



RAADSVOORSTEL

ter besluitvorming in de raad

Zaaknummer	432235	Datum Raadsvergadering	17 februari 2025
Onderwerp	Vaststelling paraplubestemmingsplan wonen en logies	Datum commissievergadering	3 februari 2025
Portefeuillehouder	Wethouder C.L. Jonkers		
Raadscommissie	Ruimte		

Voorstel

1. Het paraplubestemmingsplan wonen en logies gewijzigd vast te stellen, inclusief verwerking van de zienswijze van de provincie Utrecht;
2. Geen exploitatieplan vast te stellen.

Kernboodschap

De geldende bestemmingsplannen kennen geen (duidelijke) definities voor wonen en logies. Dit biedt eigenaren teveel ruimte om panden te verkameren, bijvoorbeeld voor de huisvesting van arbeidsmigranten.

Het doel van dit paraplubestemmingsplan is om te beschikken over een actueel en duidelijk planologisch kader voor wonen en logies:

- waaraan toekomstige aanvragen voor omgevingsvergunningen kunnen worden getoetst; en
- waarmee burgemeester en wethouders beter handhavend kunnen optreden tegen ongewenste huisvestingssituaties.

In de nieuwe planregels wordt duidelijker vastgelegd dat een logiesfunctie is bedoeld voor kortdurend toeristisch verblijf gedurende maximaal 4 weken en een woonfunctie voor bewoning gedurende minimaal 6 maanden.

Bijlage(n)

1. Planregels
2. Verbeelding
3. Plantoelichting

Aanleiding

Binnen de bestemmingsplannen van de gemeente Montfoort zijn er bepaalde bestemmingen die wonen toestaan. Uiteraard kan hier aan de bestemming 'Wonen' worden gedacht, maar ook bestemmingen zoals 'Centrum' en 'Gemengd' in de binnenstad van Montfoort staan het wonen toe. Doordat het begrip 'wonen' in bestemmingsplannen niet is gedefinieerd, wordt te veel ruimte geboden om panden met een woonbestemming zonder omgevingsvergunning en dus zonder gemeentelijke toets om te zetten naar tijdelijke kamergewijze verhuur. Zoals vaak het geval is bij huisvesting van arbeidsmigranten. Dat is een 'maas in de wet' die we met dit parapluplan willen dichten.



Hiernaast is het in bestemmingsplannen niet altijd duidelijk wat onder 'logies' wordt verstaan. Logies valt onder horeca. Horeca wordt bijvoorbeeld binnen de bestemmingen 'Centrum' en 'Gemengd' toegestaan. Door het ontbreken van een definitie van logies bieden de geldende bestemmingsplannen te veel ruimte om onder de noemer van logies langdurig verblijf aan niet-toeristen te verschaffen. Ook dit is een 'maas in de wet' waardoor eigenaren kamers kunnen verhuren aan arbeidsmigranten of anderen, hetgeen niet de bedoeling is geweest bij het toestaan van horeca in bestemmingsplannen.

Veel gemeenten in Nederland zijn al aangelopen tegen het probleem dat het lastig is om handhavend op te treden tegen huisvesting van arbeidsmigranten als de definities en planregels voor wonen en logies te ruim zijn geformuleerd. Diverse gemeenten hebben een paraplubestemmingsplan opgesteld om de definities en planregels aan te scherpen. Burgemeester en wethouders van Montfoort hebben hier ook voor gekozen en hebben daarom eind december 2023 jaar het ontwerp van het Paraplubestemmingsplan wonen en logies ter inzage gelegd. Het ontwerp van het paraplubestemmingsplan wonen en logies heeft ter inzage gelegen tot en met 8 februari 2024.

Er is één zienswijze ingediend, namelijk door de provincie Utrecht. De zienswijze is ontvangen op 7 februari 2024, dus binnen de termijn. De provincie constateerde in de zienswijze dat het ontwerpbestemmingsplan een afwijkingsbevoegdheid bevatte die het splitsen van woningen mogelijk maakte. Met toepassing van artikel 4.1.2, zoals opgenomen in het ontwerp, kon worden toegestaan dat (een deel van) een bestaande woning wordt omgezet in één of meerdere zelfstandige wooneenheden. Het plangebied van het bestemmingsplan omvat het hele grondgebied van de gemeente, dus ook het landelijk gebied. De provincie wees er in de zienswijze op dat de provinciale Omgevingsverordening een verstedelijkingsverbod voor het landelijk gebied bevat. Volgens de definitie van verstedelijking in de Omgevingsverordening moet woningsplitsing als verstedelijking worden gezien: van verstedelijking is sprake als een bestemmingsplan ten opzichte van het vigerende regime nieuwe mogelijkheden biedt voor vestiging of uitbreiding van stedelijke functies. Met het splitsen van woningen is er sprake van uitbreiding van stedelijke functies. Dat maakt dat de afwijkingsbevoegdheid zoals opgenomen in artikel 4.1.2 van het ontwerpbestemmingsplan in strijd was met het verstedelijkingsverbod. Deze zienswijze is verwerkt in het vast te stellen plannen (zie Argumenten / Toelichting onder 1.3).

Gewenst resultaat

Het doel van dit paraplubestemmingsplan is om te beschikken over een actueel en duidelijk juridisch kader voor wonen en logies waaraan toekomstige aanvragen voor omgevingsvergunningen kunnen worden getoetst en waarmee handhavend kan worden opgetreden tegen ongewenste huisvestingssituaties.

Argumenten / Toelichting

Besluitpunt 1: Het paraplubestemmingsplan wonen en logies gewijzigd vast te stellen, inclusief verwerking van de zienswijze van de provincie Utrecht.

1.1. Vaststelling van dit paraplubestemmingsplan is wenselijk om beter te kunnen handhaven bij ongewenste vormen van verkamering.

Binnen de gemeente Montfoort ontbreekt zoals gezegd in bestemmingsplannen een omschrijving van de begrippen 'wonen' en 'logies'. Dit maakt het lastig om handhavend op te treden tegen ongewenste situaties die zich kunnen voordoen, zoals bij de huisvesting van arbeidsmigranten en andere (tijdelijke) kamerverhuur in panden met een woon- of horecabestemming.

Een parapluplan biedt de mogelijkheid alle bestemmingsplannen binnen de gemeente in één keer te herzien en/of aan te vullen voor een bepaald aspect. Met dit parapluplan worden voor de hele gemeente definities en regels vastgesteld voor wonen en logies. In de nieuwe planregels wordt vastgelegd dat een logiesfunctie is bedoeld voor kortdurend toeristisch verblijf gedurende maximaal 4 weken en een woonfunctie voor bewoning



gedurende minimaal 6 maanden. Er wordt alleen voldaan aan de definitie van wonen bij (nagenoeg) zelfstandige bewoning van een gebouw door bewoner(s) die het adres voor een aaneengesloten periode van ten minste zes maanden als hoofdverblijf (zullen) hebben, blijkend uit inschrijving in de Basisregistratie Personen en/of de feitelijke omstandigheden.

De term '(nagenoeg) zelfstandige bewoning' vloeit voort uit jurisprudentie over zorgwoningen. Wanneer er sprake is van (nagenoeg) zelfstandige bewoning, past dit binnen een woonbestemming. Als de mate en de vorm van de geboden zorg en ondersteuning aan de bewoners dusdanig is dat niet langer gesproken kan worden van zelfstandige bewoning, dan past dit niet in de reguliere woonbestemming. Dit paraplubestemmingsplan biedt wel een afwijkingsbevoegdheid om via een omgevingsvergunning zorgwoningen toe te staan. Zie hierna.

Het paraplubestemmingsplan heeft niet als doel om de huisvesting van arbeidsmigranten in onze gemeente onmogelijk te maken, maar leidt er wel toe dat er bij de tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten altijd een gemeentelijke toets plaatsvindt. Tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten is als gevolg van dit paraplubestemmingsplan namelijk alleen mogelijk via een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA).

Het is overigens geen optie om in een bestemmingsplan regels op te nemen die specifiek en uitsluitend betrekking hebben op arbeidsmigranten. In dat geval is namelijk sprake van ongeoorloofde discriminatie¹.

1.2. Vaststelling van dit paraplubestemmingsplan is ook wenselijk om hospitaverhuur, friends contracten en zorgwoningen onder voorwaarden mogelijk te maken.

Sommige vormen van kamerbewoning zijn wél wenselijk:

- Kamerbewoning kan eraan bijdragen dat jongeren in de gemeente blijven wonen en niet vertrekken naar (grotere) buurgemeenten. Het behoud van jonge inwoners is goed voor een vitale samenleving.
- Binnen het sociaal domein is sprake van een beweging om inwoners zo lang mogelijk zelfstandig te laten wonen in de eigen vertrouwde omgeving. Dat kan als voorzien wordt in de noodzakelijke begeleiding. Juist in dit soort gevallen kan een vorm van kamerbewoning effectief zijn.
- Ook de beweging van intramuraal naar extramuraal is in de gemeente Montfoort uitgangspunt van beleid. Zie daarvoor het Integraal beleidsplan sociaal domein 2023, dat de gemeenteraad heeft vastgesteld op 3 juli 2023 (zaaknummer 163978). Door vormen van beschermd wonen mogelijk te maken, kunnen ook inwoners met een (psychische) beperking meedoen.

Het paraplubestemmingsplan regelt hospitaverhuur, friends contracten en zorgwoningen in gebouwen met een woonbestemming. Het ontwerpbestemmingsplan kende hier nog geen regeling voor.

Van hospitaverhuur is sprake bij het verhuren van één of meerdere kamers aan in totaal maximaal twee personen, door de eigenaar/eigenaren of de hoofdhuurder(s) van de woning, die in dezelfde woning woont/wonen. Het gaat daarbij om kamers die geen zelfstandige woonruimte vormen. Het paraplubestemmingsplan staat hospitaverhuur toe, maar niet in panden in de binnenstad van Montfoort die de bestemmingen Centrum, Gemengd of Maatschappelijk-Gezondheidszorg hebben. Deze panden/gebieden, waaronder de Keizerstraat en de Hoogstraat, worden uitgesloten omdat we hier een risico zien van oneigenlijk gebruik waartegen (mede vanwege de gemengde bestemmingen) niet eenvoudig handhavend kan worden opgetreden.

¹ Uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 1 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:419



Van friends contracten is sprake bij het verhuren van een woning aan maximaal drie personen die geen gemeenschappelijk huishouden vormen, door middel van een gemeenschappelijk huurcontract, waarbij huurders de huurverplichtingen zoals betaling van huur en woonlasten delen. Dit is een vorm van verhuur die Cazas Wonen aanbiedt.

Van zorgwoningen is sprake bij de huisvesting van bepaalde categorieën van de bevolking, zoals ouderen, jongeren, of mensen met een beperking, waarbij de mate en de vorm van de geboden zorg en ondersteuning aan de bewoners dusdanig is dat niet gesproken kan worden van zelfstandige bewoning. De afwijkingsbevoegdheid voor zorgwoningen in het paraplubestemmingsplan biedt een juridisch kader om huisvesting voor de beschermd wonen groep te organiseren.

1.3. De zienswijze van de provincie Utrecht is verwerkt

Naar aanleiding van de bovenvermelde zienswijze is de afwijkingsbevoegdheid om woningen te splitsen in zelfstandige woonruimten geschrapt. Bij de afwijkingsbevoegdheden die in het gewijzigde paraplubestemmingsplan zijn opgenomen, geldt als voorwaarde dat er geen woningsplitsing plaatsvindt.

1.4. Vaststelling van dit paraplubestemmingsplan is zinvol ondanks dat inmiddels de Omgevingswet in werking is getreden.

De huidige bestemmingsplannen zijn op 1 januari 2024 van rechtswege omgezet naar het tijdelijke omgevingsplan van rechtswege. Ook de bestemmingsplannen die na 1 januari 2024 zijn of worden vastgesteld, maken hiervan deel uit. Het is nog niet bekend wanneer de huidige bestemmingsplannen worden omgezet naar een omgevingsplan nieuwe stijl. Naar verwachting zullen de bestemmingsplanregels nog meerdere jaren gelden. Het is dus zeker nog zinvol om deze bestemmingsplanregels aan te passen.

1.5 Vaststelling van dit paraplubestemmingsplan is zinvol ondanks de regelingen in de Huisvestingsverordening en de Wet goed verhuurderschap.

1.5.1. Huisvestingsverordening

De regels in de Huisvestingsverordening beogen primair de woonruimtevoorraad te beschermen, onder meer via een vergunningplicht voor onttrekking, samenvoeging, splitsing etc. De regels in een bestemmingsplan zijn primair bedoeld om een goede ruimtelijke ordening te waarborgen (of, in de terminologie van de Omgevingswet, een evenwichtige toedeling van functies). Bij dit laatste speelt het effect op de omgeving en het tegengaan van overlast een grote rol. Het gaat bij handavingsverzoeken en meldingen meestal om overlast en veiligheid. Het planologische kader van het bestemmingsplan (tijdelijke omgevingsplan) en de bouwregelgeving zijn hierbij belangrijk. Daarom volstaat het niet om het veranderen van woningen alleen te regelen in de Huisvestingsverordening.

Bovendien hebben veel panden, met name in de binnenstad van Montfoort, een gemengde bestemming die zowel wonen als logies mogelijk maakt. De Huisvestingsverordening ziet alleen op wonen. Oneigenlijk gebruik van de logiesfunctie is met de Huisvestingsverordening dus niet tegen te gaan.

1.5.2. Wet goed verhuurderschap

Per 1 juli 2023 is de Wet goed verhuurderschap in werking getreden. Aanleiding voor deze wet is dat er bij de verhuur van woningen regelmatig misstanden voorkomen en dat de mogelijkheid om integraal richting een verhuurder op te treden ontbreekt. Bovendien zijn huurders terughoudend om richting verhuurders stappen te ondernemen. De wet voorziet daarom met name in de bevoegdheid voor gemeenten om handhavend op te treden. In de wet zijn bepaalde regels voor verhuur aan arbeidsmigranten opgenomen:

- Integrale contracten zijn niet toegestaan. Huur en arbeidscontract zijn gescheiden.
- De informatieverstrekking over de rechten en plichten van de huurder moet in de moedertaal van de arbeidsmigrant of brede voertaal die de arbeidsmigrant begrijpt.



De Wet goed verhuurderschap biedt de mogelijkheid om een verhuurvergunning in te voeren via een verhuurverordening. Daarbij zijn er twee opties:

- De algemene verhuurvergunning; een verbod op het 'zonder verhuurvergunning verhuren van bepaalde categorieën woonruimte'. Deze vergunning is gebiedsgebonden en kan alleen ingevoerd worden in gebieden waar de leefbaarheid onder druk staat.
- De verhuurvergunning arbeidsmigranten; een verbod op het zonder verhuurvergunning verhuren van verblijfsruimten aan arbeidsmigranten. Deze vergunning is niet gebiedsgebonden.

Komende tijd gaan wij onderzoeken of de invoering van een verhuurvergunning zinvol is in het kader van onze toezichthoudende en handhavende rol. We komen hier in de loop van dit jaar bij u op terug. Mocht te zijner tijd worden besloten een verhuurvergunning in het leven te roepen, dan maakt dit het paraplubestemmingsplan niet overbodig. Een *verhuurvergunning* ziet namelijk op het goed verhuurderschap en niet op de ruimtelijke afweging om op een bepaalde locatie wel of niet huisvesting van arbeidsmigranten of verkaming toe te staan. Voor die afweging blijft het nodig om te beschikken over een actueel en duidelijk planologisch kader.

Besluitpunt 2: Geen exploitatieplan vast te stellen.

2.1. Een exploitatieplan is niet nodig.

Er hoeft geen exploitatieplan te worden vastgesteld, omdat er geen sprake is van een bouwplan als bedoeld in artikel 6.2.1 van het Besluit ruimtelijke ordening. Bovendien gaat het hier om een bestemmingsplan dat op initiatief van de gemeente in procedure is gebracht. We kunnen de kosten van dit bestemmingsplan daarom niet op anderen verhalen.

Kantttekeningen en alternatieven

Eerste kantttekening: we moeten overgangsrecht respecteren.

Dit paraplubestemmingsplan kent net als elk ander bestemmingsplan een bepaling over overgangsrecht. Bestaand gebruik dat niet in strijd is met het geldende bestemmingsplan mag worden voortgezet.

Tweede kantttekening: we hebben in dit paraplubestemmingsplan een balans moeten zoeken tussen de wens om makkelijker te kunnen handhaven en de wens om ruimte te bieden voor sommige vormen van kamerbewoning.

In de ontwerpversie van dit paraplubestemmingsplan lag het accent alleen op handhaving. Volgens het ontwerp zou elk pand met een woonbestemming (of gemengde bestemming) slechts gebruikt mogen worden door één huishouden en werd elke vorm van kamerbewoning volledig uitgesloten. In de nu voorgestelde definitieve versie van het paraplubestemmingsplan is dit om beleidsmatige redenen genuanceerd. Dit betekent wel dat er, vergeleken met de ontwerpversie, een iets grotere bewijslast bij de gemeente kan komen te liggen in handhavingssituaties. Vergeleken met de geldende bestemmingsplannen neemt de handhaafbaarheid echter wel toe doordat beter wordt vastgelegd dat horeca (hotel, pension, logies) alleen bedoeld is voor kortdurend toeristisch verblijf en wonen alleen voor langdurige bewoning gedurende minimaal een half jaar.

Derde kantttekening: de wijzigingen ten opzichte van het ontwerpbestemmingsplan hebben niet ter inzage gelegen.

Een bestemmingsplan mag ten opzichte van het ontwerp gewijzigd worden vastgesteld door de raad. De afwijkingen van het ontwerp mogen echter naar aard en omvang niet zodanig groot zijn dat een wezenlijk ander plan wordt vastgesteld. Anders moet de wettelijke procedure (met inbegrip van de terinzagelegging van het ontwerp en de mogelijkheid van zienswijzen) opnieuw worden doorlopen. De wijzigingen zijn niet zó ingrijpend dat er sprake is van een wezenlijk ander plan. Het opnieuw ter inzage leggen van een



ontwerpbestemmingsplan is daarom niet noodzakelijk. Het is overigens ook niet meer mogelijk omdat inmiddels de Omgevingswet geldt.

Eerste alternatief is om dit paraplubestemmingsplan niet vast te stellen.

Gevolg daarvan is dat het lastig blijft om handhavend op te treden tegen verkamering door huisjesmelkers. Ook is er dan geen planologisch kader voor hospitaverhuur, zorgwoningen en friends contracten.

Tweede alternatief is een iets andere formulering van de regels voor hospitaverhuur.

In de planregels staat dat de verhuurder minimaal 60% van de inhoud van de woning zelf moet bewonen. Hier gaan gemeentes in den lande verschillend mee om: sommige hanteren een percentage van 50%, andere van 60%. Alternatief zou dus zijn een minimum van 50% op te nemen. Wij stellen 60% voor om de ondergeschiktheid van de verhuur te benadrukken en de kans op oneigenlijk gebruik te minimaliseren.

Financiën

De kosten van het bestemmingsplan zijn gedekt in de begroting (grootboeknummer 681001 voor structuur- en bestemmingsplannen).

Juridische gevolgen

Tegen het vaststellingsbesluit kan beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Ook tegen een besluit om het bestemmingsplan *niet* vast te stellen kan beroep worden ingesteld. Dit laatste is overigens onwaarschijnlijk, omdat het paraplubestemmingsplan niet op verzoek van een belanghebbende in procedure is gebracht.

Planning en aanpak

Na vaststelling van het bestemmingsplan wordt dit binnen zes weken bekendgemaakt en zal het vastgestelde bestemmingsplan nogmaals zes weken ter inzage worden gelegd voor de beroepstermijn.

Communicatie / Participatie

De provincie Utrecht is als indiener van de zienswijzen geïnformeerd over dit raadsvoorstel, de planning en de mogelijkheid om in te spreken bij de commissievergadering.

Relatie met duurzaamheid / Maatschappelijk verantwoord ondernemen

Niet van toepassing.

Toets inclusiviteit

Het paraplubestemmingsplan biedt via een afwijkingsbevoegdheid mogelijkheden voor het aanbieden van beschermd wonen aan o.a. personen met een beperking.

Montfoort, 14 januari 2025.

BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN MONTFOORT,
de secretaris,

M.H. van der Veer

de burgemeester,

mr. P.J. van Hartskamp-de Jong



RAADSBESLUIT

In de openbare vergadering van 17 februari 2025 heeft de gemeenteraad besloten:

1. Het Paraplubestemmingsplan wonen en logies gewijzigd vast te stellen, inclusief verwerking van de zienswijze van de provincie Utrecht;
2. Geen exploitatieplan vast te stellen.

de griffier,

de voorzitter,

mr. S.G. Meijer

mr. P.J. van Hartskamp-de Jong