

## **Voornemen tot herziening bestemmingsplan Binnenstad 2010 t.a.v. appartementen**

Collegebesluit van 26 november 2019 - 15

### **Aanleiding**

Voor de gehele stad, met uitzondering van het gebied binnen de cityring en Burgemeester Brokxlaan, is analoog aan het op 25 juni 2018 vastgestelde appartementenbeleid het paraplubestemmingsplan Tilburg, Appartementen 2019 opgesteld om vorming van kleine appartementen tegen te gaan: appartementen binnen de bestemming gemengd(e) doeleinden) en centrum (doeleinden) moeten volgens het paraplubestemmingsplan groter zijn dan 50 m<sup>2</sup> gebruiksoppervlakte (GBO). Hiervan kan worden afgeweken voor het huisvesten van bijzondere doelgroepen. De dwaalgroep en stichting Binnenstad hebben naar aanleiding van de omgevingsdialoog een inspraakreactie ingediend op het concept-bestemmingsplan, omdat zij voor (een deel van) de binnenstad graag een vergelijkbare maatregel zien. Het Binnenstad Management Tilburg (BMT) heeft mondeling aangegeven dat zij de reactie van De dwaalgroep onderschrijft.

### **Besluit**

Het college

1. Stelt een herziening van het bestemmingsplan Binnenstad 2010 op t.a.v. appartementen (in de vorm van een paraplubestemmingsplan voor de binnenstad) met de volgende uitgangspunten:  
Binnen de bestemmingen Gemengd - Binnenstad en Centrum - Binnenstad wordt de functie wonen beperkt tot alleen grondgebonden wonen en voor de functie gestapeld wonen worden binnenplanse afwijkmogelijkheden opgenomen. Hiervan uitgezonderd worden gestapelde woningen die op moment van ter inzage leggen van het ontwerpplan legaal aanwezig zijn, dan wel waarvoor op dat moment vergunning is aangevraagd en nadien vergunning is verleend. Binnenplanse afwijkmogelijkheden zijn:
  - A. Appartementen groter dan 50 m<sup>2</sup> GBO.
  - B. Appartementen kleiner of gelijk aan 50 m<sup>2</sup> GBO:
    - Voor zover sprake is van een specifiek woonconcept dat bedoeld is voor het huisvesten van bijzondere doelgroepen, zoals genoemd in Update stedelijke ontwikkelingsstrategie.
    - In het kernwinkelgebied (met eenzelfde begrenzing als in de Huisvestingsverordening vastgesteld voor kamerverhuur): voor wonen boven winkels en andere commerciële ruimten of boven culturele dan wel maatschappelijke of recreatieve voorzieningen waar de oppervlakte van de beschikbare woonruimte per bouwlaag aantoonbaar te klein is om een appartement met een gebruiksoppervlak groter dan 50 m<sup>2</sup> GBO te realiseren.
    - In een rijks- of gemeentelijk monument of een in het geldende bestemmingsplan Binnenstad 2010 als zodanig aangewezen cultuurhistorisch waardevol gebouw, waarvan het behoud dan wel een toekomstige herbestemming zonder het toevoegen van woningen redelijkerwijs niet realiseerbaar is en waar de oppervlakte van de beschikbare woonruimte per bouwlaag aantoonbaar te klein is om een appartement met een gebruiksoppervlak groter dan 50 m<sup>2</sup> GBO te realiseren.
2. Hanteert voor nieuwe grootschalige reguliere woningbouwontwikkelingen een gebruiksoppervlak groter dan 50m<sup>2</sup> GBO als uitgangspunt.
3. Brengt vanaf 1 jaar na bekendmaking van het voornemen tot herziening bestemmingsplan Binnenstad 2010 t.a.v. appartementen (d.d. 6 september 2019 in het Gemeentebblad), het ontwerpbestemmingsplan in procedure.

## Argumenten

### *1.1 We hechten waarde aan een dynamische binnenstad en hebben daarbij tegelijkertijd oog voor de bewoners die er wonen.*

In het paraplubestemmingsplan 'Tilburg, Appartementen 2019' hebben we de binnenstad uitgesloten, met het oog op de gewenste dynamiek in de binnenstad. De dwaalgroep, Stichting Binnenstad en het BMT hebben een inspraakreactie ingediend op het ontwerp-bestemmingsplan, waarin zij de gemeente hebben verzocht de uitsluiting in het paraplubestemmingsplan kleine appartementen ongedaan te maken danwel voor het dwaalgebied c.q. de binnenstad een vergelijkbare maatregel te nemen. Zij vrezen dat uitsluiting van de binnenstad leidt tot de onwenselijke ontwikkelingen die we hebben beschreven in het "Onderzoek problematiek met betrekking tot realisatie van zeer kleine appartementen" (juni 2018). De dwaalgroep ziet in het Dwaalgebied reeds dat panden worden opgesplitst tot studio's met een gebruiksoppervlakte <50 m2 GBO. De Dwaalgroep voorziet dat dit bij meer panden dreigt te gebeuren. Ook vrezen zij dat door studiovorming elementen aan de authentieke, historische bebouwing verloren gaan.

In de periode tussen 1 januari 2017 en 1 april 2019 zijn in totaal 7 omgevingsvergunningen verleend voor het bouwen of verbouwen van studio's kleiner dan 50 m2 GBO in de binnenstad<sup>1</sup>. Op dit moment is het gevreesde waterbedeffect niet aan de orde. Het is moeilijk te voorspellen of er daadwerkelijk een waterbedeffect zal optreden wanneer elders in de stad de mogelijkheden tot realisatie van kleine appartementen ingeperkt zijn. Het dwaalgebied is rijksbeschermd stadsgezicht met een mix van winkeltjes en horeca en van toegevoegde waarde voor de bezoeker van de binnenstad. Aantasting van de leefbaarheid in dit gebied heeft niet alleen ongewenste gevolgen voor de bewoners, maar ook voor de bezoekers.

Met het opstellen van het paraplubestemmingsplan waarbij appartementen binnen de bestemmingen Gemengd - Binnenstad en Centrum - Binnenstad alleen via afwijking kunnen worden gerealiseerd, ontwikkelen we meer grip voor het college op de kwaliteit van de appartementen die kunnen worden toegevoegd in de binnenstad. Wenselijke ontwikkelingen willen we faciliteren. De onwenselijke ontwikkeling van substantieel meer kleine appartementen in de binnenstad willen we voorkomen, vanwege de beschreven nadelige gevolgen. We hebben daarbij gezocht naar een balans tussen een dynamische binnenstad en de belangen en wensen van bewoners. Deze balans hebben we gevonden in een specificering van de maatregel die kleine appartementen voorkomt door extra afwijkmogelijkheden op te nemen voor het kernwinkelgebied en monumentale panden. Het is echter onmogelijk om vooraf alle situaties in te kunnen schatten. Via de Wabo (kruimelgevallenregeling of grote buitenplanse afwijking) of via de Wro (bestemmingsplanherziening) kan in uitzonderlijke situaties, voor zover appartementen > 50 m2 GBO redelijkerwijs niet realiseerbaar zijn en waarbij het initiatief op basis van specifieke locatiekenmerken op die plek (stedenbouwkundige) kwaliteit mogelijk maakt en/of waarde toevoegt, alsnog medewerking worden verleend voor kleinere appartementen. Maatwerk is op deze manier mogelijk voor locatie specifieke gevallen.

### *1.2 Afwijkmogelijkheid 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 dat ook eenpersoonshuishoudens doorgaans niet te klein willen wonen<sup>2</sup>. In de basis zien we een oppervlakte van 50m<sup>2</sup> 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.

---

1 Te weten: Heuvel 33/Zwaanstraat 20 en Piusplein 74 (67 app.), Bleshof 20, 21 t/m 25 en Schouwburgsing 135 (5 app), Noordstraat 107a-107b (2 app.), Willem II straat 19 ( 2 app >50 m2, 6 app. < 50 m2), Stationsstraat 27a (3 app.), Willem II-straat 14 (uitbreiding met 1 app. op zolder < 50m2).

<sup>2</sup> Kwalitatief WoningBehoefteOnderzoek Tilburg 2012, Woonwensen van eenpersoonshuishoudens (BPD, dec. 2015)

*1.3 Afwijkmogelijkheid A: Appartementen > 50m2 GBO kunnen bijdragen aan de stedelijke opgave voor de realisatie van betaalbare huisvesting die qua oppervlakte beter bijdraagt aan de kwalitatieve behoefte.*

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 hele kleine appartementen toe te voegen. Door de afwijkmogelijkheid voor appartementen >50m2 GBO bestaat er nog steeds ruimte om betaalbare huisvesting te realiseren die qua oppervlakte beter bijdraagt aan de kwalitatieve behoefte.

*1.4 De vereiste van > 50 m2 GBO betekent niet dat er geen rekening gehouden wordt met jongeren en starters.*

De ambitie om afgestudeerden en starters aan onze binnenstad te binden, zoals beschreven staat in de economisch-ruimtelijke visie voor de binnenstad, blijft onverkort overeind. Er bestaan op dit moment verschillende plannen tot realisatie van kleine appartementen / studio's in de binnenstad, o.a.:

- Veemarktkwartier/MIDI (67 wooneenheden)
- Zwaanstraat (70 wooneenheden)
- Spoorlaan / Utrechtstraat / Noordstraat (76 wooneenheden)
- Stationsstraat (21 wooneenheden)

Daarnaast is in de Spoorzone nog een aanzienlijk aantal goedkope en middeldure huurappartementen voorzien. Voor in het bijzonder de doelgroep internationale studenten zijn in de Spoorzone en rond de Kennisknoop verschillende plannen in voorbereiding, in totaal ruim 1.000 eenheden. In samenwerking met partners in de stad werken we aan de opgave studentenhuisvesting. Deze opgave laten we bij voorkeur landen in het gebied tussen de universiteit en (in) de Spoorzone. Zodoende is het voor deze ambitie niet noodzakelijk ruimere bestemmingsplanmogelijkheden in de gehele binnenstad te behouden.

*1.5 Afwijkmogelijkheid B1: 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).<sup>3</sup>*

Voor bijzondere doelgroepen is het mogelijk om af te wijken van de minimale maatvoering van 50 m2 GBO. Voor deze bijzondere doelgroepen geldt dat zij doorgaans vragen om bijzondere woonconcepten, waarbij betaalbaarheid een belangrijke voorwaarde is. Met het oog op de betaalbaarheid van dergelijke specifieke woonconcepten voor bijzondere doelgroepen kan afgeweken worden van de minimale maatvoering. Dit betreft een maatwerkafweging. Van belang bij deze afweging is dat een dergelijk woonconcept qua locatie past binnen de omgeving en dat er sprake is van adequaat beheer door een partij waarmee wij als gemeente afspraken hebben gemaakt (bijvoorbeeld een corporatie) en/of van begeleiding van de bewoners (door een zorgpartij waarmee wij een zorgcontract hebben afgesloten). Ook beoordelen we of de beoogde huurprijs voor het woonproduct passend voor de beoogde doelgroep is. Welke voorwaarden planologisch juridisch in het ontwerpbestemmingsplan verankerd kunnen worden dan wel privaatrechtelijk geregeld dienen te worden, wordt komende tijd onderzocht.

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 behandelen we conform onze Richtlijn Maatschappelijke Voorzieningen, voordat medewerking verleend wordt.

*1.6 Afwijkmogelijkheid B2: Afwijken van de minimale maatvoering is mogelijk om de ambitie tot realisatie van meer wonen boven winkels in het kernwinkelgebied te faciliteren (Economisch-ruimtelijke visie Binnenstad 21<sup>e</sup> eeuw eeuw, 2017).*

In onze visie op de Binnenstad 21<sup>e</sup> eeuw is de ambitie benoemd om meer reuring te krijgen in het kernwinkelgebied (zie voor de afbakening onderstaand kaartje), onder andere met wonen boven winkels. Dit blijkt hier nu moeilijk van de grond te komen. Om wonen boven winkels commerciële ruimten, culturele

---

<sup>3</sup> De Update stedelijke ontwikkelingsstrategie gaat momenteel uit van de volgende bijzondere doelgroepen: huisvesting arbeidsmigranten (logiesfunctie), ruimte voor sociaal/maatschappelijke wooninitiatieven als gevolg van o.a. extramuralisering maar ook maatschappelijke ruimte voor bijv. kunstenaars/ateliers, huisvesting voor spoedzoekers, tijdelijke huisvestingsconcepten voor eenpersoonshuishoudens, expats, studenten etc. en studentenhuisvesting (beperkte opgave -Afhankelijk van ontwikkelperspectief Tilburg University bepalen we wat nodig is om kwalitatieve doelstellingen te halen).

dan wel maatschappelijke of recreatieve voorzieningen in het kernwinkelgebied te faciliteren is het mogelijk om af te wijken van de > 50 m2 GBO grens, als blijkt dat de woonruimte in het pand op een bouwlaag onvoldoende is om een appartement > 50 m2 GBO te realiseren. Dit is een maatwerkafweging. De begrenzing van het kernwinkelgebied is vanwege eenduidigheid dezelfde als de begrenzing die gesteld is in de beleidsregels bij de Huisvestingsverordening voor kamerverhuur.



**Figuur: begrenzing kernwinkelgebied voor afwijkmogelijkheid wonen boven winkels.**

#### *1.7 Afwijkmogelijkheid B3: beschermde monumenten zijn waardevol om te behouden.*

Beschermde rijks- en gemeentelijke monumenten zijn waardevol om te behouden. Niet alleen het gebouw zelf, vaak ook het interieur. Leegstand in zo'n gebouw willen we voorkomen, vanwege het risico op verloedering. In eerste instantie dient er gezocht te worden naar een geschikte herbestemming. Pas als die niet gevonden kan worden en wanneer blijkt dat de woonruimte op een bouwlaag aantoonbaar te klein is om een appartement > 50 m2 GBO te realiseren, dan kan afgewogen worden of het wenselijk is een maatvoering  $\leq 50$  m2 GBO toe te staan door een binnenplanse afwijking. Dit is een maatwerkafweging. Bij beschermde monumenten is al altijd bouwhistorisch onderzoek nodig om de waarden te kunnen toetsen en om een omgevingsvergunning te krijgen. Het bouwhistorisch onderzoek draagt bij aan het zorgvuldig omgaan met het interieur van het pand.

#### *2.1 Bij nieuwe grootschalige woningbouwplannen is doorgaans een planherziening nodig, waarbij een maatwerkafweging wordt gemaakt vanuit dezelfde beleidsuitgangspunten.*

De beleidsregel appartementen > 50m2 is het beleidsmatig uitgangspunt, vanuit de motieven die genoemd zijn in het "Onderzoek problematiek met betrekking tot realisatie van zeer kleine appartementen" (juni 2018). Bij elk initiatief geldt dat een integrale maatwerkafweging wordt gemaakt binnen de keten Stedelijke Ontwikkeling. Zo houden we grip door het faciliteren van wenselijke ontwikkelingen en het voorkomen van onwenselijke ontwikkelingen. De voorgestelde bestemmingsplanherziening binnenstad zorgt ervoor dat we ook grip houden op de kavels waar kleine appartementen binnenplans mogelijk zijn.

#### *3.1 De eigenaren hebben zo voldoende tijd om de huidige ruimte in het bestemmingsplan te benutten*

Door het herziene bestemmingsplan worden de bebouwings- en gebruiksmogelijkheden van panden binnen de bestemming Gemengd - Binnenstad en Centrum - Binnenstad 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. Op 6 september 2019 is dit voornemen gepubliceerd in het Gemeenteblad. Eigenaren hebben hierdoor voldoende tijd om de huidige ruimte in het bestemmingsplan te benutten (passieve risicoaanvaarding). Dit is in lijn met vaste jurisprudentie.

Het niet wijzigen van het bestemmingsplan heeft tot gevolg dat we de bestaande situatie handhaven, met mogelijk het gevreesde waterbedeffect tot gevolg.

## **Kosten en dekking**

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

## **Vervolg**

Opstellen bestemmingsplan voor de binnenstad.

**Portefeuillehouder:** Wethouder De Vries

**Behandelend ambtenaar:** Ruimte, Annemoon Dilweg, telefoon 013 542 91 42