1-1-2003.

2.6.2 Waardebepaling

Normaal gesproken wordt de parkeerbehoefte berekend aan de hand van de verkoop- of verhuurwaarde van de woning. Meestal is geen sprake van verkoop. De in de markt gehanteerde huurprijzen zijn niet gerelateerd aan de officiële puntentelling en hebben dus geen objectieve waarde. Het alsnog bepalen van een huurwaarde aan de hand van de puntentelling is door de complexe regels zeer tijdrovend.

Oplossing: In dit project wordt bepaald of het om een dure, middeldure of goedkope woning gaat aan de hand van de objectieve WOZ-waarde. Dit geeft een goede benadering van de reële verkoopwaarde.

2.6.3 Afronding

Het parkeerbeleid geeft geen regels voor de afronding van een parkeereis.

Oplossing: Tot 0,50 wordt naar beneden afgerond. Vanaf 0,50 omhoog. Dit geldt zowel voor reëel aan te leggen parkeerplaatsen als voor de financiële bijdrage.

2.7 Bestemmingsplannen

De (HOB-)bestemmingsplannen van begin deze eeuw boden ruime mogelijkheden voor het maken van appartementen. De nieuwe bestemmingsplannen geven deze ruimte in principe ook. Alleen waar een ruimtelijke noodzaak is om de verbouw tot appartementen te reguleren is in het bestemmingsplan een bepaling opgenomen die dit in principe verbiedt. Een afwijkingsregeling bepaalt dat onder voorwaarden kan worden afgeweken van dit verbod. In het bestemmingsplan Over 't Spoor is ~~per~~ ~~abuis~~ wel het verbod, maar niet de afwijkingsregeling opgenomen. Uit de toelichting van deze bestemmingsplannen blijkt nog onvoldoende dat de afwijkingsregeling ook gebruikt kan worden ten behoeve van legalisatie van appartementen van vóór 1 januari 2003.

Oplossing: Als beleid vastleggen dat in principe wordt meegewerkt aan een vergunning voor planologische afwijking ten behoeve van de legalisatie van appartementen van vóór 1 januari 2003, mits de strijdigheid niet bestond in het voorgaande bestemmingsplan.

2.8 Monumenten / beschermd stadsgezicht

Sommige panden die illegaal verbouwd zijn tot appartementen zijn een (gemeentelijk) monument of liggen in een beschermd stadsgezicht. In principe betekent dit een extra vergunningplicht en de noodzaak tot historisch onderzoek. De aanwijzing tot monument of stadsgezicht heeft doorgaans voornamelijk betrekking op de buitenzijde (casco) van het pand. Deze is meestal niet gewijzigd. Bovendien zijn de meeste panden pas aangewezen ná de verbouwing tot appartementen, en dus aangewezen in de huidige staat. Gelet op het feit dat de impact van de verbouwing op de monumentale waarden meestal marginaal is, is een historisch onderzoek soms een te zwaar middel.

Oplossing: Per geval wordt beoordeeld of een historisch onderzoek zinvol is. Als een historisch onderzoek noodzakelijk is moet er ook advies aan de Commissie voor Welstand en Monumenten worden gevraagd.

2.9 Leges

Met de aanvragers ontstaat geregeld discussie over de hoogte van de bouwsom, en daarmee van de leges. Door de geldontwaarding ligt de hedendaagse bouwsom veel hoger dan de feitelijke bouwsom van jaren geleden. Daarnaast is het vaak niet meer mogelijk om de feitelijke bouwsom te achterhalen. Gelet op jurisprudentie moet worden uitgegaan van de actuele bouwsom, al is ook deze vaak moeilijk vast te stellen.

Oplossing: Vaststellen dat de hedendaagse bouwsom bepalend is voor de leges. Gelet op de moeilijkheid om deze goed te bepalen de bouwsom per appartement vaststellen op € 5.000,-, dit behoudens tegenbewijs.

3 Toekomstige ontwikkelingen

Deze notitie focust op de aanpak van oude gevallen van vóór 1 januari 2003. De ontwikkelingen staan echter niet stil. De Rijksoverheid streeft naar deregulering, onder meer door steeds verdere beperking van de vergunningplicht voor bouwen. Nu is het maken van appartementen in elk geval nog vergunningplichtig voor bouwen, maar als zo'n verbouwing in de toekomst vergunningvrij wordt, is het onmogelijk om de parkeernormering af te dwingen. Het is zinvol om te bezien of dit soort ontwikkelingen bij meervoudige bewoning tot problemen kunnen gaan leiden.

De vraag naar betaalbare woningen in Hilversum is en blijft groot. Het is aannemelijk dat Hilversum een aantrekkelijke locatie blijft voor meervoudige bewoning van panden.

De gemeente Hilversum wil de aanpassing van de woningmarkt aan de actuele vraag zoveel mogelijk stimuleren en faciliteren. Tegelijkertijd moeten wij oog hebben voor de veiligheid en kwaliteit van woningen en de leefbaarheid in de buurten. Bij dit laatste aspect speelt toename van de parkeerdruk door intensiever gebruik (en autonome groei van het autobezit) een belangrijke rol.

Advies: Als uitwerking van de Structuurvisie Hilversum 2030 zal een integrale visie op meervoudige bewoning moeten worden opstellen. Hierbij ook aandacht besteden aan de vraag of de huidige

regelgeving voldoende toekomstbestendig is. Dit zal worden gemeld aan de afdeling Stedelijke Ontwikkeling.

4 Samenvatting beslispunten

4.1 Aanscherping beleid

Gelet op het voorgaande adviseer ik u het navolgende als aanvullend beleid vast te stellen:

- **Reikwijdte project:** Bepalen dat dit project niet alleen van toepassing is op illegale appartementen van vóór 1 januari 2003, maar ook op mengvormen en onvrije woningen van voor deze datum.
- **Parkeren:**
 - o (Nogmaals) vaststellen dat de grens van 80% parkeerdruk alleen van betekenis is bij ontheffing gebaseerd op afwikkeling van de parkeervraag op de openbare weg. In alle andere gevallen is ontheffing dus ook mogelijk bij een parkeerdruk van meer dan 80%.
 - o Bepalen dat voor mengvormen een parkeernorm geldt van 1,0 parkeerplaats per unit.
 - o Bevestigen en voor zover nodig vaststellen dat voor onvrije woningen dezelfde parkeernormen gelden als voor zelfstandige woningen.
 - o Binnen dit project wordt voor de parkeerberekening de verkoopwaarde van de woning als grondslag gebruikt en deze wordt bepaald op de WOZ-waarde van die woning.
 - o Binnen dit project wordt de parkeereis tot 0,50 naar beneden afgerond, en vanaf 0,50 naar boven. Dit geldt zowel voor reëel aan te leggen parkeerplaatsen als voor de financiële bijdrage.
- **Bestemmingsplannen:** In dit project in principe meewerken aan een vergunning voor planologische afwijking ten behoeve van legalisatie, mits de strijdigheid niet bestond in het voorgaande bestemmingsplan.
- **Monumenten / beschermde stadsgezichten:** In dit project wordt per geval beoordeeld of een historisch onderzoek zinvol is. Als er geen historisch onderzoek wordt uitgevoerd wordt de aanvraag ook niet voorgelegd aan de Monumentencommissie, omdat de impact van de aanvraag minimaal is.
- **Leges:** In dit project is de hedendaagse bouwsom bepalend voor de leges. Gelet op de moeilijkheid om deze goed te bepalen is de bouwsom per eenheid € 5.000,-, dit behoudens tegenbewijs.

4.2 Adviezen beleidsontwikkeling

- **Meervoudige bewoning algemeen:** Als uitwerking van de Structuurvisie Hilversum 2030 een integrale visie op meervoudige bewoning opstellen. Daarbij ook aandacht besteden aan mengvormen en onvrije woningen.
- **Bestemmingsplannen:** Bij het opstellen van nieuwe bestemmingsplannen onderzoeken of er redenen zijn om specifieke bepalingen op te nemen voor meervoudige bewoning.

