

Raadsvoorstel en besluitnota

Onderwerp

Paraplubestemmingsplan Woningsplitsing, Kamerverhuur en Toeristische verhuur

Gevraagd besluit

Het Paraplubestemmingsplan Woningsplitsing, Kamerverhuur en Toeristische verhuur, zoals gewijzigd ten opzichte van het ontwerp, vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0479.STED3887BP-0301 en bijbehorende bestanden vast te stellen.

Geheimhouding op grond van de Gemeentewet

Openbaar

Kernverhaal

Er is sprake van toenemende verdringing op de woningmarkt omdat steeds meer woningen wordt gesplitst, verkamerd of verhuurd aan vakantiegangers. Het evenwicht tussen vraag en aanbod is in alle segmenten ver te zoeken. In de koopsector is er door gebrek aan aanbod nauwelijks keuze en het aanbod staat door prijsstijgingen onder druk. In Zaanstad is in alle marktsegmenten aantoonbaar schaarste.

Zaanstad krijgt steeds vaker te maken met het splitsen van woningen, kamerverhuur en toeristische verhuur. Dit levert extra woonruimte op voor bijvoorbeeld studenten, jongeren en arbeidsmigranten, maar tegelijkertijd zijn er negatieve gevolgen doordat een deel van de woningvoorraad niet meer beschikbaar is voor andere huishoudens zoals gezinnen. Bovendien betekent het een extra druk op de leefbaarheid in de wijk door extra parkeerdruk en geluidsoverlast. De gemeente heeft de Huisvestingsverordening aangepast en stelt beleidsregels op om schaarse woonruimte te beschermen en wijken leefbaar te houden. Met deze aanpassing wordt een vergunningstelsel voor woningsplitsing en kamergewijze verhuur geïntroduceerd en komen er nieuwe regels voor toeristische verhuur.

De regels die zijn uitgewerkt in de Huisvestingsverordening en de beleidsregels worden al dan niet met een dynamische verwijzing ook geïntegreerd in dit paraplubestemmingsplan. Ook wordt met het paraplubestemmingsplan een omgevingsvergunning voor woningsplitsing en kamerverhuur in het leven geroepen.

Wat wordt in het paraplubestemmingsplan geregeld?

In artikel 4 van het paraplubestemmingsplan is de regulatie voor het splitsen van woningen en toeristische verhuur opgenomen. Tevens is in dit artikel de regulatie op het omzetten van zelfstandige woningen naar onzelfstandige woningen omschreven.

In artikel 4.2 wordt beschreven dat binnen de gemeente Zaanstad maximaal 4 personen tegelijkertijd gebruik mogen maken van een Bed & Breakfast gelegenheid. Momenteel zijn er zowel grotere als kleinere Bed & Breakfasts. Er is voor een maximum van 4 personen gekozen omdat het bij toeristische verhuur van woonruimte om kleinschalig verhuur van woonruimte gaat. Daarnaast is de woonfunctie bij toeristische verhuur overheersend en mag toeristische verhuur niet leiden tot extra druk op de leefomgeving. Bij toeristische verhuur aan meer dan vier personen wordt er ingeboet aan kleinschaligheid en gaat de accommodatie te veel op een pension of hotel lijken. Indien toeristische verhuur op een pension of een hotel gaat lijken, dan is er sprake van oneerlijke concurrentie ten opzichte van bijvoorbeeld hotels.

In artikel 5 van het paraplubestemmingsplan zijn de vrijstelling- en afwijkingsmogelijkheden opgenomen. In dit artikel wordt een koppeling gemaakt met de Huisvestingsverordening Zaanstad 2021 of rechtsopvolgers hiervan, waarin de vrijstelling- en afwijkingsmogelijkheden zijn opgenomen.

Aanleiding

Het ontwerp paraplubestemmingsplan heeft ter inzage gelegen, er zijn twee zienswijzen ingediend. Deze zijn beantwoord. Dit is terug te lezen onder 'Argumenten en afwegingen'. Het plan is naar aanleiding daarvan en ambtshalve op onderdelen aangepast. Thans is het plan gereed voor vaststelling door de raad.

Beoogd resultaat

Een vastgesteld bestemmingsplan zodat er eenduidige regelgeving is en de ruimtelijke aspecten van woningsplitsing, toeristische verhuur en kamerverhuur publiekrechtelijk worden vastgelegd. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de gewijzigde Huisvestingsverordening die tot doel heeft om overlast en woningschaarste tegen te gaan.

Kader

Het bestemmingsplan is voorbereid conform de Wet ruimtelijke ordening en de Algemene wet bestuursrecht. In de hoofdstukken 3 van de toelichting op het bestemmingsplan is het beleidsmatige kader verwoord.

Argumenten en afwegingen

Door toename van woningsplitsing, kamerverhuur en toeristische verhuur neemt de overlast toe

Vanuit MAAK-centrum en het project Woonfraude Poelenburg wordt een toename van de overlast en onveilige situaties gesignaleerd. Woningen worden opgekocht en bijvoorbeeld aan grote aantallen arbeidsmigranten in kleine kamers verhuurd, wat in sommige gevallen raakt aan illegaliteit en ondermijning. De conclusie is dat door splitsing, verkamering en toeristische verhuur de leefbaarheid in de wijk onder druk kan komen te staan.

In eerste instantie was gekozen voor een flexibel beleid, maar de urgentie is nu dusdanig groot dat ervoor wordt gekozen om woningsplitsing, kamerverhuur en toeristische verhuur te reguleren in de Huisvestingsverordening en dit Paraplubestemmingsplan. Ook de gemeente Amsterdam heeft haar beleid gewijzigd en hanteert vanwege de woningschaarste en overlast strengere regels omtrent woningsplitsing, kamerverhuur en toeristische verhuur.

Zaanstad heeft in bestemmingsplannen onvoldoende mogelijkheden om woningsplitsing, kamerverhuur en toeristische verhuur ruimtelijk te reguleren.

- In de bestemmingsplannen zijn beperkt regels opgenomen. Woningssplitsing, kamerverhuur en toeristische verhuur was eerder geen issue. Nu bestaat de urgentie om de woningmarkt te reguleren en te zorgen dat de leefbaarheid in wijken niet onder druk komt te staan. Het beleid wordt daarom aangepast.
- Sinds kort wordt al in nieuwe bestemmingsplannen een verbod op woningsplitsing opgenomen, tenzij de te splitsen woning en de woning die door splitsing ontstaat aan bepaalde oppervlaktelaten voldoet.
- In de meeste gevallen is er voor woningsplitsing een omgevingsvergunning voor bouwen nodig. Deze aanvraag wordt getoetst aan het Bouwbesluit, de Bouwverordening, het bestemmingsplan en de Welstandsnota.
- Wat betreft bouwregelgeving is kamerverhuur onderdeel van wonen en moet dit aan alle eisen voldoen waaraan woningen voldoen. Voor kamergewijze verhuur is echter niet altijd een vergunning voor bouwen nodig. Voor verhuur van 5 of meer kamers is een melding brandveilig gebruik noodzakelijk.
- De bestemmingsplannen bieden onvoldoende mogelijkheid om overbewoning tegen te gaan, omdat het gebruik niet is geregeld.

Waarom regels voor toeristische verhuur in het paraplubestemmingsplan?

- Toeristische verhuur van woonruimte is door de opkomst van digitale platforms aanzienlijk in omvang toegenomen. Grootschalige verhuur van woonruimte aan toeristen kan negatieve effecten hebben op onder andere de omgeving.

- Per 1 april 2021 gaat de gewijzigde huisvestingsverordening met regels voor toeristische verhuur van woonruimte van kracht.
- De wet toeristische verhuur van woonruimte is per 1 januari 2021 van kracht, maar biedt geen mogelijkheid om aanvullende voorwaarden of voorschriften, zoals een maximaal aantal personen, te verbinden aan toeristische verhuur, tenzij hiervoor een vergunningsplicht wordt ingesteld.
- In Zaanstad voeren wij in beginstel geen vergunningsplicht in, maar er is wel behoefte om voorwaarde te stellen aan het maximum aantal gasten (4) aan wie een verhuurder tegelijkertijd een nachtverblijf mag bieden.
- Op dit moment ontbreekt het in het ruimtelijk instrumentarium aan uniforme regels voor Bed & Breakfast wat regulering en handhaving van deze verhuurvorm bemoeilijkt.

Verhouding Huisvestingsverordening en paraplubestemmingsplan

In de Huisvestingsverordening worden regels gesteld die woningschaarste tegengaan. Het doel van dit paraplubestemmingsplan is om met de invoering van het verbod en de mogelijkheid om met een omgevingsvergunning van het verbod af te wijken de ruimtelijke aspecten te regelen.

In het paraplubestemmingsplan kunnen regels worden opgenomen die 'ruimtelijk relevant' zijn. Goede ruimtelijke ordening, zoals het samengaan van verschillende woonvormen in een omgeving, kan hierdoor worden gereguleerd. Ruimtelijke relevantie van splitsing, verkamering en toeristische verhuur zijn een aanleiding om hierover in het paraplubestemmingsplan regels op te nemen. In het paraplubestemmingsplan wordt een omgevingsvergunningsplicht ingesteld. Met de omgevingsvergunning kan worden afgeweken van het paraplubestemmingsplan, waardoor kamerbewoning en woningsplitsing in bepaalde gevallen wel mogelijk kan worden gemaakt. Er wordt voor de afwijkingmogelijkheid verwezen naar de voorwaarden die zijn opgenomen in de Huisvestingsverordening.

Verhouding paraplubestemmingsplan en paraplubeheersverordening

Het paraplubestemmingsplan geldt voor de gebieden waar een bestemmingsplan geldt. Voor de gebieden waar een beheersverordening geldt, moet een paraplubeheersverordening worden vastgesteld. Er kan namelijk geen paraplubestemmingsplan worden vastgesteld op gebieden waar een beheersverordening van toepassing is. Vandaar dat er zowel een paraplubestemmingsplan en een paraplubeheersverordening zijn opgesteld.

Overgangsrecht

Er geldt overgangsrecht. Het overgangsrecht houdt kort gezegd in dat bestaand gebruik mag worden voortgezet, mits het gebruik niet langer dan een jaar is onderbroken na de inwerkingtreding van dit Paraplubestemmingsplan. Dit overgangsrecht ziet op de omgevingsvergunningen 'strijdig gebruik' en 'bouwen' en verschilt van het overgangsrecht in de Huisvestingsverordening.

Voor het overgangsrecht op grond van de Huisvestingsverordening geldt het volgende. Aanvragers krijgen zes maanden de tijd om voor kamergewijze verhuur die al plaatsvond voor de inwerkingtreding van de gewijzigde Huisvestingsverordening te voldoen aan de vergunningsplicht.

Het overgangsrecht tussen het paraplubestemmingsplan en de Huisvestingsverordening verschilt dus. De reden daarvoor is dat de omzettingvergunning op grond van de Huisvestingsverordening losstaat van de omgevingsvergunningen voor 'bouwen' en 'strijdig gebruik'. Voor het paraplubestemmingsplan geldt dat deze planschaderisico's met zich meebrengt. Dat geldt voor de Huisvestingsverordening niet. Bij het paraplubestemmingsplan geldt dat bestaand gebruik mag worden voortgezet.

Indien een aanvrager dus bestaande kamerverhuur voort wil zetten, dan betekent dit in beginsel dat er geen omgevingsvergunning voor 'bouwen' en 'strijdig gebruik' nodig is, maar dat er wel binnen zes maanden moet worden voldaan aan de voorwaarden voor het verkrijgen van een omzettingsvergunning op grond van de Huisvestingsverordening. Via de weg van de Huisvestingsverordening kan er dan gehandhaafd worden.

Verhouding Omgevingswet

Woningsplitsing, kamerverhuur en toeristische verhuur raken de fysieke leefomgeving en kunnen daarmee ook onder de Omgevingswet worden gereguleerd. Deze regels worden ook opgenomen in de nieuw op te stellen omgevingsplannen.

Zienswijzen

Er zijn twee zienswijzen ingediend. De eerste zienswijze van een bewoner houdt in dat haar woning niet juist is opgenomen op de plankaart. De woning valt onder de werking van dit paraplubestemmingsplan. De regels van dit plan gelden dus ook voor de woning van reclamant. Dat is tevens te zien op www.ruimtelijkeplannen.nl. Het is juist dat de woning c.q. standplaats niet op de onderliggende kaart van [ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl) is ingetekend. Dat kan te maken hebben met het inmeten via het Kadaster. Dit heeft echter geen gevolgen voor de werking van het paraplubestemmingsplan.

De tweede zienswijze is ingediend door een buurtvereniging, waarin werd aangegeven dat de regels van het paraplubestemmingsplan ook moeten gelden voor niet-grondgebonden woningen (zoals woonschepen en woonarken). In de nota van zienswijzen is opgenomen dat dit bestemmingsplan ook geldt voor niet-grondgebonden woningen.

Draagvlak

Dit bestemmingsplan heeft positieve gevolgen voor omwonenden, omdat overlast wordt tegengegaan en de leefbaarheid in wijken wordt gereguleerd.

Dit bestemmingsplan kan negatieve gevolgen hebben voor woningeigenaren die woningen inzetten of willen inzetten voor splitsing, kamergewijze verhuur of toeristische verhuur, omdat hun plannen mogelijk niet realiseerbaar zijn en het aanvragen van een vergunning kosten en administratieve lasten met zich meebrengt. Bovendien kan een vergunning worden geweigerd.

Wat betreft toeristische vakantieverhuur geldt dat Zaanstad sinds 2018 open heeft gecommuniceerd over het beleidsvoornemen. Hierdoor is de verwachting dat er draagvlak is voor de nieuwe maatregelen.

De bij ons bekende Bed and Breakfasts en particuliere vakantieverhuurders zijn geïnformeerd over de aankomende regelgeving en zijn in de gelegenheid gesteld om hierover vragen te stellen.

Zienswijzen

Het ontwerpbestemmingsplan gaf aanleiding voor een omwonende en een buurtvereniging om zienswijzen in te dienen.

Mondelinge toelichting zienswijzen

Conform de door de raad aangenomen motie inzake het toepassen van de informele methode zijnde indieners van de zienswijzen in de gelegenheid gesteld hun zienswijze mondeling toe te lichten. Zij hebben daarvan geen gebruik gemaakt.

Aansluiting externe ontwikkelingen

Niet van toepassing

Financiële consequenties

Uit de planschade risicoanalyse blijkt dat er geen sprake is van indirecte planschade, omdat de planologische wijziging geen invloed heeft op bijvoorbeeld vermindering van dag- en zonlicht, beperking van de privacy en uitzichtbeperking.

Risico behorende bij dit voorstel

Echter uit de planschade risicoanalyse blijkt dat de projectlocatie door de planologische wijziging een planologisch nadeel kan ondervinden. Met dit bestemmingsplan is het niet langer mogelijk een woning te gebruiken voor (toeristische) verhuur of om een woning te splitsen, tenzij daarvoor een omgevingsvergunning wordt verleend. Dit betekent dus niet dat het voor alle woningen onmogelijk wordt gemaakt, maar wel dat er een omgevingsvergunning benodigd is.

De planschade die opgelopen kan worden is dat gebouwen, waar de bestemming 'wonen' op van toepassing is, in waarde kunnen gaan dalen doordat deze gebouwen in beginsel niet meer gesplitst en/of (toeristisch) verhuurd mogen worden. Het risico op directe planschade (= waardedaling door de wijziging van gebruiksmogelijkheden van het perceel) is aanwezig, aangezien deze aspecten in beginsel niet meer van toepassing kunnen zijn binnen de gemeente. De eigenaren van gebouwen met de functie wonen kunnen hier nadeel van ondervinden, aangezien zij beperkt worden in hun gebruiksmogelijkheden. Er zal voor dit plangebied daardoor, naar verwachting, sprake kunnen zijn van het optreden van schade die voor vergoeding op grond van artikel 6.1 Wro in aanmerking komt. Dit risico kan niet worden gekwantificeerd door externe deskundigen.

Juridische consequenties

Bevoegdheid

De bevoegdheid om een bestemmingsplan vast te stellen ligt bij de gemeenteraad.

Beroepsprocedure

Naar aanleiding van een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 14 april 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:786) kunnen belanghebbenden tegen het raadsbesluit tot vaststelling van het bestemmingsplan rechtstreeks beroep in stellen bij de Afdeling. Heeft een belanghebbende zijn zienswijze niet kenbaar gemaakt dan kan hij alsnog beroep aantekenen.

Kortom, de beroepsmogelijkheden voor omwonenden en andere belanghebbenden zijn verruimd.

Communicatie/ vervolgtraject

Indien en nadat uw raad het bestemmingsplan heeft vastgesteld, worden het bestemmingsplan en bijbehorende stukken ter inzage gelegd, zowel in digitale vorm als in papieren vorm (analoog). Het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan wordt op de gebruikelijke wijze bekend gemaakt in het Zaans Stadsblad, de Staatscourant en als pdf gepubliceerd op de gemeentelijke websites.

Indieners van een zienswijze worden schriftelijk geïnformeerd over de besluitvorming.

Raadsbesluit

De gemeenteraad van Zaanstad,

Besluit:

Het Paraplubestemmingsplan Woningsplitsing, Kamerverhuur en Toeristische verhuur, zoals gewijzigd ten opzichte van het ontwerp, vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0479.STED3887BP-0301 en bijbehorende bestanden vast te stellen.

In de vergadering van donderdag 8 juli - 2021

De griffier,

De voorzitter,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'A.P. Maas', written over a horizontal line.A handwritten signature in blue ink, consisting of several overlapping loops and strokes.