

Onderzoek problematiek met betrekking tot realisatie van zeer kleine appartementen

Collegebesluit van 25 juni 2018, nr. 07

Aanleiding

Aanleiding voor dit onderzoek is de problematiek rondom de kleine appartementvorming in de Pijnboomstraat. Er zijn veel negatieve reacties verschenen in Brabants Dagblad en facebook vanuit de wijk Noordhoek¹. De bewoners en wijkraad hebben in maart bij de gemeenteraad spreektijd aangevraagd om hun zorgen aan te kaarten; op 5 maart 2018 is dit onderwerp in de Commissie Vestigingsklimaat behandeld. Wethouder Mario Jacobs heeft in de Commissie Vestigingsklimaat een onderzoek toegezegd naar de problematiek met betrekking tot de realisatie van kleine appartementen passend binnen het bestemmingsplan en te bekijken welke maatregelen getroffen kunnen worden om onwenselijke ontwikkelingen te voorkomen op andere locaties in de stad.

In het onderzoek, dat als bijlage bij deze nota is gevoegd, zijn diverse sturingsmogelijkheden onderzocht, namelijk sturing door middel van:

1. Bestemmingsplannen: gebruikmaken van de vigerende bestemmingsplannen, herziening van bestemmingsregels Gemengd(e doeleinden)/Centrum (doeleinden) via een paraplubestemmingsplan met afwijkmogelijkheid danwel kruimelgevallenregeling, postzegelplan met voorbereidingsbesluit.
2. Beleidsmatige inzet van regulerende middelen: stedenbouwkundige beleidseisen, kwaliteitseisen t.a.v. de leefomgeving, beleid t.a.v. prijs-kwaliteitverhouding van woningen, beleid op wijzigingen aan bestaande woonruimtevoorraad, parkeerbeleid.
3. Inzet op alternatieve huisvestingsmogelijkheden voor specifieke doelgroepen: meer betaalbare huisvesting voor de sociale doelgroep, huisvesting spoedzoekers, huisvesting arbeidsmigranten.
4. Inzet op leefbaarheid, veiligheid en handhaving: sociale veerkracht in de wijk versterken, beheer en handhaving in relatie tot overlast, inzet Wet BIBOB.

Beoogd effect/ bestuurlijk kader

Omdat het oordeel van de bewoners belangrijk is voor het bepalen van de kwaliteit van de leefbaarheid, is het programma Leefbaarheid een uitstekende graadmeter om de gesteldheid van de stad aan af te lezen. "Goed leven voor nu en later" is de titel die het college vier jaar geleden aan het programma meegaf. Uitgangspunt bij alle inspanningen op dit gebied is dat wij willen dat de bewoners positief zijn over hun directe leefomgeving en de stad als geheel, en dat ze dat naar de toekomst toe ook blijven.

Besluit

Het college besluit:

1. Om maatregelen te treffen, omdat de huidige bestemmingsplanfunctie 'Gemengd(e doeleinden)/Centrum (doeleinden)' te veel ruimte biedt voor realisatie van zeer kleine appartementen die tot leefbaarheidsproblemen kunnen leiden.
2. Daartoe voor de gebieden buiten de binnenstad een paraplubestemmingsplan met afwijkmogelijkheid op te stellen, waarin geregeld wordt dat binnen de bestemmingen Gemengd(e doeleinden)/Centrum (doeleinden) de functie wonen beperkt wordt tot alleen grondgebonden wonen en voor de functie gestapeld wonen binnenplanse afwijkmogelijkheden worden opgenomen. Hiervan uitgezonderd worden bestaande en vergunde gestapelde woningen. Binnenplanse afwijkmogelijkheden (maatwerkafweging) zijn:

¹ O.a. Brabants Dagblad 23 november 2017 en 5 maart 2018, Wijkkrant De Noordhoek nr. 8 2017

- A. Appartementen > 50 m² GBO.
 - B. Woonconcepten voor specifieke doelgroepen.
3. In de bedrijvige en rustige linten de maximale bouwhoogte van 11 meter, conform de Structuurvisie Linten, in het paraplubestemmingsplan te implementeren, voor zover dat nog niet in bestemmingsplannen is opgenomen.
 4. Het voornemen tot aanpassing van de bestemming Gemengd(e doeleinden)/Centrum (doeleinden) binnen de diverse bestemmingsplannen bekend te maken via de gebruikelijke media. Vanaf 1 jaar na bekendmaking van dit beleid het ontwerp-paraplubestemmingsplan in procedure te brengen.
 5. Voor het in procedure brengen van het ontwerp-paraplubestemmingsplan in overleg te treden met stakeholders en belanghebbenden.

Argumenten

1.1 *De huidige bestemmingsplannen bieden te veel ruimte voor realisatie van zeer kleine wooneenheden met onwenselijke gevolgen.*

In bestemmingsplannen zijn diverse locaties te vinden met de bestemming Gemengd(e doeleinden)/Centrum (doeleinden). Deze locaties liggen veelal in de Oude Stad (met name de linten), of het betreffen wijk-en buurtcentra, winkelstrips en in enkele gevallen locaties op binnenwijkse bedrijventerreinen. Op die locaties kan veelal zonder bestemmingsplanwijziging bijvoorbeeld de functie winkel, bedrijf of grondgebonden wonen omgezet worden in de functie wonen gestapeld. Dit leidt tot diverse ongewenste ontwikkelingen.

1.2 *Woningen met een slechte prijs-kwaliteitverhouding*

We zien dat er initiatiefnemers zijn die handig gebruik maken van de mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt; ze zoeken de randen van het toelaatbare op. Denk aan situaties van kleine appartementen die net voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit (minimaal 18 m²). Dit leidt tot een lucratieve handel aangezien door doelgroepen met een laag inkomen voor deze kleine appartementen ook huurtoeslag aangevraagd kan worden, waarmee de bruto huurprijs relatief hoog kan zijn.

1.3 *Disbalans in de wijk*

De kleine appartementen zijn vooral aantrekkelijk voor eenpersoonshuishoudens die afhankelijk zijn van snel beschikbare en betaalbare huisvesting. De corporaties staan in de basis aan de lat voor betaalbare huisvesting voor mensen met lage inkomens en in het bijzonder de inkomens onder de huurtoeslaggrenzen. In dat segment is sprake van krapte. Hierdoor komen sommige doelgroepen moeilijk in aanmerking voor een sociale huurwoning, bijvoorbeeld door inschrijfduur of door een blokkade vanwege huurschulden, overlast of hennep. Het gaat vaak om zogenaamde spoedzoekers. Dit kunnen tal van doelgroepen zijn: mensen die als gevolg van een scheiding huisvesting nodig hebben, maar ook EU-(arbeids)migranten of mensen die als gevolg van de extramuralisatie een woning zoeken (ex-gedetineerden, ex-GGZ-cliënten, ex-daklozen). Ook is voor reguliere jongeren (tot 23 jaar) een sociale huurwoning nagenoeg onbereikbaar. Personen die slechts korte tijd in een wijk verblijven hebben doorgaans een beperktere betrokkenheid bij de wijk. Oververtegenwoordiging kan de leefbaarheid in een buurt aantasten. Er vindt dan een toename van parkeerdruk plaats door fietsen en auto's en dat kan voor overlast zorgen. Ook is regelmatig sprake van geluidsoverlast, zowel in pandig als richting omgeving. Verder geldt dat wanneer er geen of onvoldoende zorg of begeleiding wordt geboden aan zorgdoelgroepen dit eveneens kan leiden tot overlast. Dit probleem wordt groter en problematischer naarmate er een grotere concentratie van deze doelgroep plaatsvindt in een straat of buurt. De effecten op de wijk zijn vaak niet eenvoudig te herstellen en langdurig van aard. Huisvesting voor spoedzoekers willen we faciliteren, maar in goede balans met de wijk.

1.4 *De bestemmingen gemengd en centrum liggen grotendeels op gebieden die kwetsbaar zijn.*

Uit de Wijktoets blijkt dat redelijk veel gebieden die aan de linten liggen in de Oude Stad niet goed scoren, met name op de aspecten Fysiek en Veiligheid, en in sommige gevallen ook op het aspect Sociaal. Daarmee kan een groot deel van de linten als kwetsbaar worden aangemerkt. De inschatting is dat nog meer druk op dergelijke gebieden een verslechtering van de leefbaarheid zal opleveren.

1.5 Aanzuigende werking op malafide "ondernemers" en ondermijnende criminaliteit.

De eerder genoemde specifieke doelgroepen zijn vaak sociaal-economisch kwetsbaar. Deze kwetsbaarheid blijkt aantrekkelijk voor ondermijnende criminaliteit, met malafide ondernemers die opereren in de schemerwereld tussen onder- en bovenwereld en criminelen die mensen uitbuiten. Zo bestaan er vermoedens van witwaspraktijken bij de realisatie van dergelijke appartementencomplexen. Daarnaast zijn er voorbeelden bekend waarin hoge aanvullende kosten, zoals service- en bemiddelingskosten, in rekening worden gebracht die bij wet verboden zijn. Verder lijkt het erop dat er zich ook PGB (persoon gebonden budget) bureaus richten op deze doelgroepen, waarbij snel geld verdienen het primaire doel is en het bieden van begeleiding aan cliënten geen prioriteit heeft. Indien er sprake is van strafbare feiten blijken verantwoordelijkheden - door al dan niet bewuste onderverhuur - vaak diffuus te zijn. De eigenaren/hoofdverhuurder blijft veelal anoniem.

1.6 Beheer laat te wensen over.

Afhankelijk van de doelgroep kan een hoge concentratie huishoudens binnen een beperkt gebied, zonder sociaal beheer, leiden tot leefbaarheidsproblemen. Corporaties hebben een maatschappelijke verantwoordelijkheid in het huisvesten van doelgroepen die niet zelfstandig in huisvesting kunnen voorzien. Ze hebben daarbij geen winstoogmerk en zorgen voor sociaal en technisch beheer. Dit is anders voor de particuliere sector, waar in vele gevallen het winstoogmerk leidend is. Gerelateerd aan de eigenaar kunnen we stellen dat bij lang niet alle panden het onderhoud aan het pand en eventuele tuin voldoende serieus genomen wordt. Dit kan verloedering van het staatbeeld tot gevolg hebben. Daarbij nemen lang niet alle eigenaren hun rol serieus waar het de aanpak van overlast betreft.

1.7 Met de Structuurvisie Linten kunnen we onvoldoende sturen op woonkwaliteit.

Op 9 september 2013 heeft de raad de Structuurvisie Linten vastgesteld. Deze structuurvisie is opgesteld om te sturen op de gewenste kwaliteit aan de linten. Op basis daarvan is een aantal regulerende maatregelen voorgesteld. Zo is onder andere onderscheid gemaakt in bedrijvige linten en rustige linten en zijn regulerende maatregelen benoemd zoals bouwhoogtes, -breedtes en dieptes en parkeermaatregelen. In de bestemmingsplannen die hierop zijn aangepast voorkomen we daarmee onwenselijke ontwikkelingen ten aanzien van het straatbeeld.² De intentie was daarmee ook te sturen op de woonkwaliteit. Dat betekent versterking van de rustige linten met grondgebonden woningen en uitsluiten van appartementen. Aan de bedrijvige linten is ruimte gelaten voor gestapeld wonen vanuit de veronderstelling dat de beperkende regulerende maatregelen leiden tot ruimere appartementen. In de praktijk blijkt dat we met deze maatregelen de gewenste woonkwaliteit niet realiseren; binnen de beperkte bouwvelop weten ontwikkelaars nog steeds kleine appartementen te realiseren die net voldoen aan het bouwbesluit.

1.8 Negatieve impact op het functioneren van binnenwijkse bedrijventerreinen en winkelstrips

Buiten de ringbanen is gestapeld wonen mogelijk op binnenwijkse bedrijventerreinen, buurt- of wijkwinkelcentra en winkelstrips, waar de bestemming Gemend(e) doeleinden/Centrum (doeleinden) van toepassing is. Hiervoor geldt dat deze transformaties in het algemeen onwenselijk zijn, omdat we deze gebieden doorgaans willen behouden voor de dynamiek, leefbaarheid en economie van de wijk. Het transformeren naar woningbouw maakt dat die ruimte daarvoor slinkt en niet meer terug komt. Voor ondernemers op binnenwijkse bedrijventerreinen wordt met appartementvorming het gebied vaak minder aantrekkelijk vanwege beperkingen ten aanzien van de milieuruimte, maar ook door parkeerproblemen.

2.1 De enige nieuwe mogelijkheid die substantieel bij kan dragen aan de oplossing van een deel van het probleem is toepassing van een paraplubestemmingsplan.

Geen van de in het bij deze nota gevoegde onderzoek benoemde sturingsmaatregelen zal leiden tot dé oplossing. Een deel van de beschreven sturingsmogelijkheden passen we reeds toe of wordt momenteel nader uitgewerkt. Zo zijn we met corporaties in gesprek om het aanbod aan betaalbare sociale huurwoningen te verruimen en kansen voor sociale doelgroepen, waaronder spoedzoekers, te verbeteren. En op stedelijk niveau worden mogelijkheden naar passende locaties voor arbeidsmigranten verkend. De enige nieuwe mogelijkheid die substantieel bij kan dragen aan de oplossing van een deel van het probleem is toepassing van een

² Bij bestemmingsplannen die nog niet zijn aangepast aan de Structuurvisie Linten zijn onwenselijke situaties in het straatbeeld nog mogelijk aangezien er geen sprake is van parcellering en hogere bouwhoogten mogelijk zijn.

paraplubestemmingsplan.³ Het krachtige aan dit instrument is dat het een preventieve werking heeft. Dit neemt niet weg dat we aandacht voor de andere sturingsmechanismen moeten behouden en deze niet uit het oog moeten verliezen.

2.2 Voor bestaande, vergunde appartementen en nog te realiseren vergunde appartementen wordt een uitzondering gemaakt.

Dit zijn immers bestaande situaties die op legale wijze gerealiseerd zijn, danwel appartementen die al vergund zijn, voordat het paraplubestemmingsplan in procedure wordt gebracht. Dit vanuit het oogpunt van rechtszekerheid.

2.3 Het paraplubestemmingsplan is niet van toepassing op de binnenstad.

Op het gebied dat ligt binnen de Paleisring, Schouwburgring, Noordhoekring, Gasthuisring, Burgemeester Brokxlaan, NS-plein, Heuvelring en Piusplein is het paraplubestemmingsplan niet van toepassing. Vanwege haar dynamische karakter en onze ambitie om studenten en starters aan onze stad te binden willen we in de binnenstad ruime mogelijkheden behouden.

2.4 Het paraplubestemmingsplan met binnenplanse afwijkingsmogelijkheid is transparanter naar de burger dan het paraplubestemmingsplan waarbij de kruimelgevallenregeling gehanteerd wordt.

Er is een afweging gemaakt welk middel het beste toegepast kan worden om het doel te bereiken. Dat is een paraplubestemmingsplan dat gestapeld wonen binnen gemengd(e doeleinden)/Centrum (doeleinden) uitsluit. Vervolgens kan er ofwel een binnenplanse afwijkingsmogelijkheid opgenomen worden om in nader te benoemen gevallen aan appartementen mee te werken. Ofwel er kan via de zogenoemde kruimelgevallenregeling medewerking aan appartementen in bepaalde gevallen worden meewerkt. Doordat in het paraplubestemmingsplan met afwijkingsmogelijkheid omschreven wordt onder welke randvoorwaarden er afgeweken kan worden van de functie grondgebonden wonen wordt duidelijkheid aan de burger verschaft. Bij de kruimelgevallenregeling zijn deze afwijkingsregels niet benoemd en is er dus meer onduidelijkheid voor de burger.

2.5 Het paraplubestemmingsplan met binnenplanse afwijkingsmogelijkheid is toepasbaar voor nieuwbouw en transformatie, terwijl het paraplubestemmingsplan met de kruimelgevallenregeling enkel toepasbaar is bij transformatie.

Bij sloop en nieuwbouw kun je geen gebruik maken van de kruimelgevallenregeling; dan is telkens planherziening noodzakelijk. De mogelijkheden van een paraplubestemmingsplan met binnenplanse afwijkingsmogelijkheid zijn ruimer, omdat deze is toepasbaar is op zowel nieuwbouw als transformatie. Voldoet een initiatief aan de binnenplanse afwijkingsmogelijkheden en is medewerking gemotiveerd, dan is planherziening niet nodig.

2.6 Een paraplubestemmingsplan met binnenplanse afwijkingsbevoegdheid biedt ruimte om per geval een afweging te maken.

Bij elk initiatief, ook als deze voldoet aan de binnenplanse afwijkingsmogelijkheden, dient gemotiveerd te worden of de gemeente er wel of niet aan meewerkt. De keuze om wel of niet mee te werken aan de afwijking is een gemandateerde bevoegdheid van het college. Ook de locatie en ruimtelijke inpasbaarheid vormen onderdeel van de afweging.

2.7 Afwijkingsmogelijkheid A: met het toestaan van appartementen van minimaal 50 m² GBO willen we een minimale kwaliteit woningen realiseren, waardoor te veel wisselingen van verhuur en toekomstige leegstand voorkomen wordt.

Het aantal eenpersoonshuishoudens zal de komende jaren nog groeien. Uit woningbehoefteonderzoek blijkt

³ Een paraplubestemmingsplan is een partiële herziening van meerdere bestemmingsplannen. Op één of meer aspecten worden diverse bestemmingsplannen met een paraplubestemmingsplan aangepast of aangevuld, voor het overige blijven de desbetreffende bestemmingsplannen van kracht.

dat ook eenpersoonshuishoudens doorgaans niet te klein willen wonen⁴. In de basis zien we een oppervlakte van 50m² GBO als minimale oppervlakte voor huisvesting die toe- en doorgankelijk is en ruimte biedt voor tenminste een apart slaapvertrek. Deze maatregel laat daarmee enkel nog woningen toe voor meer duurzame, permanente bewoning die inzetbaar is voor een bredere doelgroep van een- en tweepersoonshuishoudens. Alhoewel door de gespannen woningmarkt op dit moment ook zeer kleine appartementen verhuurd worden, is dit voor de toekomst niet gegarandeerd. Door de minder gunstige prijs-kwaliteit verhouding van de zeer kleine appartementen zal eerder een prikkel in de markt ontstaan om iets aan de kwaliteit te doen om leegstand te voorkomen.

2.8 Afwijkmogelijkheid A: Appartementen > 50m² GBO kunnen bijdragen aan de stedelijke opgave voor de realisatie van betaalbare huisvesting.

Tot het jaar 2025 hebben we in kwantitatieve zin voldoende woningen opgenomen in ons woningbouwprogramma om te voorzien in onze woningbouwopgave. Een groot deel van deze plannen betreft appartementen. Voor reguliere doelgroepen is er programmatisch geen noodzaak om substantieel meer appartementen toe te voegen. Wel dragen relatief kleine appartementen (>50 m² GBO) bij aan de opgave voor betaalbare huisvesting. De locaties aan de linten kunnen voorzien in deze opgave, wanneer woningen gerealiseerd worden met een goede prijs-kwaliteitverhouding. De kwalitatieve en kwantitatieve behoefte moet steeds vanuit het woonbeleid en de woningbehoefte gemotiveerd worden.

2.9 Afwijkmogelijkheid B: Afwijken van de minimale maatvoering is mogelijk wanneer het gaat om een specifiek woonconcept dat bedoeld is voor het huisvesten van bijzondere doelgroepen zoals genoemd in de Update stedelijke ontwikkelingsstrategie (collegebesluit 9 januari 2018).

Dit betreft een maatwerkafweging. Van belang bij deze afweging is dat een dergelijk woonconcept past binnen de omgeving en dat er sprake is van adequaat beheer (door bijvoorbeeld een corporatie) en/of van begeleiding en zorg van de bewoners (door een zorgpartij). Afspraken hierover worden voorafgaand gemaakt. Verder mag het woonconcept geen onevenredige afbreuk doen aan de woonomgeving of leiden tot parkeer- of verkeersoverlast voor de omliggende woningen. Een zorgfunctie en/of maatschappelijke gevoelige functie zal altijd getoetst worden aan onze Richtlijn Maatschappelijke Voorzieningen, voordat medewerking verleend wordt.

2.10 Een bestemmingsplan is een voor burgers juridisch document.

Het bestemmingsplan geeft aan welke ruimte er geboden wordt ten aanzien van diverse functies. Passen nieuwe ontwikkelingen binnen het bestemmingsplan, dan moeten we daar als gemeente aan meewerken. Aangezien de ruimte in de huidige bestemmingsplannen te groot is, is het nodig de voorgestelde maatregel met afwijkmogelijkheden juridisch te vertalen in een nieuw (paraplubestemmingsplan. Dit is voor burgers immers het juridisch bindende document. Dit in tegenstelling tot beleid, dat voor burgers niet juridisch bindend is.

2.11 De uitgangspunten van de Structuurvisie Linten blijven overeind bij het hanteren van een paraplubestemmingsplan.

Het paraplubestemmingsplan doet geen afbreuk aan de uitgangspunten uit de Structuurvisie Linten. Zo zetten we in de bedrijvige linten nog steeds in op behoud en stimulering van de dynamiek van de bedrijvige linten. Appartementvorming onder voorwaarden blijft hier mogelijk.

2.12 Deze maatregel is in proportie met het geschetste probleem.

Redelijk veel kwetsbare gebieden liggen langs de linten. Nog meer druk op dergelijke gebieden zal mogelijk een verslechtering van de leefbaarheid opleveren. De effecten op de wijk als gevolg van een negatieve ontwikkeling met zeer kleine appartementen is vaak niet eenvoudig te herstellen en heeft een zeer langdurig negatief effect. Maatregelen zijn hier dan ook op hun plaats. Het opstellen van een paraplubestemmingsplan met afwijkmogelijkheid is een eenmalige generieke maatregel waarbinnen maatwerk mogelijk is. Het

⁴ Kwalitatief WoningBehoefteOnderzoek Tilburg 2012,
https://www.bpd.nl/media/86275/151209_p600_bpd_publicatie_alleenstaanden_lr-web.pdf

paraplubestemmingsplan heeft alleen betrekking op de functie gestapeld wonen. De overige functies die in het bestemmingsplan benoemd zijn blijven nog steeds mogelijk.

Aangezien het paraplubestemmingsplan alleen van toepassing is op de gebieden buiten de binnenstad blijven er voldoende mogelijkheden bestaan voor de realisatie van (kleine) appartementen, onder andere om studenten en starters te binden aan onze stad.

3.1 Nog niet alle bestemmingsplannen zijn geactualiseerd op basis van de Structuurvisie Linten.

Met het vaststellen van de Structuurvisie Linten is besloten de Structuurvisie Linten te vertalen in bestemmingsplannen op het moment dat actualisatie voor die bestemmingsplannen aan de orde is. Enkele bestemmingsplannen zijn nu nog niet geactualiseerd op basis van de Structuurvisie Linten. Met de komst van de omgevingswet worden deze bestemmingsplannen ook niet meer op korte termijn geactualiseerd. Dat betekent dat op een aantal plekken hoger gebouwd kan worden dan de in de structuurvisie linten afgesproken 11 meter, waardoor de ongewenste schaalvergroting nog plaats kan vinden. Voorbeelden zijn de Broekhovenseweg, de Bisschop Zwijsenstraat en de Piusstraat. De maximale bouwhoogte van 11 meter (en daarmee het herstel van het beeld) zal in het paraplubestemmingsplan geïmplementeerd worden.

4.1 In procedure brengen van het paraplubestemmingsplan een jaar na bekendmaking van de planologische maatregel beperkt de kans op planschade.

Een geldend bestemmingsplan geeft een eigenaar van een pand rechten, ook als hij geen gebruik maakt van die mogelijkheid. Als zondermeer het bestemmingsplan wordt aangepast en de mogelijkheid van gestapeld bouwen dan ontstaat er een grote kans op planschade claims. Door de eigenaar een bepaalde termijn te geven waarin hij alsnog van zijn recht gebruik kan maken alvorens het bestemmingsplan aan te passen vervalt de planschademogelijkheid. In de jurisprudentie wordt een termijn van een jaar doorgaans aanvaardbaar gevonden. Het voorstel is daarom om het paraplubestemmingsplan niet direct in procedure te brengen, maar hier 1 jaar mee te wachten.

5.1 Wegens aanpassing van de bestemming Gemengd(e) doeleinden/Centrum (doeleinden) is een omgevingsdialog met diverse stakeholders gewenst.

De inbreng van belangstellende en belanghebbende burgers, bedrijven en organisaties kan de kwaliteit van de besluitvorming en het draagvlak vergroten. De voorgestelde maatregel vormt het uitgangspunt voor de omgevingsdialog.

Risico's

Door het paraplubestemmingsplan worden de bebouwings- en gebruiksmogelijkheden van panden binnen de bestemming Gemengd(e) doeleinden/Centrum (doeleinden) beperkt waardoor gestapeld wonen niet meer (direct) mogelijk is. Dit kan leiden tot planschade. Uit de jurisprudentie blijkt dat het risico op planschade voorkomen kan worden. Het voornemen tot wijziging van de bestemming dient minimaal een jaar voorafgaand aan het in procedure brengen van de planherziening via de gebruikelijke media bekend te worden gemaakt. Eigenaren hebben hierdoor voldoende tijd om de huidige ruimte in het bestemmingsplan te benutten. Dit is in lijn met vaste jurisprudentie.

Het niet opstellen van een paraplubestemmingsplan heeft tot gevolg dat we de bestaande situatie handhaven, met mogelijk de geschetste negatieve ontwikkelingen tot gevolg.

Kosten en dekking

Opstellen van het paraplubestemmingsplan valt binnen de reguliere werkzaamheden van de bestaande formatie.

Vervolg

Uitvoeren van de omgevingsdialoog.

We gaan nader onderzoeken op welke manier er meer kleine appartementen gebouwd kunnen worden, zodat aan de grote behoefte die er bestaat tegemoet gekomen kan worden. Of, hoeveel en op welke manier zoeken we uit, nadat we meer zicht hebben op de reële behoefte. Op dit moment loopt er een kwalitatief woningbehoefteonderzoek (KWBO), waaruit nadere informatie komt.

Bijlagen

- Onderzoek naar vorming van kleine appartementen.

Portefeuillehouder: Wethouder De Vries

Behandelend ambtenaar: Ruimte, Annemoon Dilweg, telefoon (mobiel) 06 15479572

Onderzoek problematiek met betrekking tot realisatie van zeer kleine appartementen

Inhoud

1. Opgave	3
2. Probleemanalyse	3
3. Sturingsinstrumenten	7
3.1 Inleiding.....	7
3.2 Sturing door middel van bestemmingsplannen	7
3.3 Sturing door beleidsmatige inzet regulerende maatregelen	10
3.4 Sturing door inzet op alternatieve huisvestingsmogelijkheden specifieke doelgroepen ..	12
3.5 Sturing door inzet op leefbaarheid, veiligheid en handhaving	13
4. Conclusies.....	14
5. Planschaderisico	19
Bijlage 1: Woningbouwontwikkeling in Tilburg naar grootte	20
Bijlage 2: Ontwikkeling appartementen < 50 m²	21
Bijlage 3: Woningtoevoegingen < 50m² in de periode Q2 2016 t/m Q1 2018 naar woningmarktgebied en soort	22
Bijlage 4: Wijktoets 2017 en 2015	23
Bijlage 5: Onderbouwing minimale maatvoering appartementen ten behoeve van een bredere inzetbaarheid kleinere huishoudens.....	26

1. Opgave

Aanleiding

Aanleiding voor dit onderzoek is de problematiek rondom de kleine appartementvorming in de Pijnboomstraat. Er zijn veel negatieve reacties verschenen in Brabants Dagblad en facebook vanuit de wijk Noordhoek¹. De bewoners en wijkraad hebben in maart bij de gemeenteraad spreektijd aangevraagd om hun zorgen aan te kaarten; op 5 maart 2018 is dit onderwerp in de Commissie Vestigingsklimaat behandeld. Wethouder Mario Jacobs heeft in de Commissie Vestigingsklimaat een onderzoek toegezegd naar de problematiek met betrekking tot de realisatie van kleine appartementen passend binnen het bestemmingsplan en te bekijken welke maatregelen getroffen kunnen worden om onwenselijke ontwikkelingen te voorkomen op andere locaties in de stad.

Afbakening onderzoek

In bestemmingsplannen zijn meerdere locaties met de bestemming Gemengd(e doeleinden)/Centrum (doeleinden). Deze bestemming laat gestapeld wonen toe, zonder aanvullende kaders voor woonkwaliteiten of doelgroepen. In dit onderzoek is geheel het grondgebied van de gemeente Tilburg meegenomen met de bestemming Gemengd(e doeleinden) /Centrum (doeleinden).

Vraagstelling en leeswijzer

Hoofdstuk 2: Probleemanalyse. Wat is het probleem en waarom is dat een probleem?

Hoofdstuk 3: Sturingsmaatregelen. Welke mogelijkheden zijn er om het probleem aan te pakken? En wat zijn de voor- en nadelen?

Hoofdstuk 4: Conclusie. Is het probleem dusdanig groot dat er op gestuurd moet worden? En zo ja, hoe kunnen we dat dan het beste doen?

2. Probleemanalyse

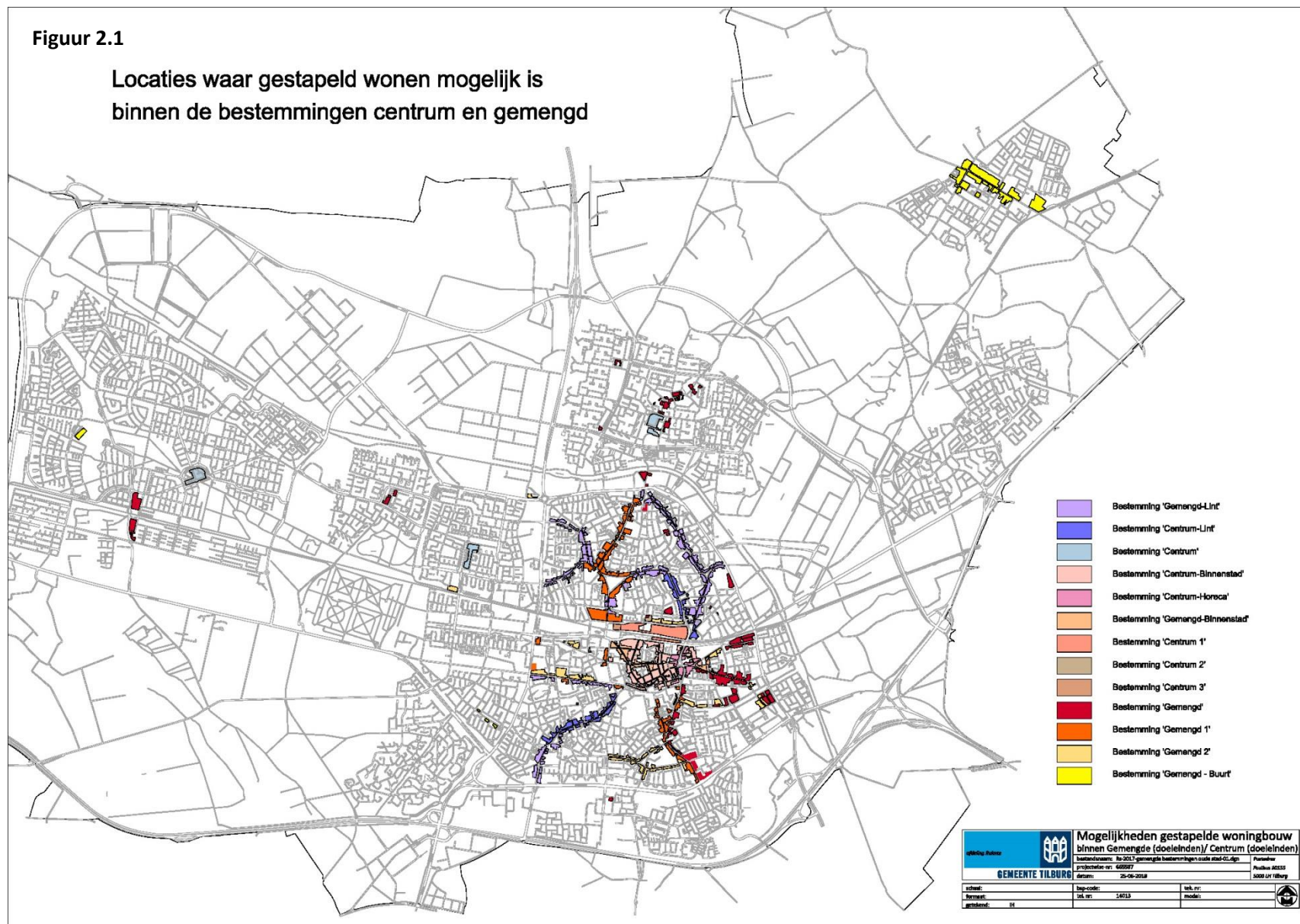
Inzicht in locaties met bestemming Gemengd(e doeleinden)/Centrum (doeleinden)

In bestemmingsplannen zijn diverse locaties te vinden met de bestemming gemengde doeleinden/centrumdoeleinden. Deze locaties betreffen met name de linten in de Oude Stad, de binnenstad, wijk- en buurtcentra, winkelstrips en enkele locaties op binnenwijkse bedrijventerreinterreinen (zie figuur 2.1). Op die locaties kan veelal zonder bestemmingsplanwijziging bijvoorbeeld de functie winkel, bedrijf of grondgebonden wonen omgezet worden in de functie wonen gestapeld. In hoeverre de ruimte in de bestemmingen Gemengd(e doeleinden)/Centrum (doeleinden) in de toekomst benut worden voor de realisatie van appartementen van slechte kwaliteit is moeilijk te voorspellen. Het is immers net zo goed mogelijk dat de huidige functie gehandhaafd blijft of dat er kwalitatief goede appartementen gerealiseerd worden. Wenselijke situaties willen we faciliteren. Ongewenste ontwikkelingen willen we voorkomen. De onwenselijkheid heeft met name betrekking op concentratie van specifieke doelgroepen, zonder adequaat beheer. Daarmee is het vooral een maatschappelijk vraagstuk.

¹ O.a. Brabants Dagblad 23 november 2017 en 5 maart 2018, Wijkkrant De Noordhoek nr. 8 2017

Figuur 2.1

**Locaties waar gestapeld wonen mogelijk is
binnen de bestemmingen centrum en gemengd**



Toelichting figuur 2.1

In de legenda van figuur 2.1 is sprake van diverse bestemmingen "Gemengd" en "Centrum". Afhankelijk van de vaststelling van de diverse bestemmingsplannen is in het afgelopen decennium de bestemming "Gemengd" diverse keren gewijzigd. De diverse bestemmingen "Gemengd" en "Centrum" hebben echter gemeenschappelijk dat zowel grondgebonden als gestapelde woningen mogelijk zijn.

Inzicht in recente toevoeging kleine appartementen

In bijlage 1, 2 en 3 is in beeld gebracht in welke mate de afgelopen jaren zeer kleine appartementen zijn toegevoegd aan de woningvoorraad. Als definitie hebben we een oppervlakte $< 50 \text{ m}^2$ gehanteerd.

- We zien het aantal toevoegingen van kleine appartementen toenemen
- In verhouding tot het totaal aan woningtoevoegingen blijft het aandeel kleine appartementen ongeveer gelijk (2016 Q2 t/m Q4: 27 % van het totaal, 2017 Q1 t/m Q4: 2017 20%, 2018 Q1: 24%)
- In Q3 2017 en Q1 2018 is een groot deel van de kleine appartementen gerealiseerd in de binnenstad.
- Verder is zichtbaar dat ook buiten de binnenstad veel appartementen $< 50 \text{ m}^2$ gerealiseerd worden. Hiervan is niet bekend in welke mate deze woningen zijn gebouwd binnen de bestemming gemengde/centrumdoeleinden. Wel gaat het meestal om locaties aan de linten, waar doorgaans sprake is van een gemengde bestemming.

Inzicht in ongewenste ontwikkelingen

De huidige bestemmingsplannen bieden veel ruimte voor realisatie van zeer kleine wooneenheden met onwenselijke gevolgen. De volgende ongewenste ontwikkelingen zien we ontstaan.

Woningen met een slechte prijs-kwaliteitverhouding

We zien dat er initiatiefnemers zijn die handig gebruik maken van de mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt, door de randen van het toelaatbare op te zoeken. Denk aan situaties van kleine appartementen die net voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit (minimaal 18 m^2). Dit leidt tot een lucratieve handel aangezien door doelgroepen met een laag inkomen voor deze kleine appartementen ook bruto huurtoeslag aangevraagd kan worden, waarmee de huurprijs relatief hoog kan zijn.

Disbalans in de wijk

De kleine appartementen zijn vooral aantrekkelijk voor eenpersoonshuishoudens die afhankelijk zijn van snel beschikbare en betaalbare huisvesting. De corporaties staan in de basis aan de lat voor betaalbare huisvesting voor mensen met lage inkomens en in het bijzonder de inkomens onder de huurtoeslaggrenzen. In dat segment is sprake van krapte. Hierdoor komen sommige doelgroepen moeilijk in aanmerking voor een sociale huurwoning, bijvoorbeeld door inschrijfduur of door een blokkade vanwege huurschulden, overlast of hennep. Het gaat vaak om zogenaamde spoedzoekers. Dit kunnen tal van doelgroepen zijn: mensen die als gevolg van een scheiding huisvesting nodig hebben, maar ook EU-(arbeids)migranten of mensen die als gevolg van de extramuralisatie een woning zoeken (ex-gedetineerden, ex-GGZ-cliënten, ex-daklozen). Ook is voor reguliere jongeren (tot 23 jaar) een sociale huurwoning nagenoeg onbereikbaar. Personen die slechts korte tijd in een wijk verblijven hebben doorgaans een beperktere betrokkenheid bij de wijk. Oververtegenwoordiging kan de leefbaarheid in een buurt aantasten.² Er vindt dan een toename van parkeerdruk plaats door fietsen en auto's en dat kan voor overlast zorgen. Ook is regelmatig sprake van geluidsoverlast, zowel in pandig als richting omgeving. Verder geldt dat wanneer er geen of onvoldoende zorg of begeleiding wordt geboden aan zorgdoelgroepen dit eveneens kan leiden tot overlast. Dit probleem wordt groter en problematischer naarmate er een grotere concentratie van deze doelgroep plaatsvindt in een straat of buurt. De effecten op de wijk zijn vaak niet eenvoudig te herstellen en langdurig van aard. Huisvesting voor spoedzoekers willen we faciliteren, maar in goede balans met de wijk.

Aanzuigende werking op malafide "ondernemers" en ondermijnende criminaliteit

De eerder genoemde specifieke doelgroepen zijn vaak sociaal-economisch kwetsbaar. Deze kwetsbaarheid blijkt aantrekkelijk voor ondermijnende criminaliteit, met malafide ondernemers die opereren in de schemerwereld tussen onder- en bovenwereld en criminelen die mensen uitbuiten. Zo bestaan er soms

² Uit bijlage 4 "Wijktoets 2017 en 2015" blijkt dat redelijk veel gebieden die aan de linten liggen in de Oude Stad niet goed scoren, met name op de aspecten Fysiek en Veiligheid, en in sommige gevallen ook op Sociaal. Daarmee kan een groot deel van de linten als kwetsbaar worden aangemerkt. De inschatting is dat nog meer druk op dergelijke gebieden een verslechtering van de leefbaarheid zal opleveren.

vermoedens van witwaspraktijken bij de realisatie van dergelijke appartementencomplexen. Daarnaast zijn er voorbeelden bekend waarin hoge aanvullende kosten, zoals service- en bemiddelingskosten, in rekening worden gebracht die bij wet verboden zijn. Er ontstaat ook makkelijk een afhankelijkheidsrelatie tussen verhuurder en huurder. Bijvoorbeeld als de huur niet betaald kan worden door gebrek aan financiële middelen en dit wordt vereffend via het uitvoeren van klussen. Verder zijn er signalen dat sommige PGB (persoon gebonden budget) bureaus zich richten op deze doelgroepen, waarbij snel geld verdienen het primaire doel is en het bieden van begeleiding aan cliënten geen prioriteit heeft. Indien er sprake is van strafbare feiten blijken verantwoordelijkheden - door al dan niet bewuste onderverhuur - vaak diffuus te zijn. De eigenaar / hoofdverhuurder blijft veelal anoniem.

Beheer laat te wensen over

Afhankelijk van de doelgroep kan een hoge concentratie, zonder sociaal beheer eveneens leiden tot leefbaarheidsproblemen. Corporaties hebben een maatschappelijke verantwoordelijkheid in het huisvesten van doelgroepen die niet zelfstandig in huisvesting kunnen voorzien. Ze hebben daarbij geen winstoogmerk en zorgen voor sociaal en technisch beheer. Dit is anders voor de particuliere sector, waar in vele gevallen het winstoogmerk leidend is. Gerelateerd aan de eigenaar kunnen we stellen dat bij lang niet alle panden het onderhoud aan het pand en eventuele tuin voldoende serieus genomen wordt. Dit kan verloedering van het staatbeeld tot gevolg hebben. Daarbij nemen lang niet alle eigenaren hun rol serieus waar het de aanpak van overlast betreft.

Met de Structuurvisie Linten kunnen we onvoldoende sturen op woonkwaliteit

Op 9 september heeft de raad de Structuurvisie Linten vastgesteld. Deze structuurvisie is opgesteld om te sturen op de gewenste kwaliteit aan de linten. Op basis daarvan is een aantal regulerende maatregelen voorgesteld. Zo is onder andere onderscheid gemaakt in bedrijvige linten en rustige linten en zijn regulerende maatregelen benoemd zoals bouwhoogtes, -breedtes en dieptes en parkeermaatregelen. In de bestemmingsplannen die hierop zijn aangepast voorkomen we daarmee onwenselijke ontwikkelingen ten aanzien van het straatbeeld.³ De intentie was daarmee ook te sturen op de woonkwaliteit. Dat betekent versterking van de rustige linten met grondgebonden woningen en uitsluiten van appartementen. Aan de bedrijvige linten is ruimte gelaten voor gestapeld wonen vanuit de veronderstelling dat de beperkende regulerende maatregelen leiden tot ruimere appartementen. In de praktijk blijkt dat we met deze maatregelen de gewenste woonkwaliteit niet realiseren; binnen de beperkte bouwvelop weten ontwikkelaars nog steeds kleine appartementen te realiseren die net voldoen aan het bouwbesluit.

Negatieve impact op het functioneren van binnenwijkse bedrijventerreinen en winkelstrips

Buiten de ringbanen is gestapeld wonen mogelijk op binnenwijkse bedrijventerreinen, buurt- of wijkwinkelcentra en winkelstrips, waar de bestemming Gemend(e doeleinden)/Centrum (doeleinden) van toepassing is. Hiervoor geldt dat deze transformaties in het algemeen onwenselijk zijn, omdat we deze doorgaans willen behouden voor de dynamiek, leefbaarheid en economie van de wijk. Het transformeren naar woningbouw maakt dat die ruimte daarvoor slinkt en niet meer terug komt. Voor ondernemers op binnenwijkse bedrijventerreinen wordt met appartementvorming het gebied vaak minder aantrekkelijk vanwege beperkingen t.a.v. de milieuruimte, maar ook door parkeerproblemen.

Realisatie van meer appartementen is enkel wenselijk wanneer op kwalitatieve wijze bijgedragen wordt aan een stedelijke opgave, hierop kunnen we niet sturen wanneer het initiatief past binnen bestemmingsplan

Tot het jaar 2025 hebben we in kwantitatieve zin voldoende woningen opgenomen in ons woningbouwprogramma om te voorzien in onze woningbouwopgave. Een groot deel van deze plannen betreft appartementen. Voor reguliere doelgroepen is er programmatisch geen noodzaak om substantieel meer appartementen toe te voegen. In kwalitatieve zin kennen we nog een opgave, zoals betaalbare huisvesting of bijzondere huisvestingsvormen voor specifieke doelgroepen (zoals arbeidsmigranten, speedzoekers, sociaal/maatschappelijke wooninitiatieven)⁴. De locaties aan de linten zouden kunnen voorzien in deze opgave, wanneer betaalbare woningen gerealiseerd worden met een goede prijs-kwaliteitverhouding en adequaat beheer om de leefbaarheid te waarborgen. Ook kan hiermee een positieve bijdrage geleverd worden aan een

³ Bij bestemmingsplannen die nog niet zijn aangepast aan de Structuurvisie Linten zijn onwenselijke situaties in het straatbeeld nog mogelijk aangezien er geen sprake is van parcellering en hogere bouwhoogten mogelijk zijn.

⁴ Collegebesluit "Update stedelijke ontwikkelingsstrategie woningbouwprogrammering" (januari 2018).

ander stedelijk probleem, zoals het tegengaan van leegstand en verloedering. Wanneer een initiatief past binnen het bestemmingsplan kunnen we geen verdere eisen stellen ten aanzien van kwaliteit.

3. Sturingsinstrumenten

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen we de sturingsinstrumenten met hun voor- en nadelen die we kunnen inzetten om onwenselijke situaties in de toekomst te voorkomen. De problemen zijn velerlei, dat geldt ook voor de sturingsinstrumenten. Grotendeels gaan de onwenselijke situaties over maatschappelijke problematiek ten aanzien van specifieke doelgroepen. Dergelijke maatschappelijke vraagstukken zullen we met enkel ruimtelijke maatregelen niet kunnen voorkomen.

Sturen op het een, kan negatieve consequenties hebben voor iets anders. Daarom worden de voor- en nadelen van de verschillende sturingsinstrumenten aangegeven. Op basis hiervan kunnen we de afweging maken of en zo ja hoe we willen sturen.

3.2 Sturing door middel van bestemmingsplannen

Hierbij kan onderscheid gemaakt worden in:

1. Gebruiken van de huidige bestemmingsplannen (niks doen).
2. Herziening van bestemmingsregels Gemengd / Centrum(paraplubestemmingsplan).

1. Gebruik maken van huidige bestemmingsplannen			
Er wordt gebruik gemaakt van de huidige bestemmingsplannen.			
1. In bestemmingsregels is geen beperking opgenomen voor wat betreft de grootte van appartementen. Voldaan moet worden aan het bouwbesluit. 2. In 'oude' plannen (de rood-gele gebieden in de Oude Stad in figuur 2.1) is opgenomen dat er sprake moet zijn van 'functiemenging' op de begane grond en aanbrengen van voldoende parkeervoorzieningen op eigen terrein. Bij nieuwbouw geldt parkeren ondergronds. 3. In de geactualiseerde bestemmingsplannen (lila-paars op de kaart) zijn geen voorwaarden opgenomen m.b.t. de situering van parkeerplaatsen op eigen grond.			
Sturingsmechanisme	Voordelen	Nadelen	Conclusies
Plannen faciliteren op basis van de huidige bestemmingsplanregels	• Geen beperkingen t.a.v. de grootte van appartementen bieden flexibiliteit, wanneer dit in bijzondere omstandigheden gewenst is. • Er hoeven geen bestemmingsplannen aangepast te worden. Kost geen capaciteit/geld. • In de oude plannen hebben we beperkte aanknopingspunten om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan.	• Binnen de huidige bestemmingsplan systematiek is het mogelijk op hele kleine percelen binnen de beperkte bouwvelop toch te veel te kleine appartementen te bouwen. • De beschreven ongewenste ontwikkelingen kunnen we niet voorkomen.	Met de huidige bestemmingsplanregels kunnen onwenselijke ontwikkelingen niet altijd worden voorkomen.

2. Bestemmingsplan Herziening bestemmingsregels Gemengd(e doeleinden)/Centrum (doeleinden)			
Om het realiseren van appartementen te reguleren is het mogelijk om de diverse bestemmingsplannen aan te passen. Hiervoor is het van belang te bepalen waar het realiseren van appartementen al dan niet wenselijk is en welke kwaliteitseisen we daarbij willen stellen vanuit het perspectief van een goede leefomgeving, bijvoorbeeld een minimale grootte die nodig is voor huisvesting van meer duurzame huishoudens. Om de bestaande plannen te herzien is het mogelijk een 'paraplubestemmingsplan'⁵ te maken waarbij de functie 'wonen' binnen de bestemming 'Gemengd(e doeleinden)/Centrum (doeleinden)' wordt beperkt tot uitsluitend grondgebonden woningen. Vervolgens zijn er 2 opties mogelijk binnen het parapluplan om af te wijken van de grondgebonden woningen: 1. Gebruik maken van een binnenplanse afwijkmogelijkheid voor het bouwen van appartementen onder nader uit te werken voorwaarden. 2. Geen afwijkmogelijkheid voor bouwen van appartementen en geen voorwaarden in het parapluplan opnemen; de kruimelgevallenregeling is van toepassing, indien er geen afzonderlijk beleid wordt opgesteld. <i>Nadere toelichting op voorwaarden om af te wijken van de functie grondgebonden woning (ofwel via een binnenplanse afwijkmogelijkheid, ofwel via de kruimelgevallenregeling):</i> • Als we appartementen toestaan, dan zien we in de basis een oppervlakte van 50m² GBO als minimale oppervlakte voor kwalitatief goede huisvesting die toe- en doorgankelijk is en ruimte biedt voor tenminste een apart slaapvertrek, met daarbij een goede prijs-kwaliteitverhouding. • Huisvesting voor specifieke doelgroepen: huisvesting voor specifieke doelgroepen valt doorgaans onder de bestemmingsplanfunctie 'wonen', waarbinnen geen onderscheid gemaakt kan worden in doelgroepen. Wel kan op bewoning door een specifieke doelgroep gestuurd worden met een specifiek woonconcept dat passend is voor de beoogde doelgroep. Van belang bij een dergelijk woonconcept is dat dit concept past binnen de omgeving en dat er aantoonbaar en langdurig zorg is voor adequaat beheer om tijdelijk wonen door wisselende bewoners in goede banen te leiden (bijvoorbeeld door afspraken met een corporatie). Voor dergelijke specifieke woonconcepten is het mogelijk om af te wijken van de minimale maatvoering. Dit betreft een maatwerkafweging. Voor bestaande, vergunde appartementen en nog te realiseren vergunde appartementen wordt een uitzondering gemaakt.			
Sturingsmechanisme	Voordelen	Nadelen	Conclusies
1. Paraplubestemmingsplan; gebruik maken van een afwijkmogelijkheid (vrijstelling) voor het bouwen van appartementen onder nader uit te werken voorwaarden.	• Duidelijkheid naar de omgeving en eigenaar/ontwikkelaar of bouwen van appartementen en onder welke voorwaarden mogelijk is. • In het paraplubestemmingsplan is het mogelijk om een afwijkmogelijkheid (vrijstelling) voor gestapelde woningen op te nemen. • Bij transformatie en vervangende nieuwbouw kan worden meegewerkt via 'binnenplanse' afwijkmogelijkheid. • Het besluit om wel of niet mee te werken aan een afwijkmogelijkheid is een bevoegdheid van het college.	• Als tussentijds blijkt dat de regeling moet worden aangepast, is planherziening nodig. • Elk initiatief dient gemotiveerd te worden.	• Deze optie is transparanter richting eigenaren/ontwikkelaars dan optie 2. • We kunnen hiermee kleine appartementen voorkomen. • Deze optie vraagt om capaciteitsinzet, omdat per geval een afweging gemaakt moet worden.

⁵ Een paraplubestemmingsplan is een partiële herziening van meerdere bestemmingsplannen. Op één of meer aspecten worden diverse bestemmingsplannen met een paraplubestemmingsplan aangepast of aangevuld, voor het overige blijven de desbetreffende bestemmingsplannen van kracht.

2. Paraplubestemmingsplan: géén afwijkingsmogelijkheid voor bouwen van appartementen en geen voorwaarden in het paraplubestemmingsplan opnemen. De kruimelgevallenregeling op basis van Wabo is van toepassing, indien er geen afzonderlijk beleid wordt vastgesteld.	• Gebruik-maken van 'kruimelgevallenregeling' op basis van Wabo; geldt alleen bij transformatie. • Maatwerk is mogelijk. Elk initiatief wordt afzonderlijk gewogen. • Afzonderlijke beleidsregels opstellen is niet noodzakelijk.	• Onduidelijkheid richting omgeving en eigenaar/ontwikkelaar, omdat in het bestemmingsplan de regels niet zijn benoemd; per geval volgt een afweging incl. motivering; • Als er geen sprake is van vastgesteld beleid, moeten alle aanvragen gemotiveerd worden. • Bij sloop en nieuwbouw van appartementen kunnen we geen gebruik maken van de kruimelgevallenregeling en is planherziening noodzakelijk. • Elk verzoek tot transformatie van appartementen moet de medewerking danwel de weigering worden gemotiveerd; kost tijd en capaciteit.	• We kunnen hiermee kleine appartementen voorkomen. • Deze optie vraagt om capaciteitsinzet omdat per geval een afweging moet worden gemaakt.
---	---	--	--

3. Postzegelplan maken met voorbereidingsbesluit			
Incidenteel bestemmingsplannen aanpassen waar de situatie erom vraagt; daar waar we zien dat de druk in een gebied te groot wordt.			
Sturingsmechanisme	Voordelen	Nadelen	Conclusies
Postzegelplan met voorbereidingsbesluit op het moment dat er een onwenselijke situatie ontstaat.	• Echt maatwerk mogelijk. • Je zet niet meer op slot dan noodzakelijk is.	• De ongewenste ontwikkeling kan al aangevangen zijn en dan is voorbereidingsbesluit te laat. Dus er kunnen "ongelukken" gebeuren. • Puur reactief en incidentgedreven. • Leidt tot meerdere postzegelplannen die snel in procedure moeten. • Geen voorzienbaarheid gecreëerd, waardoor meer kans op planschade	• Deze optie vraagt om extra capaciteitsinzet omdat we snel moeten reageren en meer plannen in procedure moeten brengen. • Het is een reactief instrument, waardoor er "ongelukken" kunnen gebeuren. • Kans op planschade.

3.3 Sturing door beleidsmatige inzet regulerende maatregelen

1. Stedenbouwkundige beleidseisen			
Stedenbouwkundige eisen zijn bepalend voor het aanzicht en de maatvoering van woningen aan de buitenkant. Deze eisen stellen we reeds.			
Sturingsmechanisme	Voordelen	Nadelen	Conclusies
Sturen door aanvullende ruimtelijke randvoorwaarden, zoals bouwhoogte, breedte en diepte.	- Het wenselijke straatbeeld wordt geborgd (geen massale bouwblokken). - Dit is reeds geregeld in de bestemmingsplannen die geactualiseerd zijn op basis van de Structuurvisie Linten.	- Het bouwbesluit maakt, ondanks beperkte maatvoering van een bouwblok, nog steeds kleine appartementen mogelijk. We kunnen hiermee onvoldoende sturen op de grootte van de woningen zelf. - Een nieuw bestemmingsplan is nodig voor de bestemmingsplannen die nog niet geactualiseerd zijn o.b.v. de Structuurvisie Linten.	- Biedt onvoldoende mogelijkheid om onwenselijke ontwikkeling van kleine appartementen te voorkomen. - Biedt hoogstens mogelijkheden om ongewenste ontwikkelingen in het straatbeeld tegen te gaan.

2. Kwaliteitseisen ten aanzien van de leefomgeving			
Vanuit wonen hebben we de minimale kwaliteiten geformuleerd die we wenselijk achten bij nieuwe woningbouwontwikkelingen⁶. Voor kleine gestapelde bouw hanteren we daarbij een minimaal vloeroppervlak van 50 m² GBO. Deze oppervlakte is minimaal nodig voor kwalitatief goede huisvesting die toe- en doorgankelijk is en ruimte biedt voor ten minste een apart slaapvertrek. Uit het Kwalitatief Woningbehoefteonderzoek (KWBO, 2012) blijkt dat eenpersoonshuishoudens doorgaans geen kleinere woning wensen. Deze lijn hanteren we bij woningbouwinitiatieven waarvoor een bestemmingsplanwijziging nodig is. Voor initiatieven die passen binnen het bestemmingsplan gelden de bouwkundige eisen uit het Bouwbesluit.			
Sturingsmechanisme	Voordelen	Nadelen	Conclusies
Sturen op kwaliteitseisen ten aanzien van de leefomgeving (minimale oppervlakte).	- Met sturing op een minimale oppervlakte-kwaliteit voorkomen we hele kleine woningen. - Eisen m.b.t. de leefomgeving bovenop het bouwbesluit kunnen gesteld worden in een bestemmingsplan, mits ruimtelijk onderbouwd.	- Een nieuw bestemmingsplan is nodig. - Uitzonderingen moeten mogelijk zijn voor bepaalde doelgroepen en bepaalde locaties. Dit is maatwerk en laat zich moeilijk in beleid vatten.	Onwenselijke kleine appartementen kunnen we voorkomen, wanneer we de noodzaak hiertoe ruimtelijk kunnen onderbouwen in een bestemmingsplan. In het kader van betaalbaarheid voor specifieke doelgroepen is de mogelijkheid tot uitzonderingen wenselijk.

⁶ Deze zijn gedeeld met college en raad via de informatiebrief wonen voorjaar 2016 (Woonproduct-classificatie nieuwbouw).

3. Beleid ten aanzien van de prijs-kwaliteitverhouding van woningen			
Het landelijke woningwaarderingssysteem (WWS) is bepalend voor wat maximaal aan kale huur gevraagd mag worden. Vraagt een verhuurder een hogere huur dan maximaal redelijk is, dan kan een huurder naar de Huurcommissie stappen om bezwaar te maken. Dit is een privaatrechtelijke mogelijkheid. De Huurcommissie kan vervolgens bepalen dat de huur omlaag moet. De overheid/gemeente kan op dit moment geen redelijke huren afdwingen.			
Sturingsmechanisme	Voordelen	Nadelen	Conclusies
Sturen op prijs-kwaliteit.	Recent is door Rijksoverheid aangekondigd vóór de zomer 2018 een actieplan tegen huisjesmelkers op te stellen.	- Bestuursrechtelijk bestaat er (nog) geen instrumentarium om redelijke huren af te dwingen. - Onduidelijk is of en wanneer er handvatten vanuit het Rijk geboden worden. Er is nog geen duidelijkheid over de invulling van het actieplan.	Op dit moment is het niet mogelijk om als gemeente te sturen op slechte prijs-kwaliteitverhoudingen. Geadviseerd wordt om het actieplan van de Rijksoverheid af te wachten. Op termijn biedt dit wellicht mogelijkheden.

4. Beleid op wijzigingen aan bestaande woonruimtevoorraad (Huisvestingsverordening)			
Om toe te zien op wijzigingen aan de bestaande woonruimtevoorraad kennen we in Tilburg een Huisvestingsverordening, als uitwerking van de Huisvestingswet 2014. Het voorkomen van concentraties van kamerverhuurpanden hebben we hierin geregeld door middel van het stellen van een afstandscriterium. De Huisvestingswet 2014 biedt tevens de mogelijkheid tot het vergunningplichtig stellen van woningvorming; dit is het realiseren van meerdere zelfstandige wooneenheden in een bestaande woning.			
Sturingsmechanisme	Voordelen	Nadelen	Conclusies
Woningvorming vergunningplichtig stellen.	Het is een manier om woningvorming in woonruimtes te reguleren.	- De Huisvestingsverordening is enkel van toepassing op <i>bestaande</i> woonruimte en niet bij realisatie van appartementen in ruimten die niet eerder gebruikt werden als woonruimte. - We kunnen geen aanvullende bouwkundige kwaliteitseisen stellen en zo geen onderscheid maken tussen wenselijke en onwenselijke ontwikkelingen. - We hebben de vergunningplicht onlangs losgelaten om wenselijke ontwikkelingen mogelijk te maken en leegstand te voorkomen.	Voor onzelfstandige bewoning in kamerverhuurpanden biedt de huisvestingsverordening soelaas, maar met het vergunningplichtig stellen van woningvorming kunnen we onwenselijke kleine appartementen niet geheel voorkomen. Hiervoor is het bestemmingsplan een beter instrument.

5. Parkeerbeleid			
In het bestemmingsplan 'Tilburg parkeerregeling 2017' staan nieuwe parkeerregels⁷. Bij ontwikkelingen waarvoor een omgevingsvergunning vereist is of sprake is van een wijziging van het gebruik, wordt getoetst aan de parkeernormen ten aanzien van het aantal benodigde parkeerplaatsen. Dit is vrijwel altijd het geval bij realisatie van appartementen. Het basisprincipe is dat een nieuwe ontwikkeling de parkeerbehoefte op eigen terrein realiseert, tenzij er mogelijkheden zijn om hiervan af te wijken, waarbij geen parkeeroverlast voor de omgeving ontstaat. Op alternatieve manieren kan voldaan worden aan de parkeernorm, zoals door huur van parkeerplaatsen op afstand, benutten restcapaciteit, een 'nulvergunningregeling' of een afkoopregeling.			
Sturingsmechanisme	Voordelen	Nadelen	Conclusies
Nadere regulering parkeernormen voor realisatie nieuwe appartementen.	• Verdere regulering kan parkeerdruk door realisatie van een hoge concentratie appartementen voorkomen.	• Het parkeerbeleid is recent geactualiseerd. De toekomst zal uitwijzen op het recent geactualiseerde parkeerbeleid goed werkt. Te zijner tijd zou op basis van evaluatieresultaten besloten kunnen worden het parkeerbeleid aan te passen.	De inschatting is dat met het huidige parkeerbeleid het parkeren onder controle is. De toekomst zal uitwijzen of het parkeerbeleid goed werkt of dat er actualisatie nodig is.

3.4 Sturing door inzet op alternatieve huisvestingsmogelijkheden specifieke doelgroepen

1. Huisvesting sociale doelgroep en spoedzoekers			
De corporaties staan in de basis aan de lat voor betaalbare huisvesting voor mensen met lage inkomens en in het bijzonder de inkomens onder de huurtoeslaggrenzen. In dat segment is sprake van krapte (gebaseerd op woningmarktonderzoek Rigo 2016) en met de corporaties zijn afspraken gemaakt om de voorraad van 2015 tot 2020 met 1.600 woningen te verruimen. Ook na 2020 zal deze voorraad verder toenemen. Met de corporaties is ook besproken dat een deel van het betaalbare segment aangeboden zou moeten worden als structurele vorm van tijdelijke huisvesting. Het woningtoewijzingsstelsel zou daarnaast beter ingericht moeten worden op spoedzoekers. Tot slot kan een deel van de woningzoekenden als gevolg van belemmerende factoren (schulden, ontruiming wegens hennep, geweld tegen corporatiemedewerkers) niet terecht bij de corporaties. Samen met de corporaties zoeken we momenteel naar mogelijkheden om deze belemmeringen ten dele weg te nemen voor specifieke groepen.			
Sturingsmechanisme	Voordelen	Nadelen	Conclusies
Aanbod betaalbare sociale huurwoningen verruimen en kansen voor sociale doelgroep, waaronder spoedzoekers, verbeteren.	• Zo wordt de toegang van de sociale woningvoorraad voor een deel van de doelgroepen die nu (noodgedwongen) in het particuliere segment woont verbeterd.	• Zolang de opgave niet is ingevuld, zijn doelgroepen afhankelijk van het aanbod dat beschikbaar is.	Om huisvesting van doelgroepen met een laag inkomen op onwenselijke locatie te voorkomen zal alternatief aanbod beschikbaar moeten zijn. Hierover zijn reeds afspraken gemaakt.

⁷ Deze zijn gebaseerd op het meest recent vastgestelde parkeerbeleid, te weten de 'Hoofddiennotitie Parkeren 2016' en de 'Nota Parkeernormen 2017'

2. Huisvesting arbeidsmigranten			
Specifiek voor de doelgroep arbeidsmigranten die met name kortdurend in Nederland verblijven zijn de uitzendbureaus aan zet. Voor deze groep zijn grotere huisvestingslocaties geschikt aangezien daar goed beheer georganiseerd kan worden. Er is behoefte aan meer passende locaties. Op dit moment lijkt deze groep nu vooral onzelfstandig gehuisvest te worden in kamerverhuurpanden.			
Sturingsmechanisme	Voordelen	Nadelen	Conclusies
Toevoegen van huisvesting gericht op arbeidsmigranten.	Zo worden de huisvestingsmogelijkheid en voor de doelgroep arbeidsmigranten vergroot op locaties die daarvoor geschikt zijn.	- Zolang de opgave niet is ingevuld, zijn doelgroepen afhankelijk van het aanbod dat beschikbaar is. - Passende locaties blijken lastig vindbaar, vanwege NIMBY of belemmerende regels (locaties op bedrijventerreinen).	Om huisvesting van arbeidsmigranten op onwenselijke locaties te voorkomen zal alternatief aanbod beschikbaar moeten zijn. Op stedelijk niveau worden mogelijkheden verkend.

3.5 Sturing door inzet op leefbaarheid, veiligheid en handhaving

1. Sociale veerkracht in de wijk versterken			
De sociale veerkracht van een wijk bepaalt in belangrijke mate in hoeverre de wijk in staat is in te spelen op maatschappelijke veranderingen of om aanpassingen in de sociaal-ruimtelijke structuur - zoals een grote adresdichtheid door een toename van appartementen - te kunnen absorberen. In zijn algemeenheid gaan we er vanuit dat een grotere sociale veerkracht leidt tot een groter incasseringsvermogen.			
Sturingsmechanisme	Voordelen	Nadelen	Conclusies
Extra capaciteit inzetten voor acties gericht op verbetering van sociale veerkracht.	- Een goede sociale veerkracht vormt een goed basisfundament voor allerlei veranderingen. - Het kan de effectiviteit van andere maatregelen versterken.	- Wijken zijn niet zonder meer maakbaar. - Het versterken van de sociale veerkracht vraagt om bouwen aan vertrouwen. Dit kost veel tijd en energie. - Werkt het beste vanuit een positieve energie/aanleiding.	Het is goed om bewust bezig te zijn met sociale veerkracht, maar enkel deze inzet zal de geschetste problemen niet oplossen.

2. Beheer en handhaving in relatie tot overlast			
Woonoverlast is een veelvoorkomend en hardnekkig probleem, wat gevolgen heeft voor het woongenot en de gevoelens van veiligheid onder degenen die dit ervaren. Een op de drie Nederlanders heeft ermee te maken. Beperking is mogelijk door (goed) beheer aan de voorkant door een verantwoordelijke verhuurder, dan wel handhaving aan de achterkant.			
Sturingsmechanisme	Voordelen	Nadelen	Conclusies
Afspraken maken met verhuurders over beheer.	Werkt preventief.	- Juridische mogelijkheden beperkt - Werkt alleen goed bij een aanspreekbare (professionele) verhuurder.	Juridisch kennen we onvoldoende mogelijkheden om bindende afspraken te maken. Ook bestaande problematiek lossen we hiermee niet op.
Gemeentelijke aanpak overlast (Overlastteam, Dealpandenaanpak, Bestuurlijk Interventieteam) en inzet Wet- en Regelgeving, nieuwe wet aanpak woonoverlast (1 juli 2017))	- Samenwerking met andere partijen (politie, corporatie, OM). - Integrale bezoeken aan overlastlocaties. - Inzet juridische maatregelen op personen of locaties.	- Veelal gericht op ernstige overlast. - Klachtenmeldingen vormen het sturend mechanisme. Handhavend optreden is zodoende een reactief instrument. - Het bestrijdt de symptomen, maar neemt niet de oorzaak weg.	Handhaving is voornamelijk reactief en voorkomt onwenselijkheden dus niet.

3. Inzet Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob)			
De gemeente Tilburg wil een weerbare overheid zijn die slechts zaken doet met integere partijen. De Wet Bibob (Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur) is een instrument om te beoordelen of een partij integer is. Het doel van de wet is het voorkomen dat bestuursorganen, dus ook gemeenten, criminele activiteiten faciliteren. Dit gebeurt door een Bibob-toets uit te voeren. Bij aanvraag van vergunningen kan het bestuursorgaan een Bibob-toets uitvoeren. In het geval dat hieruit een ernstige mate van gevaar blijkt, wordt de beschikking niet verleend. Het spreekt voor zich dat het bestuursorgaan bij het intrekken van een omgevingsvergunning een zeer zorgvuldige belangenafweging dient te maken.			
Sturingsmechanisme	Voordelen	Nadelen	Conclusies
Bij een aanvraag omgevingsvergunning voor een wooncomplex wordt een Bibob-toets uitgevoerd wanneer sprake is van een bouwsom van meer dan €0,5 mln. Ook kan een omgevingsvergunning ingetrokken worden op grond van de Wet Bibob, wanneer na verlening ervan feiten en omstandigheden zich hebben voorgedaan die nopen tot een Bibob-toets. Ditzelfde geldt wanneer de vergunning op naam van een ander wordt gesteld die de Bibob-toets niet doorstaat.	Witwaspraktijken kunnen zo voorkomen worden.	Door schijnconstructies en eerder witgewassen gelden kunnen nieuwe wanpraktijken niet altijd voorkomen worden.	Voor witwaspraktijken kennen we reeds een instrument, echter we kunnen dit niet altijd voorkomen.

4. Conclusies

De geschetste ongewenste ontwikkelingen die gepaard gaan met de vorming van hele kleine appartementen zijn divers. De genoemde appartementen worden veelal bewoond door mensen met een laag inkomen en die afhankelijk zijn van snel beschikbare huisvesting. Voor hen is beter passende huisvesting nodig. Daarom kennen we, zoals benoemd in onze Woonvisie, een huisvestingsopgave voor arbeidsmigranten en andere doelgroepen die afhankelijk zijn van snel beschikbare betaalbare huisvesting (spoedzoekers). Hierover worden op stedelijk niveau afspraken gemaakt. Zolang er geen kwalitatief goed alternatief is, zal de verhuur van dit soort appartementen een lucratieve aangelegenheid blijven en zullen concentraties bij disbalans in de wijk leiden tot leefbaarheidsrisico's, zeker in gebieden die al kwetsbaar zijn. De gevolgen van de realisatie van zeer kleine appartementen betreffen dan ook niet enkel een ruimtelijk vraagstuk, maar een breder maatschappelijk vraagstuk. De effecten op de wijk zijn vaak niet eenvoudig te herstellen en hebben een langdurig negatief effect. Maatregelen zijn hier op zijn plaats.

Maatschappelijke (leefbaarheids)vraagstukken, vragen primair om een integrale benadering: de opgave kent ruimtelijke, leefbaarheids-, sociale en beheersmatige aspecten. Geen van de in hoofdstuk 3 benoemde sturingsmaatregelen zal leiden tot dé oplossing. Een deel van de sturingsmogelijkheden passen we al toe of wordt momenteel nader uitgewerkt. De enige nieuwe mogelijkheid die substantieel en proactief kan bijdragen aan de oplossing van een deel van het probleem, namelijk het ontstaan van kleine appartementen, is toepassing van een paraplubestemmingsplan. Daarmee worden ook de aanverwante problemen, zoals parkeer- en geluidsoverlast het best voorkomen. Dit neemt niet weg dat we aandacht voor de andere sturingsmechanismen moeten behouden en deze niet uit het oog moeten verliezen. De gekozen oplossing is immers puur ruimtelijk van aard, waarbij niet gegarandeerd kan worden dat ongewenste situaties geheel voorkomen kunnen worden. We kunnen veronderstellen dat beperking van appartementen met een minimale oppervlakte de kans verkleint op hoge concentraties en zorgt voor woningen die meer duurzaam inzetbaar zijn voor diverse typen huishoudens. Zo voorkomen we een te eenzijdig woningaanbod wat vooral aansluit op tijdelijke woonbehoeften en daardoor een aanzuigende werking heeft op specifieke doelgroepen. Bredere aandacht voor de huisvesting en beheer / woonbegeleiding van specifieke doelgroepen is nodig om problemen te voorkomen.

Bij toepassing van een paraplubestemmingsplan zijn er twee mogelijkheden: een paraplubestemmingsplan met binnenplanse afwijkingsmogelijkheid of een paraplubestemmingsplan met kruimelgevallenregeling. De werking van een paraplubestemmingsplan met afwijkingsmogelijkheid of met kruimelgevallenregeling ontloopt elkaar niet veel. In beide gevallen moet gemotiveerd worden of wel of niet meegewerkt wordt aan het initiatief (maatwerk). Wel is het paraplubestemmingsplan met afwijkingsbevoegdheid transparanter dan het paraplubestemmingsplan met kruimelgevallenregeling. Bij de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid wordt immers al in het paraplubestemmingsplan duidelijk gemaakt onder welke voorwaarden afgeweken mag worden. Daarnaast heeft het paraplubestemmingsplan met binnenplanse afwijkingsmogelijkheid het voordeel dat deze toepasbaar is voor zowel nieuwbouw als transformatie. Een paraplubestemmingsplan met kruimelgevallenregeling is enkel van toepassing voor transformaties. Dat betekent dat bij de kruimelgevallenregeling veel vaker planherziening nodig zal zijn.

Een paraplubestemmingsplan met binnenplanse afwijkingsmogelijkheid heeft dan ook de voorkeur.

De ruime mogelijkheden hebben betrekking op locaties met een gemengde of centrumbestemming. Deze liggen veelal aan de linten. Op 9 september 2013 heeft de raad de Structuurvisie Linten vastgesteld onder andere om te sturen op de gewenste kwaliteit aan de linten en op bedrijvigheid /dynamiek in de bedrijvige linten. De uitgangspunten uit de Structuurvisie Linten blijven met het toepassen van het paraplubestemmingsplan overeind. In de bedrijvige linten streven we nog steeds dynamiek na, maar niet ongebreideld en zonder kwaliteit. Appartementen zijn hier nog steeds mogelijk, maar met een afwijkingsmogelijkheid voor appartementen > 50 m².

Met het vaststellen van de Structuurvisie Linten is besloten de Structuurvisie Linten te vertalen in bestemmingsplannen op het moment dat actualisatie voor die bestemmingsplannen aan de orde is. Enkele bestemmingsplannen zijn nu nog niet geactualiseerd op basis van de Structuurvisie Linten. Met de komst van de omgevingswet worden deze bestemmingsplannen ook niet meer op korte termijn geactualiseerd. Dat betekent dat op een aantal plekken hoger gebouwd kan worden dan de in de Structuurvisie Linten afgesproken 11 meter, waardoor de ongewenste schaalvergroting nog plaats kan vinden. Voorbeelden zijn de Broekhovenseweg, de Bisschop Zwijssenstraat en de Piusstraat. De maximale bouwhoogte van 11 meter (en daarmee het herstel van het beeld) kan in het paraplubestemmingsplan geïmplementeerd worden.

Advies

Advies is de bestaande ruimte om kleine appartementen te realiseren binnen de bestemmingen Gemengd(e doeleinden)/Centrum (doeleinden) te beperken door middel van een paraplubestemmingsplan met binnenplanse afwijkingsbevoegdheid. Vanwege het dynamische karakter van de binnenstad en onze ambitie om studenten en starters aan onze stad te binnen zal paraplubestemmingsplan met afwijkingsbevoegdheid niet van toepassing zijn op de binnenstad; meer specifiek het gebied binnen de Paleisring, Schouwburgring, Noordhoekring, Gasthuisring, Burgemeester Brokxlaan, NS-plein, Heuvelring en Piusplein. (zie figuur 4.1 en 4.2).

In het paraplubestemmingsplan met binnenplanse afwijkingsbevoegdheid zal geregeld worden dat binnen de bestemmingen Gemengd(e doeleinden)/ Centrum(doeleinden) de functie wonen beperkt wordt tot alleen grondgebonden wonen en voor de functie gestapeld wonen binnenplanse afwijkingsmogelijkheden worden opgenomen. Hiervan uitgezonderd worden bestaande en vergunde gestapelde woningen.

Binnenplanse afwijkingsmogelijkheden zijn:

1. *Appartementen > 50 m² GBO.*
Het aantal eenpersoonshuishoudens zal de komende jaren nog groeien. Uit woningbehoefteonderzoek blijkt dat ook eenpersoonshuishoudens doorgaans niet te klein willen wonen⁸. In de basis zien we een oppervlakte van 50m² GBO als minimale oppervlakte voor kwalitatief

⁸ Kwalitatief WoningBehoefteOnderzoek Tilburg 2012,
https://www.bpd.nl/media/86275/151209_p600_bpd_publicatie_alleenstaanden_lr-web.pdf

goede huisvesting die toe- en doorgankelijk is en ruimte biedt voor tenminste een apart slaapvertrek, met daarbij een goede prijs-kwaliteitverhouding. Een dergelijke maatvoering is daardoor breed inzetbaar voor zowel één- als tweepersoonshuishoudens, tevens biedt dit de mogelijkheid tot toegankelijke bewoning door alleenstaande ouderen, mits de primaire vertrekken gelijkvloers zijn of met een lift te bereiken (zie bijlage 5 voor onderbouwing). Deze maatregel laat daarmee enkel nog woningen toe voor meer duurzame, permanente bewoning door diverse doelgroepen en voorkomt een te eenzijdige ontwikkeling naar woningen die enkel geschikt zijn voor tijdelijke, minder duurzame bewoning. Daarmee zorgt het tevens dat binnen beperkte ruimte minder grote aantallen woningen gerealiseerd kunnen worden. Hiermee worden hoge concentraties bewoning beperkt, alsook de mogelijke leefbaarheidsproblemen die daaruit voortkomen (geluidshinder, parkeerproblemen, et cetera).

2. *Woonconcepten voor specifieke doelgroepen.*

Het moet daarbij gaan om een specifiek woonconcept dat bedoeld is voor het huisvesten van bijzondere doelgroepen waarvoor expliciet afspraken zijn gemaakt in de Woonvisie, het Convenant Wonen en/of waarvoor een wettelijke taakstelling geldt. Voor dergelijke specifieke woonconcepten is het mogelijk om af te wijken van de minimale maatvoering. Dit betreft een maatwerkafweging. Van belang bij deze afweging is dat een dergelijk woonconcept past binnen de omgeving en dat er aantoonbaar en langdurig zorg is voor adequaat beheer door een professionele organisatie, zoals een woningcorporatie, om het wonen in goede banen te leiden. Afspraken hierover worden voorafgaand gemaakt. Verder moet in het pand of op het eigen terrein voldoende ruimte aanwezig zijn voor het stallen van (brom- en snor-)fietsen en containers voor huishoudelijk afval ten behoeve van de bewoners van het pand, ter voorkoming van het ontstaan van situaties in strijd met de Algemeen Plaatselijke verordening (APV) of de Afvalstoffenverordening, waardoor de leefbaarheid en het geordend woon- en leefmilieu in de omgeving van het betreffende pand aangetast wordt, mag het woonconcept voor de omliggende woningen geen onevenredige afbreuk doen aan woonsituatie of leiden tot parkeer- of verkeersoverlast. Een zorgfunctie en/of maatschappelijke gevoelige functie zal altijd getoetst worden aan onze Richtlijn Maatschappelijke Voorzieningen voordat medewerking verleend wordt.

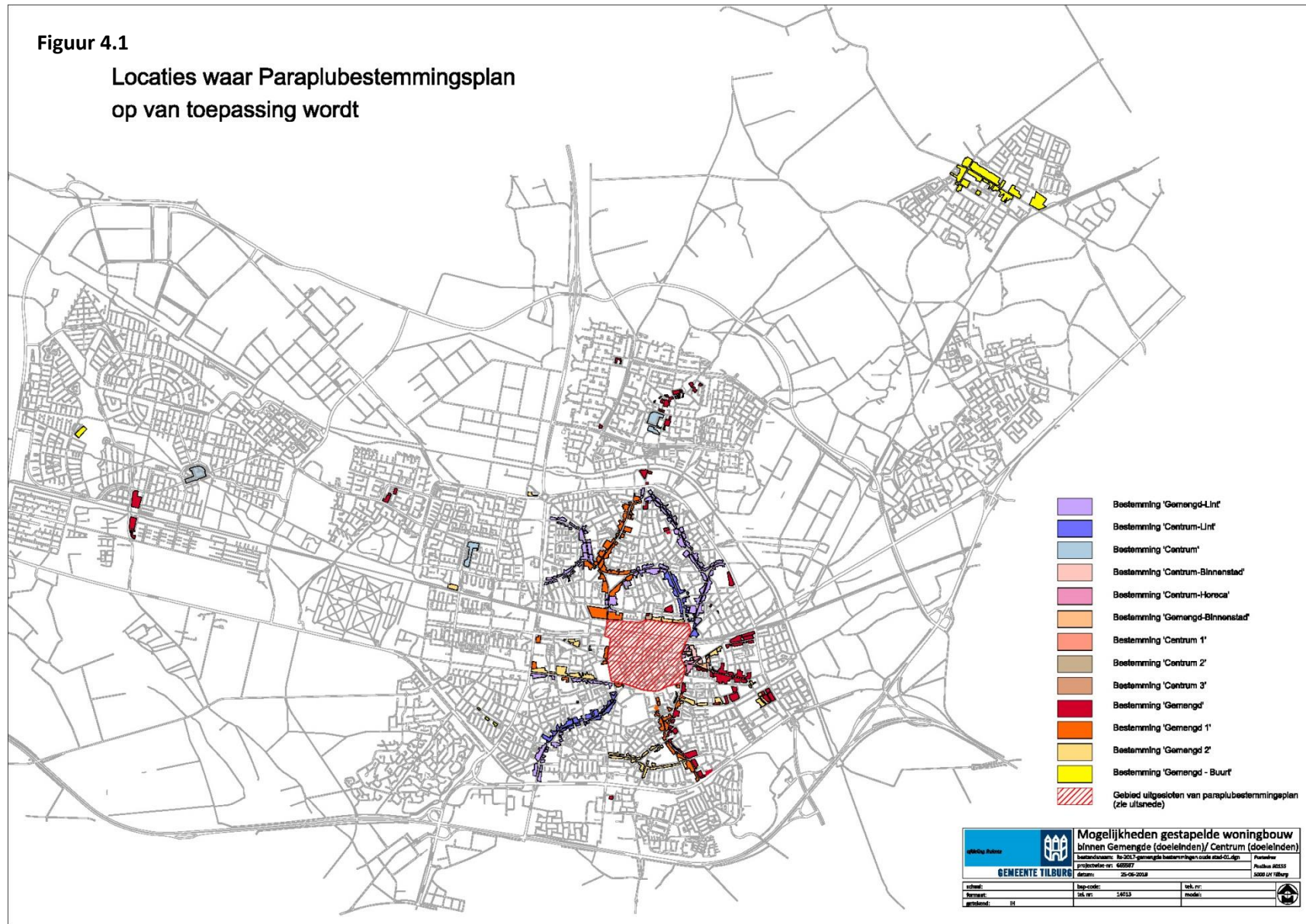
De binnenplanse afwijkmogelijkheden zullen in het paraplubestemmingsplan juridisch worden vertaald.

De keuze om wel of niet mee te werken aan de afwijking is een (gemandateerde) bevoegdheid van het college

Daarnaast wordt geadviseerd om in het paraplubestemmingsplan in de bedrijvige en rustige linten de maximale bouwhoogte van 11 meter te implementeren, conform de Structuurvisie Linten.

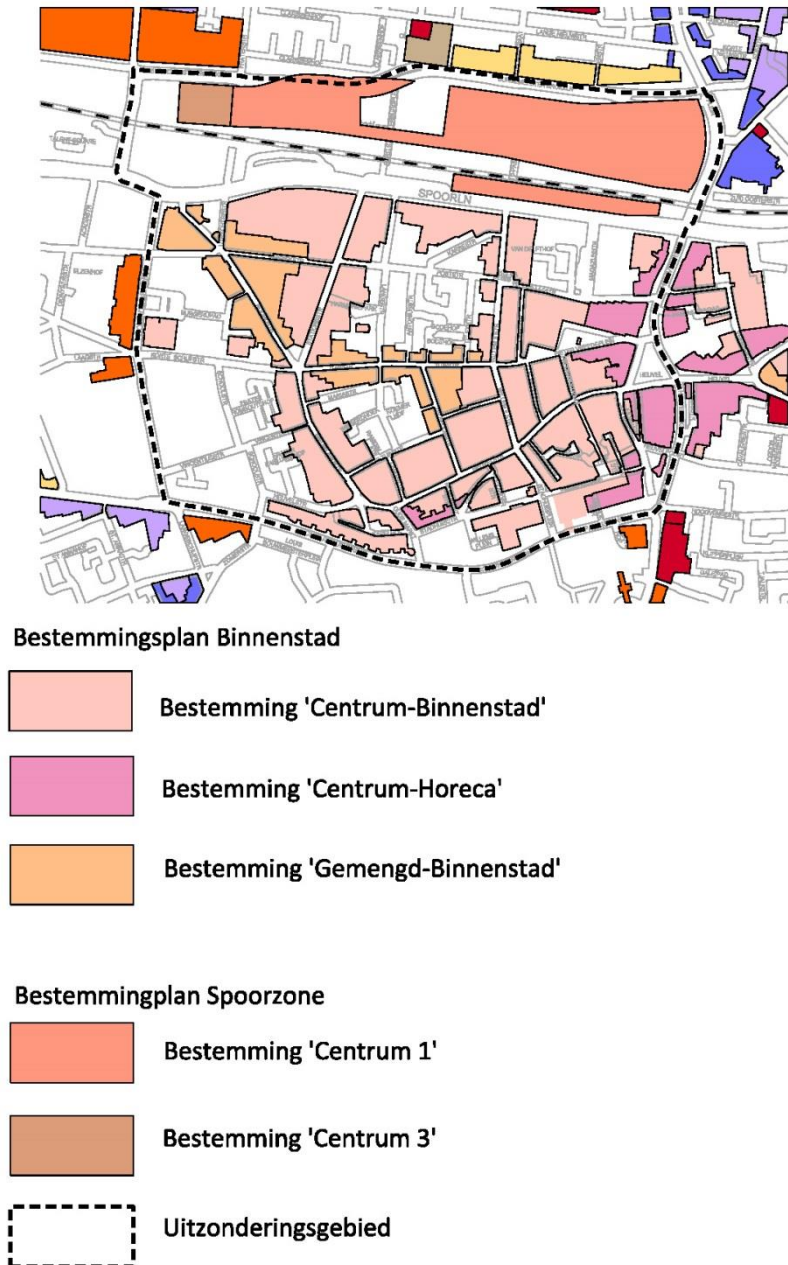
Figuur 4.1

**Locaties waar Paraplubestemmingsplan
op van toepassing wordt**



Figuur 4.2

**Gebied dat uitgezonderd wordt
van Paraplubestemmingsplan**



5. Planschaderisico

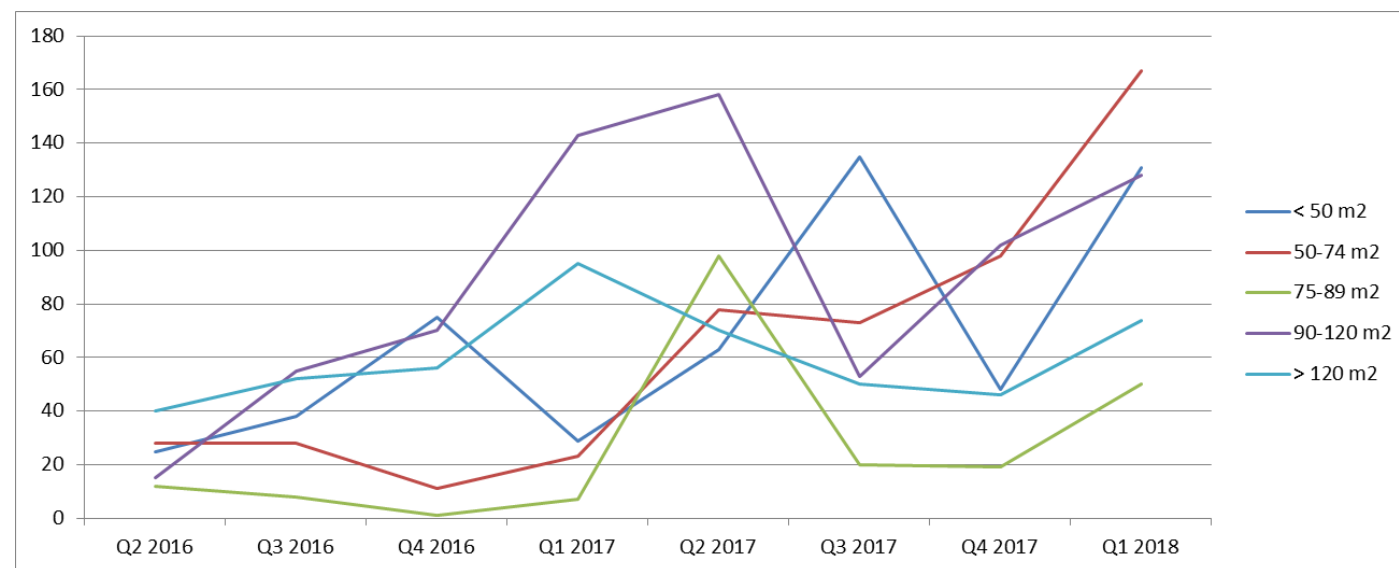
Wijzigingen in het bestemmingsplan kunnen leiden tot planschade. De beoordeling van het risico op planschade wordt gevormd door de planologische vergelijking. Deze bestaat uit de vergelijking tussen het huidige planologische regime en het nieuwe planologische regime. In de nieuwe planologische situatie blijft de bestemmings- en bebouwingsregeling grotendeels ongewijzigd, doch wonen in de vorm van gestapeld wonen zal niet meer (direct) mogelijk zijn. In beginsel ontstaat daardoor planologisch nadeel. Uit de jurisprudentie blijkt dat het risico op planschade voorkomen kan worden. Het voornemen tot wijziging van de bestemming dient minimaal een jaar voorafgaand aan het in procedure brengen van de planherziening via de gebruikelijke media bekend te worden gemaakt.

Bijlage 1: Woningbouwontwikkeling in Tilburg naar grootte

Bron: Woningbouwmonitor

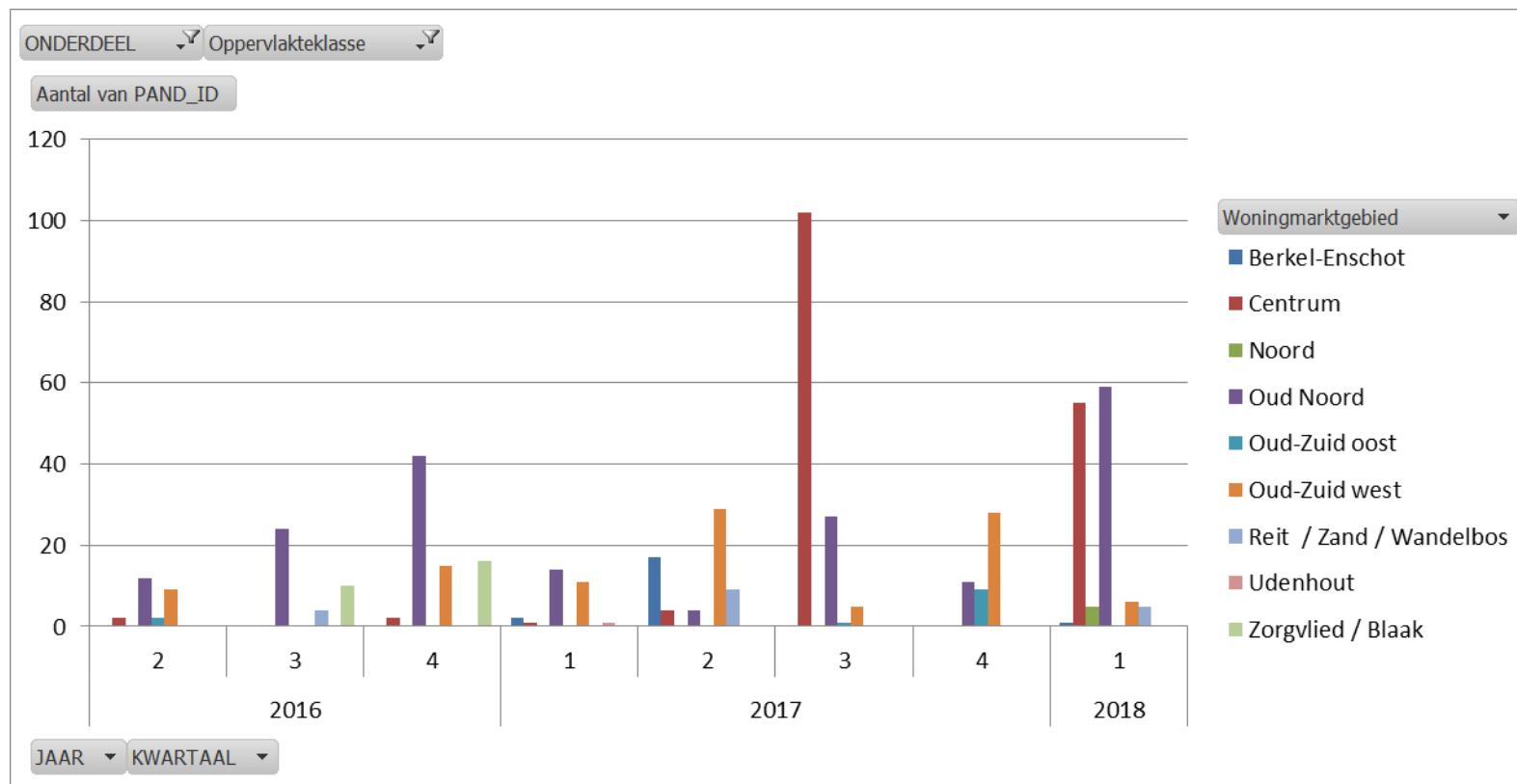
Aantal van PAND_ID	Kolomlabels											
	2016			Totaal 2016	2017				Totaal 2017	2018	Totaal 2018	Eindtotaal
	Q2 2016	Q3 2016	Q4 2016		Q1 2017	Q2 2017	Q3 2017	Q4 2017		Q1 2018		
< 50 m2	25	38	75	138	29	63	135	48	275	131	131	544
50-74 m2	28	28	11	67	23	78	73	98	272	167	167	506
75-89 m2	12	8	1	21	7	98	20	19	144	50	50	215
90-120 m2	15	55	70	140	143	158	53	102	456	128	128	724
> 120 m2	40	52	56	148	95	70	50	46	261	74	74	483
Eindtotaal	120	181	213	514	297	467	331	313	1408	550	550	2472

Aantal van PAND_ID	Kolomlabels											
	2016			Totaal 2016	2017				Totaal 2017	2018	Totaal 2018	Eindtotaal
	Q2 2016	Q3 2016	Q4 2016		Q1 2017	Q2 2017	Q3 2017	Q4 2017		Q1 2018		
< 50 m2	21%	21%	35%	27%	10%	13%	41%	15%	20%	24%	24%	22%
50-74 m2	23%	15%	5%	13%	8%	17%	22%	31%	19%	30%	30%	20%
75-89 m2	10%	4%	0%	4%	2%	21%	6%	6%	10%	9%	9%	9%
90-120 m2	13%	30%	33%	27%	48%	34%	16%	33%	32%	23%	23%	29%
> 120 m2	33%	29%	26%	29%	32%	15%	15%	15%	19%	13%	13%	20%
Eindtotaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%



Bijlage 2: Ontwikkeling appartementen < 50 m²

Bron: Woningbouwmonitor



Bijlage 3: Woningtoevoegingen < 50m² in de periode Q2 2016 t/m Q1 2018 naar woningmarktgebied en soort
Bron: Woningbouwmonitor

Rijlabels	bouw gereed	splitting/samenvoeging	toevoeging anderszins	toevoegingen woonfunctie	Endtotaal
Centrum					
Noordstraat		1	2		3
Piusstraat				1	1
Schouwburggring		151	3	1	155
Spoorlaan		6		1	7
Noord					
Brucknerlaan			1		1
Schubertstraat		4			4
Oud Noord					
Besterdring		4			4
Clarissenhof	11				11
Enschotsestraat		1			1
Goirkestraat		54			54
Goudenregenstraat		1			1
Groeseindstraat	4				4
Hasseltstraat		19	1	1	21
Hoefstraat		8	2	2	12
Koestraat			2	1	3
Lange Nieuwstraat			34		34
Molenstraat				1	1
Valentijnstraat			1		1
Veldhovenring	46				46
Oud-Zuid oost					
Geefhuishof		3			3
Heikestraat		2			2
Nieuwe Bosscheweg		1			1
Sint Josephstraat		4			4
Stevenszandsestraat				1	1
Stuivesantplein			1		1
Oud-Zuid west					
Bilderdijkstraat	10				10
Boomstraat		3			3
Bredaseweg		6		1	7
Broekhovenseweg		12			12
Korvelseweg		13		1	14
Lange Schijfstraat		3			3
Lieve-Vrouweplein			2		2
Lucas Meijerstraat		2			2
Oerlesestraat		4	4		8
Oerlesestraat		4			4
Pijnboomstraat				5	5
Stellenboschlaan	21				21
Transvaalplein		3			3
Trouwlaan		2			2
Voltstraat		7			7
Reit / Zand / Wandelbos					
Beneluxlaan		2			2
Indigolaan			9		9
Luchthavenlaan		7			7
Zorgvlied / Blaak					
Grebbe			10		10
Thornerbeek	14	2			16
Berkel-Enschot					
Beukendreef			1		1
Heuneind			1		1
Kloosterpoort		1			1
Trappistinnentuin		17			17
Udenhout					
Kreitemolenstraat		1			1
Endtotaal	106	348	74	16	544

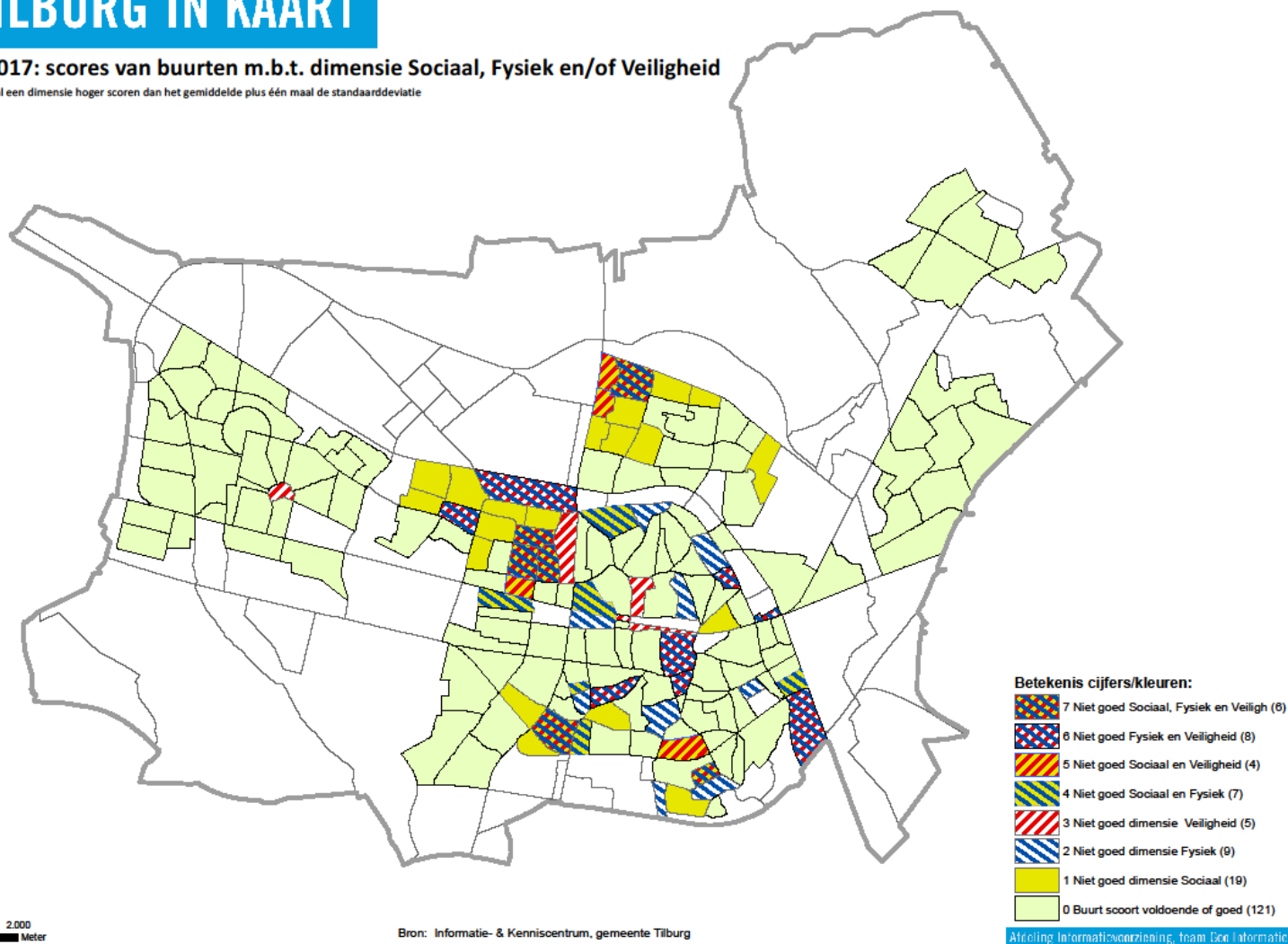
Bijlage 4: Wijktoets 2017 en 2015



TILBURG IN KAART

Wijktoets 2017: scores van buurten m.b.t. dimensie Sociaal, Fysiek en/of Veiligheid

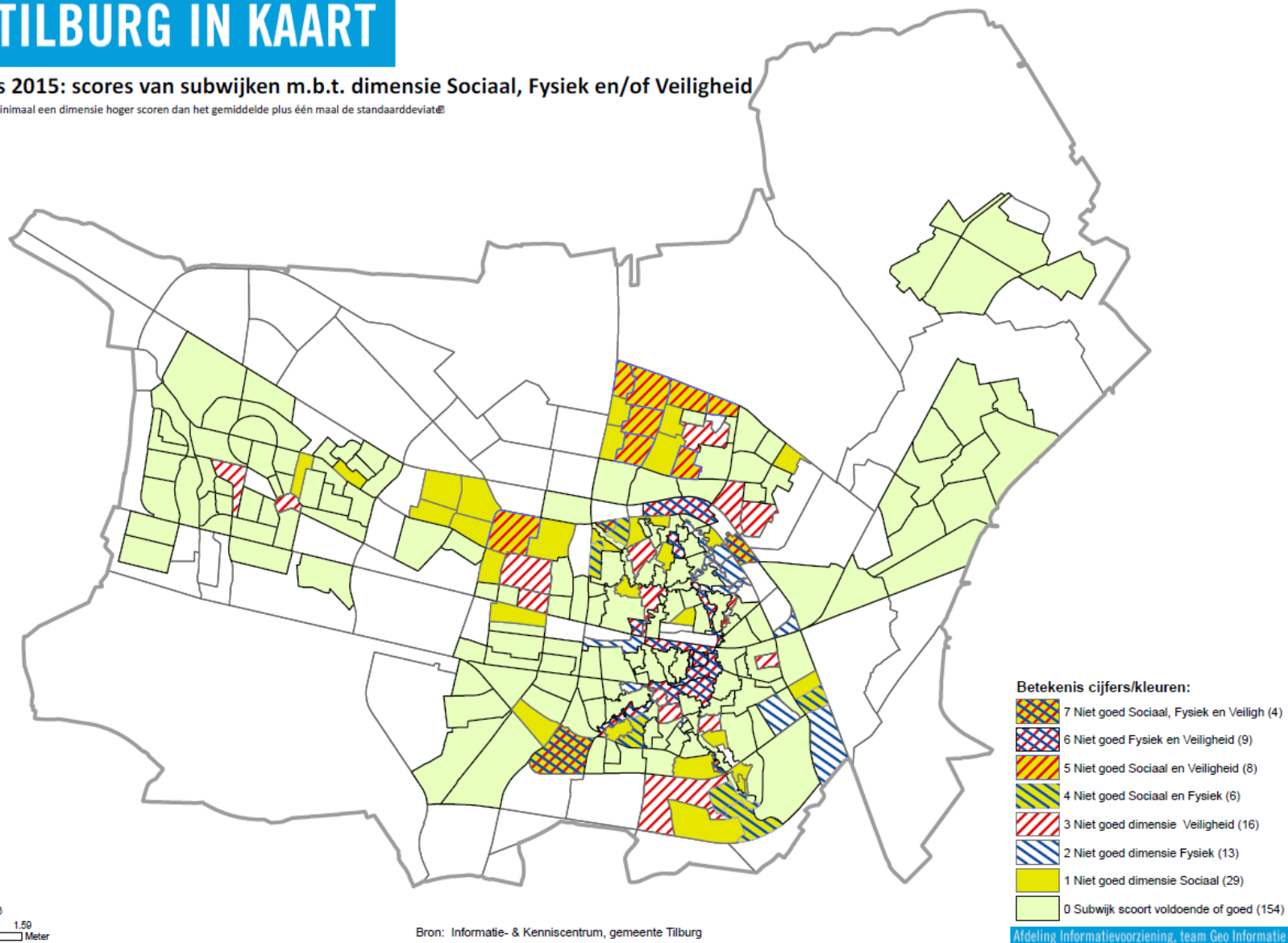
Buurten die op minimaal een dimensie hoger scoren dan het gemiddelde plus één maal de standaarddeviatie





Wijktoets 2015: scores van subwijken m.b.t. dimensie Sociaal, Fysiek en/of Veiligheid

Subwijken die op minimaal een dimensie hoger scoren dan het gemiddelde plus één maal de standaarddeviatie



Toelichting:

De Wijktoets geeft inzicht in de kwaliteit van de diverse woonwijken binnen de gemeente Tilburg op het gebied van leefbaarheid, veiligheid en sociale stijging. De Wijktoets is opgebouwd uit subjectieve en objectieve indicatoren op 3 dimensies: fysiek, sociaal-economisch en veiligheid. Samen met "het verhaal van de wijk" geeft het een beeld van de kwaliteit van de buurten ten opzichte van het Tilburgse gemiddelde. Het is daarmee een indicatie voor de kwetsbaarheid van bepaalde wijken en buurten. Op basis van de uitkomsten van de Wijktoets maken het gemeentebestuur, corporaties en politie een bestuurlijke afweging over welke buurten of wijken op bepaalde thema's extra aandacht nodig hebben.

Conclusies:

Opvallend is dat in de wijktoets van 2017 redelijk veel gebieden die aan de linten in de Oude Stad liggen niet goed scoren, met name op de aspecten Fysiek en Veiligheid, en in sommige gevallen sociaal. Korvelseweg, Besterdring, Koestraat en Gasthuisring zijn voorbeelden daarvan. Daarmee kan een groot deel van de linten als kwetsbaar worden aangemerkt. Nog meer druk op dergelijke gebieden zal mogelijk een verslechtering van de leefbaarheid van de linten en de wijk opleveren.

Kijken we naar de wijktoets kaart van 2015 dan is bovengenoemd beeld nog duidelijker. In 2015 vormden een aantal bedrijvige linten aparte subwijken met eigen scores. In de kaart van 2017 worden echter de nieuwe CBS buurten gehanteerd. Dit betekent dat de cijfers van de verschillende individuele linten inmiddels zijn verdwenen, omdat ze nu integraal onderdeel uitmaken van grotere aanliggende buurten en hun "score gewicht" wordt uitgemiddeld.

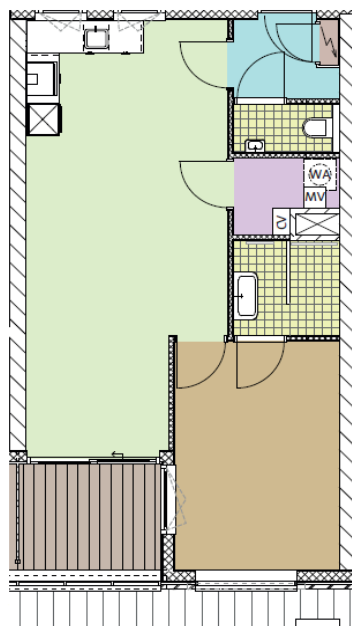
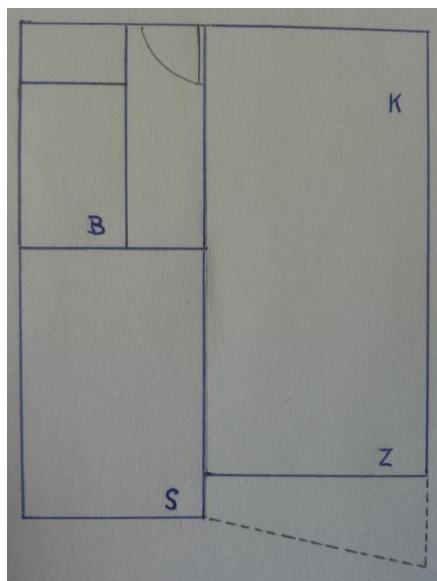
Bijlage 5: Onderbouwing minimale maatvoering appartementen ten behoeve van een bredere inzetbaarheid kleinere huishoudens

Het aantal kleine huishoudens –met name de éénpersoon-huishoudens– groeit de komende jaren nog. Een samenloop van sociaal-maatschappelijke (individualisering) en demografische ontwikkelingen (vergrijzing) draagt hieraan bij.

Bij kleine huishoudens past doorgaans ook een wat kleiner woonoppervlak dat kleiner mag zijn dan de traditionele galerijflat of eengezins-rijwoning. Doorstroomproblemen op de woningmarkt belemmeren de toetreding van (her)starters, waar onder ook pas-afgestudeerden. Deze situatie inspireert diverse projectontwikkelaars en/of vastgoedeigenaren momenteel tot het in de markt zetten van bijzondere kleine appartementen, vaak slechts met 30-35 m² gebruiksoppervlak, aangeprezen als *studio* of *micro-appartement*.

Als *niche-product* op een plek met een hoge locatiekwaliteit valt hiervoor nog wel wat te zeggen, maar uit het Kwalitatief WoningBehoeft Onderzoek/KWBO blijkt dat (her)starters op de woningmarkt over het algemeen zoeken naar een grotere woning.

Om starters (langer) aan de stad te binden is het wenselijk ruimere woningen te bieden welke substantieel groter zijn dan de studentenkamer waar men vandaan komt). Ook herstarters kunnen met een zeer kleine woning onvoldoende uit de voeten. Deze doelgroepen zijn doorgaans beter te bedienen met woningen die gemiddeld dubbel zo groot zijn, met een gebruiksoppervlak van zo'n 50-75 m² GBO. Een dergelijke maatvoering heeft potentie voor zowel één- als tweepersoonshuishoudens of combi's van wonen-werken. Ook een deel van de groeiende groep alleenstaande ouderen kan hiermee uit de voeten, mits de primaire vertrekken gelijkvloers liggen en een lift (in geval van appartementengebouw) aanwezig is.



Multifunctionele / flexibele woningplattegrond, o.b.v. ± 50 m², met:

- | | | |
|--------------------------|--------------------|---|
| - woon-/zitvertrek | 20 m ² | (min. 3,6 m br.) |
| - keuken (/eetruimte) | 6 m ² | (min. 2 m br.) |
| - (hfd-)slaapkamer | 13 m ² | (min. 3 m br.) |
| - badkamer | 4,5 m ² | (min. 1,7 m br.) |
|
 | | |
| - vitale verkeersruimten | 1,1 m br. | (indien kleiner, bredere deuren en/of schuifdeuren toepassen naar aangrenzende ruimten) |

Praktijkvoorbeeld plattegrond 53,2 m² GBO