

Voorstel Gemeenteraad VII- E
Raadsvergadering 13 november 2017

Onderwerp Bestemmingsplan Onzelfstandige bewoning Enschede

Portefeuillehouder Jeroen Hatzenboer agendaletter (E))

Programma DF
Stuknummer Aangeboden aan Raad 23 oktober 2017
Corsanummer 1700102501

Wij stellen u voor te besluiten om:

1. de Nota "Samenvatting en beantwoording zienswijzen bestemmingsplan Onzelfstandige bewoning Enschede" vast te stellen en degenen die gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om hun zienswijze omtrent dit plan aan de raad kenbaar te maken hiervan in kennis te stellen;
2. het bestemmingsplan "Onzelfstandige bewoning Enschede" gewijzigd vast te stellen overeenkomstig de bij dit plan behorende verbeelding, regels, toelichting en ondergrond conform NL.IMRO.0153.BP00160-0003;
3. Gedeputeerde Staten van Overijssel te verzoeken om in te stemmen met eerdere bekendmaking van het besluit tot gewijzigd vaststellen van het bestemmingsplan "Onzelfstandige bewoning Enschede";
4. Indien bij beslispoint 2 is besloten in te stemmen met het voorliggende bestemmingsplan ook te besluiten tot inzet van handhavingscapaciteit en hiervoor de benodigde financiële middelen aan te wijzen.

Wij stellen u voor kennis te nemen van:

1. de door het college in concept vastgestelde beleidsregel Onzelfstandige Bewoning Enschede.

Inleiding

Tot eind 2015 kende de gemeente Enschede een omzettingsvergunningstelsel: voor het omzetten van een zelfstandige woning in onzelfstandige woonruimten (kamerverhuurpand) was een omzettingsvergunning nodig. Met het instellen van maximale percentages kamerverhuurpanden per buurt en straat werd de toevoeging van nieuwe kamerverhuurpanden gereguleerd en gespreid over de stad. Dit vergunningstelsel was gebaseerd op de huisvestingsverordening. Met de inwerkingtreding van de Huisvestingswet 2014 ontbreekt het de gemeente Enschede aan de mogelijkheid een huisvestingsverordening op te stellen. Hiermee is ook het omzettingsvergunningstelsel komen te vervallen. In november 2015 heeft de raad besloten om onzelfstandige bewoning te reguleren door middel van het bestemmingsplan. Achtereenvolgens is door de raad in 2015 en 2016 een voorbereidingsbesluit genomen waarbij onzelfstandige bewoning vanaf 5 personen (2015) en vanaf 3 personen (2016) alleen met een vergunning van burgemeester en wethouders is toegestaan.

In deze periode heeft de raad verschillende malen gesproken over de definitieve invulling van onzelfstandige bewoning in het bestemmingsplan. Reguleren via het bestemmingsplan is van belang om concentratie van onzelfstandige bewoning te voorkomen. Daarbij zijn aanvullende maatregelen nodig, omdat bijkomende factoren die gelinkt worden aan onzelfstandige bewoning zoals geluids- en parkeeroverlast niet per definitie via het bestemmingsplan op te lossen zijn.

De raad heeft, naast de regulering via het bestemmingsplan, prioriteit gegeven aan een aantal maatregelen ter voorkoming van woonoverlast en verbeteren van de leefbaarheid in wijken:

- (het voortzetten van) afspraken met woningcorporaties over het bieden van geschikte woonruimte voor de kwetsbare groepen in de samenleving;
- het instellen van een gemeentelijk meldpunt voor woonoverlast;
- het oprichten van een stedelijk team waar de aanpak van woonoverlast gecoördineerd wordt.

De maatregelen voor de aanpak van woonoverlast (mede naar aanleiding van de Wet aanpak woonoverlast, (artikel 151d Gemeentewet), die per 1 juli jl. in werking is getreden) worden in een breder verband binnen de gemeente opgepakt, aangezien onzelfstandige bewoning niet de enige aanleiding is van deze problematiek. In punt 2 van de kanttekeningen wordt hier verder op ingegaan. Het bestemmingsplan dat nu voor ligt, voorziet in de regeling dat binnen het stedelijk gebied van Enschede onzelfstandige bewoning vanaf 3 personen in principe niet is toegestaan. Burgemeester en wethouders kunnen via afwijking van het bestemmingsplan medewerking verlenen aan een verzoek om een zelfstandige woning of wooneenheid te wijzigen in een kamerverhuurpand. Een dergelijke aanvraag wordt onder andere getoetst aan buurt- en straatpercentages. Deze percentages geven aan wat de maximale capaciteit is binnen een buurt of straat ten aanzien van kamerverhuurpanden en zijn opgenomen in de aan het bestemmingsplan gekoppelde beleidsregel. Indien nodig, kunnen burgemeester en wethouders de percentages aanpassen of bijstellen door de beleidsregel gewijzigd vast te stellen.

Beoogd resultaat

Een bestemmingsplan waarmee wordt geregeld dat onzelfstandige bewoning vanaf 3 personen alleen is toegestaan via afwijking van het bestemmingsplan door burgemeester en wethouders. Aan het bestemmingsplan is een beleidsregel gekoppeld waarin inhoudelijke afwijkingscriteria zijn benoemd.

Argumenten

1. *Met het vaststellen van het bestemmingsplan en de beleidsregel wordt uitvoering gegeven aan één van de maatregelen waar de gemeenteraad haar prioriteit aan heeft gegeven in het kader van onzelfstandige bewoning*

Zoals in de inleiding is vermeld, heeft de raad in het voortraject aangegeven welke maatregelen de voorkeur hebben om, in het kader van onzelfstandige bewoning, woonoverlast te voorkomen en de leefbaarheid in buurten te bevorderen. De continuering van de regeling in het huidige voorbereidingsbesluit in een bestemmingsplan is één van deze maatregelen. De beleidsregel is in concept vastgesteld door burgemeester en wethouders. Na vaststelling van het bestemmingsplan Onzelfstandige bewoning is de portefeuillehouder gemandateerd de beleidsregel definitief vast te stellen. Deze beleidsregel is opgenomen in bijlage 4 bij dit voorstel. Het ontwerpbestemmingsplan en de concept beleidsregel hebben ter visie gelegen. Gedurende de inzageperiode zijn 5 zienswijzen ingediend. Ook is een reactie van één wijkraad ontvangen. Onder punt 1 van de kanttekeningen wordt hier verder op ingegaan.

2. *Het bestemmingsplan en de beleidsregel reguleren onzelfstandige bewoning*

Het bestemmingsplan en de beleidsregel vormen samen een instrument om te sturen op onzelfstandige bewoning, waarmee concentratie van deze woonvorm voorkomen kan worden. Concentratie van onzelfstandige bewoning geeft extra druk op het woon- en leefklimaat in buurten. Burgemeester en wethouders kunnen afwijken van het bestemmingsplan mits wordt voldaan aan het toetsingskader uit de beleidsregel.

3. *Het reguleren van onzelfstandige bewoning is in lijn met de gemeentelijke visie*

Het thema "onzelfstandige bewoning" raakt verschillende gemeentelijke beleidsvelden. In de Woonvisie staat een goed aanbod van verschillende woonmilieus centraal. Voor studenten wil de gemeente Enschede een aantrekkelijke woonstad zijn. Niet alleen studenten zijn een belangrijke doelgroep voor onzelfstandige bewoning, dit geldt ook voor seizoenarbeiders en kwetsbare groepen. Onder andere over de huisvesting van deze laatste doelgroep maakt de gemeente afspraken met woningcorporaties, omdat zij voorzien in een omvangrijk deel van een passend aanbod van woningen, zelfstandig, maar ook onzelfstandig. Naast woningcorporaties zijn particulieren actief op de woningmarkt van onzelfstandige bewoning. De gemeenteraad wil, ongeacht wie, grip houden op de concentratie van onzelfstandige bewoning, omdat dit van invloed is op de leefbaarheid in straten en buurten.

4. *Burgemeester en wethouders zijn bevoegd tot het vaststellen van de beleidsregel*

Het Besluit ruimtelijke ordening geeft de mogelijkheid om regels in het bestemmingsplan op te nemen waarbij de uitwerking in een beleidsregel neergelegd kan worden. Het college heeft de bevoegdheid deze beleidsregel vast te stellen en, indien gewenst, op een later moment gewijzigd vast te stellen.

5. *Beleidsregel is het toetsingskader bij vergunningverlening*

In de beleidsregel is per buurt een maximaal percentage opgenomen voor onzelfstandige bewoning. Als bij toetsing blijkt dat het buurtpercentage nog niet is bereikt, wordt gekeken naar het straatpercentage. Belangrijke voorwaarde hierbij is dat tussen twee kamerverhuurpanden minimaal twee aaneengesloten panden aanwezig moeten zijn, die niet als kamerverhuurpand in gebruik zijn. Daarnaast mogen er niet meer bewoners zijn dan het aantal aanwezige kamers (gemeenschappelijke ruimtes niet meegerekend).

6. *Gewijzigde vaststelling en eerdere bekendmaking*

Vanwege een gewijzigde vaststelling moet het bestemmingsplan, wanneer het is vastgesteld, zo snel mogelijk aan de provincie worden toegestuurd en mag het plan met het vaststellingsbesluit niet eerder dan na zes weken ter inzage worden gelegd. Om dit proces te versnellen, wordt voorgesteld om Gedeputeerde Staten van Overijssel te verzoeken om het vastgestelde plan eerder ter inzage te mogen leggen. Dit is mogelijk aangezien de wijzigingen in dit bestemmingsplan van technische aanpassingen zijn die geen invloed hebben op de richting van het bestemmingsplan en geen provinciale of nationale belangen treffen. Zie bijlage 7 bij dit voorstel voor een overzicht van wijzigingen. Een eerdere bekendmaking van het vaststellingsbesluit bevordert de snelheid van de procedure, zonder dat de zorgvuldigheid wordt aangetast of belangen worden geschaad.

Kantttekeningen.

1. *De reacties uit de zienswijzen en van de wijkraad Horstlanden - Veldkamp geven uiteenlopende visie op het reguleren van onzelfstandige bewoning*

Gedurende de inzagetermijn zijn 5 zienswijzen ingediend. De meningen van de indieners van zienswijzen zijn uiteenlopend: van nog strakker reguleren tot meer vrij laten. De algemene deler van de zienswijzen is dat als er onzelfstandige bewoning mogelijk gemaakt wordt, hier kwalitatieve voorwaarden aan verbonden moeten worden. Het opnemen van kwalitatieve voorwaarden in een bestemmingsplan is alleen mogelijk als hier een ruimtelijke motivering aan ten grondslag ligt.

De aangedragen voorbeelden, zoals containers achter de woning plaatsen, een gezamenlijke ontmoetingsruimte of voldoende daglichttoetreding kunnen niet via het bestemmingsplan worden afgedwongen.

Een goed woon- en leefklimaat is op te delen in ruimtelijke, fysieke en sociale maatregelen. De ruimtelijke maatregelen zijn opgenomen in het bestemmingsplan: buurt- en straatpercentages maken het reguleren van concentratie mogelijk. Minimale eisen voor fysieke maatregelen zijn in het Bouwbesluit 2012 opgenomen. Sociale maatregelen zijn nodig vanwege het gevoel dat er geen binding is met de buurt door de snelle doorstroming van bewoners in onzelfstandig bewoonde woningen. Dit leidt tot een gebrek aan sociale cohesie tussen verschillende bewonersgroepen. In punt 2 van de kanttekeningen wordt hier verder op ingegaan.

2. *Regulering via het bestemmingsplan voorkomt verdere concentratie van onzelfstandige bewoning, maar is geen oplossing voor bestaande onzelfstandige bewoning en het lost niet de woonoverlast op*

Afgelopen periode is in de raad (stedelijke commissies, technische sessies) veel gesproken over onzelfstandige bewoning en de overlast die dit kan veroorzaken in de buurt. Het maken van een bestemmingsplan is een middel om verdere concentratie te voorkomen, maar doet niets met bestaande situaties omdat deze binnen de meeste bestemmingsplannen bij recht zijn toegestaan. Ook lost het geen geluidsoverlast, slecht onderhoud of gebrek aan contact met de buurt op. Daar zijn andere maatregelen voor nodig. De Wet aanpak woonoverlast kan hier een oplossing bieden. Deze wet biedt de mogelijkheid aan de burgemeester om een last onder bestuursdwang op te leggen wanneer een persoon ernstige en herhaaldelijke hinder veroorzaakt voor omwonenden in zijn of haar woonomgeving. De raad stelt hiervoor kaders vast in een verordening. De burgemeester heeft de bevoegdheid om t.a.v. een specifieke casus bijvoorbeeld gedragsregels opstellen, een last onder dwangsom of een tijdelijk huisverbod opleggen. In de inleiding van dit nu voorliggende voorstel wordt een lijst met maatregelen genoemd waarop de raad nu reeds kan inzetten ter voorkoming van woonoverlast en verbetering van de leefbaarheid. E.e.a. vooruitlopend op het van toepassing verklaren van de Wet aanpak woonoverlast.

3. *Het vaststellen van het bestemmingsplan vooruitlopend op de integrale aanpak van woonoverlast is noodzakelijk*

Omdat het Voorbereidingsbesluit Onzelfstandige Bewoning 2017 afloopt op 23 december 2017, is het noodzakelijk om voor deze datum het bestemmingsplan vast te stellen. Wanneer het voorbereidingsbesluit afloopt en er is nog geen bestemmingsplan ten aanzien van onzelfstandige bewoning vastgesteld, wordt ten aanzien van onzelfstandige bewoning die nu in strijd is met dit voorbereidingsbesluit, de strijdigheid opgeheven en bij recht toegestaan. Om situaties die onwenselijk zijn te voorkomen, wordt dit deel van het instrumentarium daarom nu al vast aan voorgelegd ter besluitvorming.

Bij het vaststellen van het bestemmingsplan is het noodzakelijk om te besluiten tot inzet van handhavingcapaciteit en hiervoor de benodigde financiële middelen aan te wijzen. Voor handhaving op het bestemmingsplan ten behoeve van onzelfstandige bewoning gaat het om 1 fte. De raad heeft in een eerder stadium prioriteit gegeven aan onder andere regulering via het bestemmingsplan, zoals ook in de inleiding van dit voorstel is benoemd. Indien de raad instemt met dit voorstel, dan moeten er tevens middelen voor toezicht en handhaving worden vrijgemaakt. Het een is onlosmakelijk verbonden met het ander.

Het college benadrukt dat de voorkeur uit gaat om dit voorstel in totale aanpak van woonoverlast te plaatsen en niet zoals nu "stand alone". Zoals hierboven aangegeven, is dit echter door de beperkte geldigheidsduur van het voorbereidingsbesluit niet mogelijk. Bij de integrale aanpak van woonoverlast zullen er extra middelen (bovenop de hier bedoelde 1 fte handhaving) vrijgemaakt moeten worden om te kunnen handhaven. Een voorstel hiertoe zal in de nadere besluitvorming rondom de integrale aanpak van woonoverlast worden meegenomen. In dit nu voorliggende voorstel gaat het alleen om de overlast ten gevolge van onzelfstandige woonruimte.

4. *Het opstellen van dit bestemmingplan is niet in overeenstemming met de dereguleringslag*

In het bestemmingsplan is de mogelijkheid opgenomen om af te wijken van de regels en via een vergunning onzelfstandige bewoning toe te staan. Het team Vergunningen behandelt deze verzoeken. In 2014 is er juist voor gekozen om, met het wegvallen van de mogelijkheid om een huisvestingsverordening op te stellen en daarmee het vervallen van de omzettingsvergunning, 1 fte bij dit team te bezuinigen. Dit is in lijn met de doorgevoerde dereguleringslag binnen de gemeentelijke vergunningstelsels. Nu met het bestemmingsplan structureel weer vergunningsaanvragen in afwijking van het bestemmingsplan moeten worden behandeld (in het kader van onzelfstandige bewoning) is het noodzakelijk deze fte weer in te vullen. Bij kanttekening 3 is hier al kort op ingegaan en in de paragraaf "kosten, opbrengsten en dekking" wordt hier verder op ingegaan.

Reguleren van onzelfstandige bewoning kan leiden tot een toename in de aanvragen voor andere, soortgelijke, woonvormen

Het voorliggend bestemmingsplan en de daaraan gekoppelde beleidsregel zien toe op het reguleren van onzelfstandige bewoning. Het bestemmingsplan heeft als doel de leefbaarheid (het woon- en leefklimaat) in buurten op peil te houden ten aanzien van concentratie van onzelfstandige bewoning. Nu vanuit de gemeente de focus ligt op het reguleren van onzelfstandige woonruimten, is de kans aanwezig dat er door pandeigenaren naar een andere invulling voor dezelfde doelgroep bewoners wordt gezocht. Het gaat om woonvormen die buiten de scope van dit bestemmingsplan vallen, maar waarmee ook de druk op de leefbaarheid in buurten toeneemt. Het is denkbaar dat, indien noodzakelijk, in aanvulling op dit bestemmingsplan, het reguleren van ander woonvormen noodzakelijk is.

Bijdrage aan duurzaamheidsdoelstellingen

Het bestemmingsplan levert geen directe bijdrage aan het behalen van duurzaamheidsdoelstellingen. Het bestemmingsplan maakt geen nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk en doet bijvoorbeeld geen uitspraken over zaken als energiebesparing.

Kosten, opbrengsten, dekking

In het voorliggende bestemmingsplan is opgenomen dat alleen via een afwijking van het bestemmingsplan medewerking kan worden verleend aan onzelfstandige bewoning vanaf 3 personen. Team Vergunningen behandelt de aanvragen voor het afwijken van het bestemmingsplan, toetst deze aan de percentages en bereid de vergunning of de weigering voor. Ook de bezwaar- en beroepschriften worden binnen dit team behandeld. De kosten voor één extra fte voor team Vergunningen worden gedekt uit het kostendekkende deel van de leges.

Team Handhaving ziet toe op de naleving van verleende (of geweigerde) vergunningen en het behandelen van verzoeken tot handhaving op dit onderwerp. De inzet op onzelfstandige bewoning vraagt een vrij intensieve aanpak door team Handhaving. De raad heeft in de stedelijke commissie van 8 mei jl. aangegeven in te willen zetten op regulering van onzelfstandige bewoning via het bestemmingsplan. Focus op onzelfstandige bewoning betekent extra capaciteit ter grootte van 1 fte bij Team Handhaving vanwege de huidige inzet van bestaande capaciteit op andere belangrijke aandachtsgebieden.

Het college benadrukt dat de voorkeur uit gaat om dit voorstel in totale aanpak van woonoverlast te plaatsen en niet "stand alone". Bij de integrale aanpak van woonoverlast zullen er extra middelen (bovenop de hier bedoelde 1 fte handhaving) vrijgemaakt moeten worden om te kunnen handhaven.

Communicatie

Wijkraden zijn schriftelijk op de hoogte gesteld van het bestemmingsplan "Onzelfstandige Bewoning Enschede". Hierbij is aan de wijkraden aangeboden het bestemmingsplan en de beleidsregel nader toe te lichten. Door de wijkraden is hier geen gebruik van gemaakt. Vanuit de wijkraad Horstlanden - Veldkamp is een inhoudelijke reactie gegeven. Zie punt 1 van de kanttekeningen voor een nadere toelichting. De terugkoppeling van de beantwoording van de reactie vindt plaats in samenspraak met de wijkregisseur. De reactie en beantwoording van de wijkraad is opgenomen in bijlage 6 bij dit raadsvoorstel.

Vervolg

Het vaststellen van een bestemmingsplan is een exclusieve bevoegdheid van de gemeenteraad. Voor belanghebbenden bestaat de mogelijkheid tegen het vaststellingsbesluit beroep in te stellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Bijlagen

1. Onzelfstandige bewoning Enschede – Verbeelding
2. Onzelfstandige bewoning Enschede – Planregels
3. Onzelfstandige bewoning Enschede – Toelichting
4. Onzelfstandige bewoning Enschede – Beleidsregel
5. Onzelfstandige bewoning Enschede – Nota samenvatting en beantwoording zienswijzen
6. Samenvatting reactie advies Wijkraad en beantwoording
7. Overzicht van wijzigingen ten opzichte van het ontwerp

Burgemeester en Wethouders van Enschede,

de loco-Secretaris,

de Burgemeester,


E.A. Smit


dr. G.O. van Veldhuizen

Besluit

Van de Raad van de gemeente Enschede, gelezen het voorstel van Burgemeester en Wethouders van 23 oktober 2017,

1. de Nota "Samenvatting en beantwoording zienswijzen bestemmingsplan Onzelfstandige bewoning Enschede" vaststellen en degenen die gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om hun zienswijze omtrent dit plan aan de raad kenbaar te maken hiervan in kennis stellen;
2. het bestemmingsplan "Onzelfstandige bewoning Enschede" gewijzigd vaststellen overeenkomstig de bij dit plan behorende verbeelding, regels, toelichting en ondergrond conform NL.IMRO.0153.BP00160-0003;
3. Gedeputeerde Staten van Overijssel verzoeken om in te stemmen met eerdere bekendmaking van het besluit tot gewijzigd vaststellen van het bestemmingsplan "Onzelfstandige bewoning Enschede".
4. Indien bij beslispoint 2 is besloten in te stemmen met het voorliggende bestemmingsplan ook te besluiten tot inzet van handhaving capaciteit en hiervoor de benodigde financiële middelen aan te wijzen;

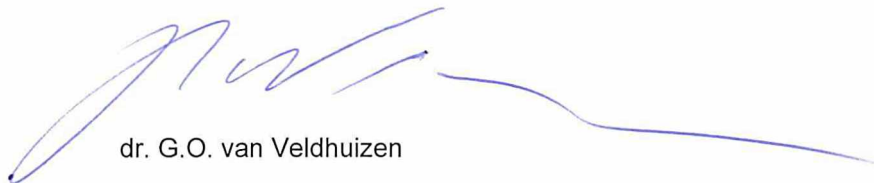
Vastgesteld in de vergadering van 13 november 2017.

De Griffier,

de Voorzitter,



R.M. Jongedijk



dr. G.O. van Veldhuizen