



BEHOREND BIJ COLLEGENOTA VAN
Ruimte

DATUM
01-07-15

CORRESPONDENTIENUMMER

- A. Deze nota is in overleg met de volgende disciplines geconcipieerd:
- B. Er is wel overeenstemming
- C. Er heeft overleg plaatsgevonden met portefeuillehouder Wonen

VenL

KORTE INHOUD (GELIJKDUIDEND AAN VOORBLAD)

Nieuw beleid woningsplitsing en omzetting naar kamers

1. Aanleiding

Medio 2013 heeft de raad het beleid voor woningsplitsing en kamergewijze verhuur door middel van een amendement aangescherpt. Eind 2014 is volgens afspraak met de raad gestart met een evaluatie hiervan. Daarbij is het onderzoek verbreed naar het stadsbrede beleid voor dit thema. De evaluatie is afgerond en op 12 mei 2015 in een stadsronde voorgelegd aan de raad en een aantal direct betrokkenen (zie bijlage 1 en 2). Daarbij zijn de contouren van het nieuwe beleid verkend aan de hand van enkele stellingen. Multidisciplinair (teams wonen, vergunnen, handhaven en juridisch) zijn de evaluatie en de reacties daarop geïnterpreteerd en is invulling gegeven aan het nieuwe beleidsvoorstel. Op 18 juni 2015 is dit beleidsvoorstel gedeeld en besproken met raadsleden en andere belanghouders. Aansluitend is het op 23 juni 2015 (thematisch) besproken in het college.

2. Relatie met bestaand beleid.

In de Structuurvisie is herbestemming van bestaand vastgoed een belangrijk thema. Woningplitsing en woningomzetting naar kamers is één van de manieren waarop hieraan invulling kan worden gegeven. In dit geval door herbestemming van bestaande woningen en woongebouwen.

In de Lokale woonagenda wordt woningplitsing en omzetting naar kamers gekoppeld aan de huisvesting van studenten en andere kleine huishoudens.

Het huidige beleid voor woningplitsing en woningomzetting is vastgelegd in de notitie "Naar beleid voor woningplitsing". Deze is voor het laatst aangepast bij collegebesluit van 7 mei 2013 (aanpassing van enkele gebiedsbegrenzings). Hierop wordt via het bestemmingsplan gestuurd. Het beleid komt er op neer dat in buurten met weinig grondgebonden woningen (lees: de binnenstad en een aantal aangrenzende buurten) de gemeente een nee, tenzij beleid voert. Dat wil zeggen: in principe geen medewerking verlenen, tenzij de nieuwe situatie aantoonbaar beter is dan de oude situatie en er voldoende grondgebonden woningen overblijven. En als dat zo is, dan moet de initiatiefnemer voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen. In andere buurten geldt een ja, mits beleid. Gemeente werkt mee, initiatiefnemer moet aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen.

Op 21 mei 2013 heeft de Raad het amendement woningplitsing aangenomen. Dit is vervolgens verwerkt in een aantal grotere bestemmingsplannen. Aanleiding voor het amendement was de constatering dat uit het beleid uit de notitie woningplitsing onvoldoende helder valt af te leiden aan welke voorwaarden moet worden voldaan waardoor de regeling in het bestemmingsplan onvoldoende rechtszekerheid biedt. Met het amendement zijn de regels aangescherpt, met name ten aanzien van de vierkante meter norm. Bij de invoering van het amendement in 2013 is bepaald dat het gehanteerde juridische kader (bestemmingsplan) en de achterliggende beleidsregels één jaar laten zouden worden geëvalueerd. Deze evaluatie is inmiddels uitgevoerd en gedeeld met de belanghouders (zie bijlage 1 en 2).

Op verzoek van de raad is bij besluit van 23 september 2014 het beleid voor de wijk Limmel aangescherpt van "Ja, mits" naar "Nee, tenzij".

3. Gewenst beleid en mogelijke opties.

3.1. Nieuw beleid

Het nieuwe beleid is gebaseerd op de evaluatie (bijlage 1 en 2) en geldt voor de hele stad.

Wat blijft is de hospitairegeling. Als de eigenaar van een woning zelf in de woning woont en voor minimaal 50% eigenaar is, blijft het rechtstreeks toegestaan om maximaal twee kamers te verhuren.

In alle andere gevallen is splitsen en omzetten van woningen alleen mogelijk als wordt voldaan aan alle volgende voorwaarden die eenduidig zijn te interpreteren en uit te leggen. Deze objectieve eisen



gelden overal en hebben de vorm van een generieke toets en een bouw- en woontechnische toets. De nieuwe eisen worden vastgelegd in één facetbestemmingsplan.

Generieke toets

Huidig	Nieuw	Motief
Nee, tenzij/ ja, mits op basis van gewenst aandeel gestapelde woningen	Geen onderscheid in buurten	<ul style="list-style-type: none"> Aandeel gestapeld geen goed criterium voor met name kamerverhuur In praktijk weinig verschil in beoordeling ja mits, nee tenzij buurten
-	Toets woningbouwprogramma. Apart contingent benoemen	<ul style="list-style-type: none"> Strakke kaders regionale en lokale kaders vragen om scherpe sturing op additionele productie vooraf
-	Verbod splitsen woningen met in bestaande situatie < 110 m ² gebruiksoppervlak (volgens NEN2580, woonfunctie inclusief berging en garage)	<ul style="list-style-type: none"> Behouden kleinere en goedkopere eengezinswoningen Tegelijkertijd stimuleren splitsen/omzetten grotere (monumentale) panden
Vrijstelling hospita	Handhaven, maar omschrijving in bestemmingsplan aanpassen in licht van doelstelling vrijstelling	<ul style="list-style-type: none"> Regeling biedt ruimte voor kleinschalige kamerverhuur

Bouw- en woontechnische toets

Huidig	Nieuw	Motief
Bouw- en woontechnische kwaliteit: eis 20/50 m ²	Geen extra eisen bovenop Bouwbesluit, maar volgen Bouwbesluit Nieuwbouw	<ul style="list-style-type: none"> Deregulering Eis ooit alleen bedoeld voor nieuwe aanvragen Bezwaren vanuit praktijk Geen relatie met overlast
Gesplitste woningen: inpandige voorziening om fietsen te stallen en huishoudelijk afval op te slaan Omgezette woningen: hebben berging en fietsenstalling	Voorziening voor stallen fietsen en huishoudelijk afval op eigen terrein. Indien mogelijk inpandig	<ul style="list-style-type: none"> In relatie tot de ervaren overlast is in dit geval een extra eis bovenop Bouwbesluit gerechtvaardigd
Voldoen aan parkeernorm. Aparte norm zelfstandige woningen en kamers	Idem	<ul style="list-style-type: none"> Vanuit beleid splitsen geen aanleiding voor aanpassing



De in het oog springende veranderingen zijn:

1. *Geen onderscheid meer in buurten.* Belangrijkste reden hiervoor is dat de problematiek zich concentreert rondom kamergewijze verhuur, terwijl de norm hier geen enkele relatie mee heeft (een woning die kamergewijs wordt verhuurd, wordt in de administratieve systemen van de gemeente nog steeds gezien als één woning). Met andere woorden: de groei van het aantal kamers komt niet tot uiting in de normering. Daarnaast is uit de evaluatie gebleken dat in praktijk het aandeel niet goedgekeurde aanvragen in nee, tenzij-wijken niet veel afwijkt van het aandeel in ja, mits-wijken.
2. *Woningen die in bestaande toestand kleiner zijn dan 110m² gebruiksoppervlak mogen niet worden gesplitst.* Dit ter bescherming van kleinere woningen die veel gevraagd zijn. Op basis van een analyse van het WOZ-bestand 2014 is de grens gelegd op 110 m². Driekwart van de kleinere woningen (appartementen, rij-/ hoekwoningen) worden daarmee uitgesloten, terwijl tweederde van de grotere woningen (tweekappers, vrijstaande woningen) juist boven die grens ligt. Daarmee krijgen de grotere woningen een stimulans om voor eventuele splitsing of omzetting in aanmerking te komen. Woningen die soms dermate groot zijn dat deze zonder aanpassing niet of nauwelijks op de markt verkocht kunnen worden. Denk aan grote monumentale panden, die te groot zijn voor bewoning door één huishouden.
3. *Het afschaffen van de vierkante meter norm van 20 m² voor een kamer en 50 m² voor een appartement.* Dit is conform de wens van een meerderheid van raadsleden en belanghouders aanwezig op de stadsavond van 12 mei (zie bijlage 2). De norm uit 2008 is nooit bedoeld geweest voor de bestaande voorraad, maar voor nieuwe aanvragen. Dit met het oog op de doelstelling om de toevoegingen met name aan de bovenkant van de kamer- en appartementenmarkt plaats te doen vinden (differentiatie). Sinds 2008 zijn er twee relevante veranderingen:
 - a. betaalbaarheid bij woningzoekenden heeft veel meer prioriteit gekregen; dit heeft een grotere vraag tot gevolg naar goedkopere en kleinere eenheden;
 - b. de nieuwe stedeling, gericht op het wonen in en om de binnenstad, legt meer nadruk op voorzieningen in de woning en de directe nabijheid van stedelijke voorzieningen dan op vierkante meters.

Verder heeft de norm geen enkele relatie met eventuele overlast.

In plaats van de specifieke lokale norm (die wordt geschrapt), wordt voor de bouw- en woontechnische toets volstaan met de wettelijke minimumeisen uit het Bouwbesluit Nieuwbouw.

4. *De eis van een stalling voor fietsen en bergingsruimte voor huishoudelijk afval.* Het stallen van fietsen in de openbare ruimte en rondslingerend huishoudelijk afval zijn regelmatig terugkerende klachten van omwonenden. In het Bouwbesluit zijn hiervoor geen bouwkundige maatregelen benoemd. Omdat fietsen en afval ten aanzien van overlast in de openbare ruimte zo vaak worden genoemd, is een aanvullende eis op het Bouwbesluit gerechtvaardigd. De eis betreft het stallen van fietsen op eigen terrein, bij voorkeur inpandig. Voor het opslaan van huishoudelijk afval geldt het beschikbaar stellen van (inpandige) berging als eis. De maatregel voor het stallen van fietsen kan rekenen op begrip onder pandeigenaren. Uit de enquête die de nieuwe Vereniging Verhuurders Woonruimten Maastricht (VVWM) onlangs heeft gehouden blijkt een hoog percentage (ruim de helft) van de eigenaren bereid hiervoor ruimte ter beschikking te stellen.

Facetbestemmingsplan

Het facetbestemmingsplan maakt een einde aan de huidige (voor zowel burgers als ambtenaren) onduidelijke situatie waar woningsplitsing in verschillende bestemmingsplannen (net even) op een andere manier is geregeld. Dat begint bij gebruik van verschillende begrippen. Met een facetplan komen er voor de hele stad dezelfde begripsomschrijvingen en regels.



Vooruitlopend hierop gelden vanaf het moment van publicatie collegebesluit de uitvoeringsregels (inclusief eenduidige begrippen) zoals opgenomen in bijlage 4. Deze zijn gebaseerd op reële aannames. De begrippen en regels hebben de status van beleidsregel. Bij de toetsing en handhaving wordt hiermee rekening gehouden. De beleidsregel geldt tot het moment dat het college het ontwerp-facetbestemmingsplan ter visie legt. Naar verwachting is dat moment medio 2016 aan de orde en zal de overgangsperiode dus ongeveer één jaar duren. Tijdens de overgangsperiode wordt ervaren hoe de nieuwe regels in de praktijk werken (zie ook par. 3.2.). Parallel wordt onderzocht of ook andere mogelijkheden zoals de eventuele invoering van een fietsparkeernorm meerwaarde kan bieden.

Als gaandeweg blijkt dat de overgangsperiode langer moet zijn dan één jaar, dan kan het college besluiten deze periode te verlengen door het ontwerp-bestemmingsplan later ter visie te leggen.

Tijdens de overgangsperiode maakt het college niet langer gebruik van de binnenplanse ontheffingsmogelijkheden in de geldende bestemmingsplannen, maar toetst het initiatieven aan het nieuwe beleid. Als een aanvraag daaraan voldoet, verleent het college medewerking via een buitenplanse ontheffing.

3.2. Overgangsregeling bestaande gevallen

Voor panden die, zonder de vereiste vergunning en dus in strijd met de huidige bestemmingsplannen, zijn gesplitst in meerdere woningen of omgezet naar kamers, geldt een overgangsregeling.

De motieven voor deze overgangsregeling en mogelijkheid tot legalisatie binnen de nieuwe regels zijn meerledig. Zo is er tot aan het amendement in 2013 sprake van niet altijd even heldere regels en heeft niet altijd een eenduidige vertaling in de bestemmingsplannen plaatsgevonden. De gemeente wil haar ogen niet sluiten voor illegale situaties die eerder zijn ontstaan, maar wil deze legaliseren mits ze voldoen aan het nieuwe beleid. Dit kan omdat een deel van de (illegale) situaties tot nu toe invulling heeft gegeven aan een marktvrage. De indruk bestaat dat legalisatie van een deel van de bestaande situaties niet leidt tot ontwrichting van de woningmarkt, omdat ze deze functie in het verleden al heeft ingevuld.

Eigenaren van dergelijke panden kunnen een legalisatieaanvraag doen bij de gemeente door middel van een aanvraag omgevingsvergunning voor een ontheffing van het bestemmingsplan. Deze aanvraag wordt vervolgens getoetst aan het nieuwe beleid. Hiervoor geldt één uitzondering: de 110 m²-eis voor bestaande situaties (dit wil zeggen het gebruiksoppervlak zoals dat voor splitsing of omzetting aan de orde was). Deze eis is niet van toepassing op situaties die zijn ontstaan vóór vaststelling van het amendement (21 mei 2013).

Door de overgangsregeling kunnen bestaande situaties gelegaliseerd worden mits de pandeigenaren de vereiste inspanningen leveren. Op het gebied van overlastbeperking wordt bijgedragen door de vereiste aanwezigheid van een fietsenstalling en berging voor huishoudelijk afval, en het moeten voldoen aan de parkeernorm.

De uitzondering op de 110 m²-eis wordt gemaakt tot het moment dat het ontwerp-bestemmingsplan ter visie wordt gelegd (naar verwachting medio 2016).



De overgangsregeling heeft betrekking op alle illegale panden (lees: woningen) die vóór de vaststelling van het amendement op 21 mei 2013 verzuimd hebben ontheffing van het bestemmingsplan te vragen. Concreet gaat het om panden die:

- onderdeel zijn van het project Veilige Kamers;
- beschikken over een gebruiksvergunning brandveilig gebruik, verleend tijdens de inhaalslag gebruiksvergunningen tussen 2002 en 2009;
- zonder ontheffing zijn omgezet naar maximaal 4 kamers;
- zonder ontheffing zijn gesplitst naar twee of meer woningen.

De overgangsregeling betekent een beperkte koerswijziging van het project Veilige Kamers. De handhaving op brandveiligheid in het project gaat onverminderd door. Tijdens de controle wordt ook getoetst aan het vigerende bestemmingsplan. Echter in het handhavend optreden op basis van het bestemmingsplan veranderen we van strategie.

Samengevat komt deze handelwijze op het volgende neer:

- Handhaving op brandveiligheid gaat onverminderd door.
- De aangetroffen situatie wordt ook getoetst aan bestemmingsplan.
- De pandeigenaar wordt indien nodig de mogelijkheid geboden om een aanvraag voor legalisering in te dienen. De opstelling van de gemeente is ruimhartiger en meer adviserend; het wordt pas dwingend als na advies/ verzoek geen medewerking wordt verleend.
- De aanvraag wordt getoetst aan het nieuwe beleid.
- Hierop geldt één uitzondering: de 110 m²-eis is niet van toepassing op situaties die zijn ontstaan vóór vaststelling van het amendement (21 mei 2013).
- Voldoet het pand aan het nieuwe beleid, dan verleent de gemeente buitenplanse ontheffing middels een omgevingsvergunning.

De reeds vanuit het project verzonden handhavingsbrieven worden naar aanleiding van het collegebesluit opnieuw beoordeeld. Als er voor betreffende situatie ruimere legalisatiemogelijkheden ontstaan, wordt de reeds ingezette handhavingsprocedure opgeschort. De betreffende pandeigenaar wordt dan eerst in de gelegenheid gesteld een omgevingsvergunning aan te vragen.

3.3. Relatie met woningbouwprogrammering

Momenteel loopt de herijking van de woningbouwprogrammering. Zowel op de schaal van Zuid-Limburg (structuurvisie wonen), Maastricht & Heuvelland (regionale woonvisie en afwegingskader voor projecten) als de stad Maastricht (herijking raadsbesluit stedelijke programmering woningbouw uit 2010). Het algemene beeld wat daaruit naar voren komt is dat de huidige plancapaciteit de woningvraag voor de komende jaren ver overschrijdt. Om evenwicht te brengen tussen vraag en aanbod moet er (verder) in de plancapaciteit worden geschrapt. Zeker omdat volgens de huidige prognoses en zonder rekening te houden met extra, niet te prognosticeren woningvraag als gevolg van bijvoorbeeld bedrijfsvestigingen, de woningbehoefte na 2020 gaat krimpen.

Om in de kwantitatieve behoefte te voorzien is er dus geen noodzaak om nieuwe plannen te ontwikkelen. Een verdere toename van de woningvoorraad door een ruim beleid voor woningsplitsing en woningomzetting naar kamers is vanuit dit oogpunt niet nodig. Daar komt bij dat een groot deel van de woningsplitsingen en -omzettingen plaatsvinden in (centrum-)stedelijke woonmilieus en de huidige plancapaciteit voor nieuwbouw zich ook voor een groot deel hier bevindt (Belvédère is centrumstedelijk woonmilieu, Groene Loper A2 is stedelijk woonmilieu; dit zijn -afgezien van de herstructurering in bestaande woonbuurten- de twee grootste bouwgebieden in Maastricht). Voor de gewenste toename van woningen in stedelijke woonmilieus is een ruim beleid voor splitsing en omzetting dus niet noodzakelijk.



Hier tegenover kunnen we stellen dat vanuit het oogpunt van duurzaamheid een flexibel gebruik van de bestaande woningvoorraad voorop hoort te staan. Dit betreft vaak woningen die door hun grootte en/of indeling niet meer courant zijn en alleen door een andere invulling (beter) aansluiten op de huidige en toekomstige vraag. Dit past ook in de nieuwe stadsontwikkeling: kleinschalig, van onderop, in coproductie met toekomstige gebruikers, optimaal gebruik maken van de mogelijkheden voor herbestemming.

In de huidige programmering is het uitgangspunt vastgelegd dat de woningbehoefte primair wordt opgevangen in de stedelijke brandpunten A2 (Groene Loper), Belvédère en de herstructurering. Daarnaast zorgen de zogenaamde pijplijnplannen en uitzonderingscategorieën (topsegment, woonzorgwoningen (alleen als compensatie voor het wegvallen van intramurale plekken) en studentenhuysvesting (in geval van herbestemming)) ook voor woningbouwproductie.

De praktijk van de afgelopen jaren laat zien dat een groot deel van de woningbouwproductie buiten de brandpunten heeft plaatsgevonden. Voor een deel komt dat door de pijplijnplannen. Maar voor een ander, aanzienlijk deel komt dat door het omzetten van niet-woongebouwen naar wonen en door het omzetten van eengezinswoningen naar appartementen. Ongeveer de helft van de toename van de woningvoorraad in de afgelopen jaren is hierop terug te voeren. Qua volume is dit sinds het amendement woningsplitsing wel minder geworden.

Indien in de woningbouwprogrammering de prioriteit voor de stedelijke brandpunten A2 (nieuwbouw), Belvédère (nieuwbouw en herbestemming niet-woongebouwen) en herstructurering (sloop/nieuwbouw en woningverbetering) wordt herbevestigd, dan ligt -gezien de beperkte woningvraag- een stringent beleid voor woningsplitsing en omzetting naar kamers voor de hand. Omgekeerd: naarmate woningsplitsing en woningomzetting een grotere rol krijgen in het vervullen van de behoefte, neemt de noodzaak om deze via de stedelijke brandpunten op te vangen af. De keus voor een ruim of krap beleid voor woningsplitsing en woningomzetting wordt daarom meegenomen in het proces van de herijking woningbouwprogrammering.

Het voorstel is om in ieder geval binnen het lokale woningbouwprogramma een deel af te zonderen voor woningsplitsing en omzetting. Daarbij zal een onderscheid worden gemaakt tussen splitsen in zelfstandige eenheden en omzetting naar onzelfstandige kamers. Tevens wordt hiermee invulling gegeven aan de wens om studentenhuysvesting te gaan programmeren. Dat wil zeggen op basis van een vraag-aanbodanalyse een apart programma op te stellen waarbij aantallen te realiseren eenheden worden gekoppeld aan concrete projecten. Voor zover het programma daar ruimte voor biedt, kan een deel daarvan onbenoemd blijven en worden ingezet voor het faciliteren van individuele aanvragen voor splitsing en omzetting.

Zolang er geen sprake is van een geactualiseerd en vastgesteld woningbouwprogramma, is dit geen grond voor afwijzing. Na vaststelling van het woningbouwprogramma wordt hieraan getoetst.

3.4. Overig

Relatie met thema overlast

Door woningsplitsing en/of –omzetting kan overlast worden ervaren. Denk aan de problematiek van het stallen van fietsen en huishoudelijk afval. Met de gebouwlijke eisen voor het opbergen van fietsen en huishoudelijk spelen we daar op in. In bredere zin is het terugdringen en voorkomen van overlast vooral een kwestie van gedrag waarbij de eerste verantwoordelijkheid ligt bij studenten, verhuurders en eigenaren. Dat geldt deels ook voor het stallen van fietsen: een voorziening hiervoor creëren betekent niet automatisch dat hier ook (goed) gebruik van wordt gemaakt.



Student en Stad

De aanpak student en stad richt zich op de vraag hoe Maastricht als oudste stad van Nederland met de jongste universiteit van Nederland te transformeren tot een echte universiteitsstad en studentenstad waarin de leefbaarheid voor alle bewoners optimaal is en (internationale) studenten maximaal geïntegreerd zijn. Dit ook in de wetenschap dat de groei van de stad vooral te danken is aan de groei van de UM en het aantal studenten.

Vanuit een met de partners van de stad gehouden inventarisatie zijn voor student en stad vijf prioriteiten benoemd: imago van de stad, b(l)oeiend studentenleven, openbaar vervoer en bereikbaarheid, communicatie en informatie, en integratie en leefbaarheid. Het terugdringen en voorkomen van overlast is gebaat bij de maatregelen die worden uitgevoerd in het kader van het thema integratie en leefbaarheid. Daarbij ligt een sterk accent op preventie.

Maastrichts keurmerk studentenhuysvesting

Op 18 juni 2015 hebben de belanghouders bevestigd dat een breed gedragen Maastrichts keurmerk studentenhuysvesting als preventieve kwaliteitsstempel kan gaan fungeren. Een dergelijk keurmerk is zinvol als het wordt voorzien van een effectief sanctioneringsmechanisme bij het niet naleven daarvan. Aan de belanghouders is gevraagd om de dialoog over woningsplitsing en –omzetting voort te zetten en gezamenlijk een voorstel te doen voor een Maastrichts keurmerk. De nieuwe Vereniging Verhuurders Woonruimten Maastricht wil hierin een rol vervullen. De ideeën gaan verder dan alleen brandveiligheid (bijvoorbeeld verplichte toetsing bij bewoning vanaf 2 personen) en bestemmingplan. Ook afspraken over bijvoorbeeld huurbeleid, bemiddelingskosten en overlast kunnen daar onderdeel van gaan uitmaken.

Preventieve aanpak aanvullen met reactieve aanpak

Daar waar ondanks de preventieve aanpak sprake is van aantoonbare overlast is het wenselijk dat adequaat wordt gereageerd. Meerdere sporen kunnen daarbij helpen, zoals:

- Buurtbemiddeling via de nieuwe Stichting Buurtbemiddeling (zie www.problemenmetjeburen.nl).
- Mogelijke inzet van jeugdboa's die binnenkort worden aangesteld.
- Bemiddeling via wijkagent of wijkgebonden medewerker, zoals nu al plaatsvindt.
- Aanmelding van het overlastpand bij Flexteam, zij houden regelmatig controles bij studentenpanden.
- Inzet van het huurteam. Dit team is in eerste instantie gericht op studenten en is aanspreekpunt voor alle huurders (ook niet-studenten) die met vragen of klachten zitten over hun woning of verhuurder.
- Afspraken met onderwijsinstellingen over te treffen maatregelen tegen overlast veroorzakende studenten.

4. Duurzaamheid en gezondheid.

Woningsplitsing en omzetting naar kamers kan bijdragen aan een meer effectief gebruik van de bestaande woningvoorraad. Daarmee wordt het beroep op schaarse bouwstoffen verminderd.

5. Personeel & Organisatie.

Zie punt 9. Financiën

6. Informatie en automatisering.

N.v.t.



7. (Duurzame) aanbestedingen.

N.v.t.

8. Beheersparagraaf IBOR.

N.v.t.

9. Financiën

Het project Veilige Kamers kent zoals weergegeven bij de overgangsregeling (par. 3.2.) een beperkte koerswijziging. In directe zin is er sprake van een gewijzigde aanpak zonder personele consequenties. Middels de voortgangsrapportages van het project worden deze consequenties gemonitord. Voor 2015 is voorzien in extra capaciteit. Voor 2016 en 2017 is een claim gelegd in de kaderbrief. Besluitvorming hierover vindt plaats op 7 juli 2015.

Naar verwachting zal het aantal aanvragen omgevingsvergunning toenemen, zeker gedurende de periode waarin de overgangsregeling geldt. Dit leidt de komende jaren waarschijnlijk tot een groter aantal aanvragen en daarmee capaciteitsvraag bij het team vergunnen van V&L. Extra leges dekken de kosten. Daarnaast is er vanuit het project Veilige Kamers extra capaciteit beschikbaar om pieken in werkzaamheden op te vangen (zoals opgenomen in kaderbrief).

10. Voorstel.

Verschillende partijen zijn in diverse stadia bij de voorbereiding van dit besluit betrokken. Op een aantal punten was de inbreng van de raad en betrokkenen eensluidend, bijvoorbeeld met betrekking tot het afschaffen van een bovenwettelijke minimumnorm voor appartementen en kamers. Daarom is deze norm geschrapt. Daarnaast wordt met het nieuwe beleid invulling gegeven aan de wens om iets te doen aan de overlast die wordt veroorzaakt door verkeerd gestalde fietsen en huishoudelijk afval in de openbare ruimte.

Gezien de uitkomsten van de evaluatie, het daarop gebaseerde beleid en de reactie van betrokken partijen hierop, is het voorstel:

1. Vaststellen nieuw beleid woningsplitsing en omzetting naar kamers conform par. 3.1. van de toelichting en bijlage 3.
2. Vaststellen uitvoeringsregels conform bijlage 4.
3. Vaststellen overgangsregeling conform paragraaf 3.2 van de toelichting.
4. Informeren van de gemeenteraad via een raadsinformatiebrief conform bijlage 5.

11. Vervolg / Planning.

Na besluitvorming in het college wordt de gemeenteraad via een raadsinformatiebrief op de hoogte gesteld (zie bijlage 5). Op basis van het collegebesluit worden (na publicatie) vervolgens nieuwe aanvragen omgevingsvergunning in behandeling genomen,



Na de zomer 2015 wordt de vertaling van het nieuwe beleid in een facetbestemmingsplan opgepakt. Naar verwachting kan het ontwerp-facetplan één jaar later (medio 2016) ter visie worden gelegd. De termijn waarop dit plan daarna door de gemeenteraad kan worden vastgesteld is sterk afhankelijk van de vraag of er bezwaren tegen het ontwerpplan worden ingediend.

Het collegebesluit is voldoende om in de vergunning en de handhaving te kunnen anticiperen op het in het bestemmingsplan vast te leggen beleid.

Collegenota

Gemeente Maastricht



Ontwikkeling woningsplitsing- en omzetting in kamers (concept)

Minimale en eenduidige regels, maximale naleving
23 april 2015

COMPANEN

ADVIES VOOR
WONINGMARKT
EN LEEFOMGEVING



DATUM 23 april 2015 23 april 2015

TITEL Ontwikkeling woningsplitsing- en omzetting in kamers (concept) Ontwikkeling woningsplitsing- en omzetting in kamers (concept)

ONDERTITEL Concept Minimale en eenduidige regels, maximale naleving

OPDRACHTGEVER Gemeente Maastricht Gemeente Maastricht

AUTEUR(S) Pim Tiggeloven
Geert Claessens

PROJECTNUMMER 935.103

Boulevard Heuvelink 104
6828 KT Arnhem
Postbus 1174
6801 BD Arnhem
info@companen.nl
www.companen.nl
(026) 351 25 32
@Companen
BTW NL001826517B01
IBAN NL95RABO0146973909
KVK 09035291



Inhoud

1	Inleiding	1
1.1	Achtergrond	1
1.2	Opzet van de evaluatie	1
1.3	Status van deze notitie	2
1.4	Doel en reikwijdte van de evaluatie	2
1.5	Leeswijzer	3
2	Begripsbepaling	5
Deel I	Evaluatie woningsplitsing	6
3	Beschrijving splitsingsbeleid Maastricht	7
3.1	Verwerking beleid Notitie woningsplitsing 2008 in bestemmingsplannen	7
3.2	Amendement Woningenplitsing 2013	8
3.3	Recente jurisprudentie	10
4	Kwantitatieve analyse woningsplitsing en woningomzetting	13
4.1	Toets aan uitgangspunten notitie woningsplitsing	13
4.2	Dossiers gelicht vanaf 2012 tot 2015	14
4.3	Juridische dossiers in relatie tot recente aanvragen	21
4.4	Speurtocht naar illegale panden	21
4.5	Overzicht kamergewijze verhuur	23
5	Beleving op basis interviews	26
6	Conclusies beleidsevaluatie samengevat	31
6.1	Bevindingen uit de getalsmatige analyse	32
6.2	Bevindingen gesprekken met betrokkenen	33
Deel II	Beleidsverkenning	34
7	Juridisch kader woningsplitsing en -omzetting	35
7.1	Regulering via huisvestingsverordening	35
7.2	Regulering via bestemmingsplan	38
7.3	Het facetbestemmingsplan	39
7.4	Woonverordening Limburg	41
7.5	Conclusies	42
8	Uitwerking in beleidsregels	43
8.1	Waar en hoe vindt regulering plaats?	43
8.2	Normering aantal woningsplitsingen	45
8.3	Maatwerktoetsen	46
9	Beleidscontext Maastricht	53
9.1	Relatie met gemeentelijke woningbouwprogrammering	53
9.2	Relatie met beleid studentenhuisvesting	54
9.3	Conclusie: splitsing/omzetting is rader in het geheel	55
10	Verkenning geschikt instrumentarium	56

Bijlage I Toelichting begrippenkader	61
Bijlage II Overzicht geïnterviewde partijen	64

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Beleid 2008

In 2008 heeft de gemeente Maastricht beleid geformuleerd voor woningsplitsing en woningomzetting, daarvoor waren twee redenen:

1. Er waren signalen dat het aantal aanvragen voor woningsplitsing en -omzetting van eengezinswoningen in de voorgaande jaren sterk was toegenomen.
2. Aanvragen hiervoor werden per geval beoordeeld en er was behoefte aan een algemeen beoordelingskader.

In eerste instantie was dus voornamelijk de afname van het aantal eengezinswoningen in de (centrum-)stedelijke woonmilieus (lees: de binnenstad en omliggende buurten) de reden om tot betere regulering komen.

Aanvullende motieven voor regulering

In de loop van de jaren is er steeds meer aandacht gekomen voor de gevolgen van splitsing en omzetting voor de leefbaarheid. Gemeente en bewoners kregen het vermoeden dat door de sterke toename van het aantal splitsingen en omzettingen in diverse straten / buurten van Maastricht, omwonenden steeds meer te maken kregen met parkeeroverlast, geluidsoverlast en slecht onderhouden (voor-)tuinen.

Verwerking beleid in bestemmingsplannen

Vanaf 2008 heeft de gemeente haar beleid op woningomzetting en -splitsing geleidelijk aan verwerkt in de lopende actualiseringronde van de bestemmingsplannen. Op een kleine tussentijdse wijziging van de begrenzing van de gebiedsgerichte uitwerking na is het beleid sinds 2008 tot 2013 ongewijzigd gebleven.

Aanscherping 2013 via amendement woningsplitsing

Medio 2013 heeft de Raad het amendement woningsplitsing aangenomen. Dit is kort daarop verwerkt in een aantal grotere bestemmingsplannen. Aanleiding voor het amendement was de constatering dat uit het beleid uit de notitie woningsplitsing van 2008 onvoldoende helder valt af te leiden aan welke voorwaarden moet worden voldaan en de regeling in het bestemmingsplan hierdoor onvoldoende rechtszekerheid biedt. Met het amendement zijn de regels niet alleen verduidelijkt, maar ook aangescherpt, met name ten aanzien van de vierkantemeternorm. Niet omdat de raad principieel tegenstander van woningomzetting en -splitsing zou zijn, maar wenst te garanderen dat woningen een voldoende basiskwaliteit hebben. Primaire gedachte achter het amendement is dus kwalitatief van aard.

1.2 Opzet van de evaluatie

Stadsbreed evalueren beleid en juridische vertaling

Met de invoering van het amendement in 2013 is bepaald dat een jaar later een evaluatie naar het gehanteerde juridische kader (bestemmingsplan) en de achterliggende beleidsregels zou worden uitgevoerd. Later is besloten dit uit te breiden naar een stadsbrede evaluatie van het beleid. In het plan van aanpak zijn de volgende onderdelen opgenomen in deze evaluatie:

- Stadsbrede evaluatie naar het woningsplitsingsbeleid uit de gemeentelijke beleidsnotitie uit 2008 en het Amendement uit 2013

- Inzicht geven in de getalsmatige ontwikkeling van de aanvragen voor woningsplitsing en daaruit voortvloeiende jurisprudentie, verdeeld over de verschillende buurten.
- Ophalen van ervaringen met huidig beleid en ideeën voor nieuw beleid bij betrokken partijen, zoals corporaties, particuliere verhuurders, bewonersorganisaties, Wonen boven Winkels Maastricht.
- Het op basis van de evaluatie komen tot beleidsvoorstel hoe:
 1. om te gaan met woningsplitsing;
 2. op welke wijze dit het beste geregeld kan worden.

Teneinde de raad en de stad zoveel mogelijk te betrekken bij de voorbereiding van nieuw beleid wordt in deze notitie geen uitgewerkt voorstel voor nieuw beleid en uitvoering neergelegd. Wel wordt, mede op basis van verkenningen bij andere steden, een aantal beleidsopties beschreven en de voor- en nadelen die daaraan verbonden zijn. Op basis van discussie met de raad en belanghouders zullen één of meerdere (gecombineerde) opties worden uitgewerkt en ter besluitvorming worden voorgelegd.

1.3 Status van deze notitie

Deze notitie richt zich op de evaluatie van het gehanteerde juridische kader (bestemmingsplan) en de achterliggende beleidsregels. Daarnaast bevat deze notitie een beleidsverkenning, waarbij we de Maastrichtse aanpak vergelijken met die van andere Nederlandse (studenten-)steden. Op basis van de bevindingen uit de evaluatie, ervaringen elders en Maastrichtse doelen wordt een eerste aanzet voor geschikt instrumentarium rond woningsplitsing en omzetting gedaan. Uiteraard om tot te komen tot een effectief, efficiënt en aan eenieder helder uitlegbaar beleid. Als ook het bijbehorend instrumentarium om sturing te geven aan het splitsen of omzetten in kamers van woningen. Zowel vanuit de optiek van woonbeleid, uitvoering daarvan als ook handhaving.

Graag maken we gebruik van de Stadsronde op 12 mei a.s. om met de gemeenteraad en belanghebbenden van gedachten te wisselen over de keuzes die te maken zijn rond woningsplitsing en omzetting. Daarbij besteden we aandacht aan de plussen en minnen die samenhangen met keuzes die worden gemaakt.

Mede afhankelijk van de kaders die worden meegegeven zal een beleidsvoorstel woningsplitsing en omzetting worden uitgeschreven, waarna het instrumentarium moet worden bijgesteld of ontwikkeld. Naar verwachting komt dit beleidsvoorstel net voor of na de zomer 2015 beschikbaar. Afhankelijk van het gekozen instrumentarium kan het beleid in de 2e helft van 2015 worden vertaald in bijvoorbeeld een facetbestemmingsplan (eventueel voorafgegaan door een voorbereidingsbesluit), zo mogelijk aangevuld met een huisvestingsverordening.

1.4 Doel en reikwijdte van de evaluatie

Studenthuisvesting en Stedelijke programmering belangrijke beïnvloedende factoren

Het is goed om vooraf de verwachtingen rond deze evaluatie en ontwikkeling van beleid rond woningsplitsing of omzetting naar kamers in de juiste context te plaatsen. Met name 'omzetting naar kamers' heeft een directe relatie en associatie met studentenhuisvesting. Het idee bestaat dat meer dan 90% van de kamers inderdaad door studenten gebruikt wordt, een exact inzicht ontbreekt. Relevant voor woningsplitsing / omzetting naar kamers is de relatie met studentenhuisvesting en de ambities die Maastricht op dat vlak heeft. Reden om in hoofdstuk 9 deze beleidscontext, als onderdeel van de beleidsverkenning, te schetsen. Vormgeven van studentenhuisvesting, vooral ook de woonruimtes die

er nog extra bij moeten komen om de groei te faciliteren, staan weer in nauwe relatie met het traject Stedelijke Programmering dat momenteel wordt geactualiseerd. Het is dus zeer wel mogelijk dat keuzes vanuit de Stedelijke Programmering aanleiding zijn om een meer of minder ruimhartig splitsingsbeleid te voeren. Hoe dan ook, vooruitlopend daarop bestaat de intentie om heldere toetsing van aanvragen op dat vlak te organiseren voor alle betrokkenen.

Naast deze beleidscontext speelt illegale huisvesting van onder andere studenten een rol. Het enige tijd geleden gestarte project Veilige Kamers raakt dit thema. Een groslijst van panden wordt geïnspecteerd op veiligheid en strijdigheid met het bestemmingsplan op vlak van woningsplitsing of omzetting. Getoetst wordt op het huidige beleid. Het kan dus zijn dat zich straks wijzigingen voor gaan doen als gevolg van een bijstelling in beleid(sregels) rond woningsplitsing.

Voor de goede orde: deze evaluatie beoogt dus niet het beleid rond studentenhuisvesting, legaal dan wel illegaal, te evalueren, maar focust op de effecten van woningsplitsing en omzetten naar kamers van bestaande woningen in de afgelopen jaren. Voor een groot deel vervullen deze nieuwe woonruimtes uiteraard wel een rol in het huisvesten van studenten.

Wat maakt geen onderdeel uit van deze evaluatie?

Er is een duidelijke samenhang tussen het beleid voor woningomzetting en woningsplitsing enerzijds en studentenhuisvesting anderzijds. Maar deze evaluatie gaat niet over studentenhuisvesting. Onderdeel van deze evaluatie is dus niet:

- De programmering voor studentenhuisvesting (aan hoeveel en welke typen woonruimte is behoefte?)
- De spreiding/concentratie van studentenhuisvesting en eventuele aanpassingen in het gemeentelijk beleid op dat vlak
- Het vraagstuk van de integratie van studenten in de stad (hiervoor loopt apart traject in het kader van Student en Stad)
- Het handhavingsproject “veilige kamers”
- Beleid rondom herbestemming van niet-woongebouwen

Omdat er wel raakvlakken zijn wordt er waar nodig wel op ingegaan en naar verwezen, maar het maakt geen onderdeel uit van deze evaluatie.

1.5 Leeswijzer

De snelle lezer wordt verwezen naar de conclusies in hoofdstuk 6 en de beleidsverkenning in hoofdstuk 10.

De lezer die zich wil verdiepen vindt in hoofdstuk 2 een beschrijving van de belangrijkste in deze notitie gebruikte begrippen (in de bijlage zit een verder uitgewerkt begrippenkader).

- In Hoofdstuk 3 wordt teruggekeken naar de opzet van het huidige splitsingsbeleid.
- Hoofdstuk 4 geeft een cijfermatige analyse van woningsplitsing en -omzetting vanaf 2012, m.a.w. de periode van 1,5-2 jaar voorafgaande aan het amendement en de 1,5-2 jaar vanaf het amendement.
- Hoofdstuk 5 geeft een samenvatting van de interviews met relevante belanghouders.
- In hoofdstuk 7 worden de juridische mogelijkheden voor regulering beschreven, met name een vergunningstelsel o.b.v. de Huisvestingsverordening en een (facet-)bestemmingsplan.

- Hoofdstuk 8 geeft een verkenning van uitwerking in beleidsregels.
- Hoofdstuk 9 beschrijft de beleidscontext: de relatie met de woningbouwprogrammering en het beleid voor studentenhuisvesting.
- Hoofdstuk 10 tot slot beschrijft op basis van de evaluatie, de juridische mogelijkheden en de verkenning van mogelijke beleidsregels een mogelijke uitwerking in een nieuw stamien voor de gemeente Maastricht.

2 Begripsbepaling

Voordat we over gaan tot de daadwerkelijke evaluatie van het beleid rond woningomzetting en -splitsing is het van belang dat we de verschillende verschijningsvormen goed afbakenen. Wanneer hebben we het over woningomzetting, woningsplitsing en kamergewijze verhuur? Voor andere relevante begrippen die vragen om een heldere definitie verwijzen we naar bijlage I toelichting begrippenkader.

De definities die we als gemeente in 2008 hebben geformuleerd voldoen niet meer aan het huidige tijdsbeeld. Enerzijds is er verschil tussen onze eigen definities (uit de notitie woningsplitsing, maar ook de diversiteit van definities die wordt gehanteerd in bestemmingsplannen) en de definities die gehanteerd worden in het Bouwbesluit. Anderzijds zien we steeds vaker dat er aanvragen komen om zelfstandige of onzelfstandige woonruimte te ontwikkelen in bestaande gebouwen waarbij er op dit moment nog geen sprake is van een woonfunctie (denk aan een leegstaande kantoren of scholen). Daarom stellen we voor om onze definities uit te breiden en zoveel mogelijk te laten aansluiten op het Bouwbesluit, zie onderstaande tabel:

Type pand	Transformatie	Noemen we:
Pand met woonfunctie	Veranderen door het huidige aantal zelfstandige woonruimten in het pand uit te breiden	Woningsplitsing
	Veranderen door het opsplitsen van zelfstandige woonruimte(n) in twee of meer onzelfstandige woonruimten	Omzetting naar kamers (voorheen noemden we dit kamergewijze verhuur)
Pand zonder woonfunctie	Veranderen in één of meer zelfstandige woonruimten	Woningtoevoeging
	Veranderen in één of meer onzelfstandige woonruimten	Kamertoevoeging

- Bij woningsplitsing gaat het om het vergroten van het aantal *zelfstandige* woonruimten binnen een bestaand pand *met woonfunctie* (vaak van één naar meerdere zelfstandige woonruimten, maar het kan ook mogelijk zijn dat twee zelfstandige woonruimten naar drie of meer zelfstandige woonruimten worden gesplitst).
- Bij omzetting naar kamers worden twee of meer *onzelfstandige* woonruimten gecreëerd in een pand *met woonfunctie*.
- In panden *zonder woonfunctie* spreken we van woningtoevoeging als er één of meerdere *zelfstandige* woonruimten door de aanpassing worden gecreëerd.
- Bij een bestaand pand *zonder woonfunctie* is er sprake van kamertoevoeging als er één of meerdere *onzelfstandige* woonruimten worden ontwikkeld.

Deel I Evaluatie woningsplitsing

3 Beschrijving splitsingsbeleid Maastricht

In 2008 heeft de gemeente Maastricht haar beleid rond woningsplitsing opgesteld. Daarmee wilde de gemeente voorkomen dat het aandeel eengezinswoningen in de stad verder af zou nemen. Met name in de binnenstad en omliggende buurten zijn sinds 1990 veel woningen gesplitst tot zelfstandige appartementen of omgezet naar onzelfstandige eenheden. Daarnaast wil de gemeente met regulering voorkomen dat de leefbaarheid in de buurten onder druk komt te staan (denk aan parkeerproblematiek, onevenwichtige bevolkingssamenstelling, geluidsoverlast). In het vervolg van deze paragraaf wordt het beleid en de juridische vertaling beschreven. Afgesloten wordt met een overzicht van recente jurisprudentie.

3.1 Verwerking beleid Notitie woningsplitsing 2008 in bestemmingsplannen

In 2008 is in de eerdergenoemde beleidsnotitie bepaald de woningsplitsing en –omzetting te reguleren via het bestemmingsplan. Er werd een verbod ingesteld voor splitsing en omzetting in kamers, waarbij een afwijkingsregeling werd opgenomen. Deze afwijkingsregeling wordt bij de lopende actualisatie van de meeste bestemmingsplannen meegenomen. De afweging of een aanvraag in aanmerking kwam voor de afwijking, werd gemaakt aan de hand van drie ingangen:

1. *Het volkshuisvestelijk belang wordt niet onevenredig benadeeld (vermindering aantal grondgebonden woningen).*

Hierbij werd per buurt gekeken naar de samenstelling van de woningvoorraad. Op basis van het bestaande aandeel gestapelde woningen en het voor de toekomst gewenste aandeel gestapelde woningen (op basis van de nota Wonen in Beweging) werd voor elke buurt aangegeven of er ruimte was voor meer gestapelde woningen (is er nog ruimte voor een groter aandeel gestapelde woningen, dan is er ook nog ruimte voor woningsplitsing of woningomzetting). Daarbij gaat het in de praktijk om zowel zelfstandige woningen als kamers.

2. *Ruimtelijke afweging: Wordt de woon- en leefkwaliteit in de nabije omgeving onevenredig aangetast?*

Hierbij moest een aanvraag in ieder geval aan de parkeernorm voldoen. Daarnaast werd per aanvraag bekeken of splitsing of omzetting geen negatieve gevolgen voor de leefbaarheid van de buurt heeft. Destijds werd al geconstateerd dat een dergelijke analyse van de leefbaarheid subjectief van aard is.

3. *Voldoet de aanvraag aan bouw- en woontechnische eisen.*

In eerste instantie werd gekeken of de aanvraag voldoet aan het Bouwbesluit. Daar bovenop heeft de gemeente extra kwaliteitsrichtlijnen in haar eigen woonbeleid vastgelegd. Hierbij werd de aanvraag voor een te splitsen of om te zetten woning op de volgende criteria beoordeeld:

- We geven de voorkeur aan het creëren van zelfstandige woonruimten (dus splitsing gaat voor omzetting);
- De basiskwaliteit gebruiksoppervlakte ligt op 50 m² (bij zelfstandige woonruimte) en 20 m² (bij kamerverhuur);
- Het ambitieniveau qua gebruiksoppervlakte ligt op 85 m² (bij zelfstandige woonruimte);
- Het Convenant Duurzaam Bouwen moet worden toegepast.

Deze extra criteria vormden geen harde eisen, maar richtlijnen (“streefbeelden”), waardoor de gemeente maatwerk kon leveren. Hier is destijds bewust voor gekozen, omdat de gemeente wilde

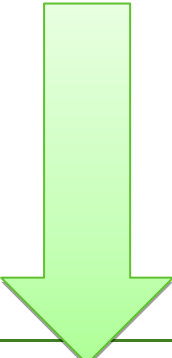
voorkomen dat kwalitatief goede plannen die net niet aan de richtlijnen voldeden, zouden moeten worden afgewezen. Denk bijvoorbeeld aan de splitsing in een appartement dat met 49 m² net niet voldoet aan de 50m² eis, of een omzetting in kamers waarbij 5 kamers aan de eis voldoen en 1 niet. En bovendien de nieuwe wooneenheden (door de specifieke bouwkundige situatie) niet of alleen tegen zeer hoge kosten aan de richtlijn zouden kunnen voldoen. .

In het verleden is het voorgevallen dat een aanvraag voor woningsplitsing (naar vier appartementen) is afgewezen omdat een van de vier appartementen niet voldeed aan enkele kwaliteitseisen (inhoud: 135 m³ en gebruiksoppervlakte: 48 m²). De aanvrager heeft bezwaar ingediend tegen de afwijzing, waarna de aanvraag nogmaals is bekeken en alsnog is goedgekeurd (omdat de afwijkingen aan de eisen van het splitsingsbeleid minimaal waren en bovendien niet zou leiden tot nadelige volkshuisvestelijke effecten).

In de loop der jaren is het beleid licht aangepast (exacte gebiedsbegrenzing Brusselsepoort en Scharn/Wittevrouwenveld). Daarnaast zijn nadere criteria ontwikkeld om het effect op de leefbaarheid beter te kunnen toetsen.

3.2 Amendement Woningsplitsing 2013

Medio 2013 is het amendement woningsplitsing door de Raad aangenomen. Dit amendement is nu van toepassing op 4 bestemmingsplannen in de gemeente. In onderstaande tabel is dit weergegeven, als ook in welke het beleid uit 2008 en waar geen beleid in het vigerende bestemmingsplan is opgenomen.

Amendement en notitie woningsplitsing in bestemmingsplan opgenomen	Oude beleidsregels en notitie woningsplitsing in bestemmingsplan opgenomen	Geen beleid m.b.t. splitsing en omzetting in vigerende bestemmingsplan
<ul style="list-style-type: none"> • Centrum • Maastricht Zuid-Oost • Maastricht Noord-Oost • Maastricht Zuid-West 	<ul style="list-style-type: none"> • Maastricht Centraal (sporenemplacement, Frankenstraat, WVV) • West • Heer-Scharn • Itteren-Borgharen 	<ul style="list-style-type: none"> • De Heeg / Eyldergaard / Vroendaal • Amby • Terraspark/Ambyerveld • Uitwerkingsplan Ambyerveld • Beatrixhaven • Landgoederenzone • Céramique • Sphinx • Nutsbedrijven • Noorderbrug e.o. • Malberg/Oud-Caberg • Dousberg • Buitengebied St. Pietersberg-Jekerdal-Cannerberg • Bedrijventerrein Eijsden-Maastricht

Afwijkingscriteria woningsplitsing (na amendement)

B&W kan bij omgevingsvergunning afwijken van splitsingsverbod als:

- In de nieuwe woning een goed woon- en leefklimaat wordt gegarandeerd (te toetsen aan Bouwbesluit; dit zijn de minimale kwaliteitseisen).
- Per nieuwe woning wordt voldaan aan de gemeentelijke parkeernorm.
- Het bruto vloeroppervlak per woning niet minder dan 50 m² is, waarbij bergruimte slechts mag worden meegeteld voor 5 m².

- Belangen derden en waarden aangrenzende bestemmingen niet onevenredig worden geschaad.
- Aanwezige bedrijven niet in functioneren onevenredig worden beperkt.
- Nieuwe woningen passen binnen gemeentelijk woningbouwprogramma.
- Nieuwe woningen beschikken over in pandige voorziening om fietsen te stallen en huishoudelijk afval op te slaan.

Een aanvraag tot woningsplitsing moet aan al deze eisen voldoen, wil men in aanmerking komen voor een afwijking van het verbod op woningsplitsing.

Huidige afwijkingscriteria woningomzetting (Kamerverhuur) na amendement

Ook voor Kamerverhuur zijn de regels aangepast. Kamerverhuur is niet toegestaan als de kamerverhuurder *niet* ter plaatse het hoofdverblijf heeft, tenzij:

- Maximaal twee kamers per woning voor kamerverhuur worden gebruikt.
- De oppervlakte minimaal 20 m² per kamer.

Toestaan van kamerverhuur voor meer dan twee kamers als de kamerverhuurder *niet* ter plaatse het hoofdverblijf heeft, kan als:

- De nieuwe woonruimte(n) voldoen aan de gemeentelijke parkeernorm
- Woon- en leefklimaat niet onevenredig wordt verstoord
- Oppervlakte per kamer minimaal 20 m²
- De ontstane woonruimten beschikken over berging en fietsenstalling
- Indien verhuurder wel ter plaatse het hoofdverblijf heeft: maximaal drie kamers voor kamerverhuur.

Parkeernorm

De parkeernorm is één van de criteria waarop de aanvraag voor afwijking wordt getoetst. Hierbij heeft de gemeente opgenomen dat de parkeerdruk bij voorkeur op eigen terrein wordt opgelost. Lukt dat niet, dan moet de aanvrager van een afwijking aantonen dat elders in de benodigde parkeerplaatsen wordt voorzien, of er vindt een “afkoop” van parkeerplaatsen plaats door storting in het parkeerfonds.

Fietsparkeernorm

Er moet volgens het amendement bij woningsplitsing een in pandige voorziening aanwezig zijn, bij woningomzetting mag de fietsenstalling ook buiten staan. Met dit criterium is Maastricht op dit moment één van de weinige gemeenten die, naast de bepalingen in het Bouwbesluit, hierover aanvullende kwaliteitseisen heeft gesteld. Wel komt dit punt steeds nadrukkelijker op de agenda te staan van andere gemeenten die actief beleid voeren op woningsplitsing en –omzetting, vooral op vraag van omwonenden die dit punt aankaarten vanwege overlasterisituaties, zowel in de openbare ruimte als in (voor-)tuinen. Vanuit kwaliteitsoogpunt speelt het onderwerp niet of nauwelijks: voor woningzoekenden is de aanwezigheid van een fietsenberging bij de woning geen belangrijk criterium in de keuze voor een woonruimte.

Leefbaarheidsaspect (Belangen van derden en aangrenzende bestemmingsplannen)

In de Beleidsnotitie uit 2008 werd aangegeven dat het in kaart brengen van eventuele negatieve effecten van splitsing of omzetting voor de leefbaarheid een subjectief karakter heeft. Met de nieuwe richtlijnen uit het amendement heeft de gemeente een slag gemaakt in het objectiveren van de gevolgen voor de leefbaarheid. Afgesproken is om de gevolgen van een splitsing of omzetting voor de leefbaarheid te toetsen aan:

- Aantal klachten uit de buurt (geregistreerd via MeldDesk) of mondeling / schriftelijke mededelingen van burens. In het geval van een bestaande situatie kan het aantal klachten dat direct betrekking heeft op het gesplitste- of verkamerde pand worden gecheckt. Bij een aanvraag voor splitsing of kamerverhuur kan het klachtenpatroon uit de directe woonomgeving worden gecheckt: is er nu al sprake van overlast voor omwonenden waardoor het niet wenselijk is dat er nog een pand in de betreffende straat gesplitst wordt of omgezet naar kamers?
- Individuele beoordeling of op basis van situering en indeling van het pand, specifieke kenmerken van de directe omgeving en bestemming van het pand, de belangen van derden of aangrenzende bestemmingsplannen worden geschaad.

Hiermee is door de gemeente een eerste stap gezet in het verder objectiveren van het leefbaarheidsaspect. Met behulp van leefbaarheidsindicatoren die nu al door andere gemeenten worden toegepast in dit verband, is het mogelijk om de gevolgen voor de leefbaarheid in de toekomst nog verder te objectiveren.

Het functioneren van aanwezige bedrijven wordt niet beperkt

Dit criterium wordt getoetst door het aantal aanwezige bedrijven in de directe omgeving te inventariseren. Daarna wordt gekeken of er sprake is van nadelige invloed op het functioneren van deze bedrijven als gevolg van de splitsing of omzetting. In de praktijk blijkt het lastig om een aanvraag goed te checken op dit criterium, waardoor deze eis meestal niet of nauwelijks meeweegt in het besluit om de aanvraag te honoreren.

Aanpassing regime Limmel

Bij het opstellen van het amendement is toegezegd het beleid na 1 jaar te evalueren. Vooruitlopend op deze evaluatie is het beleid voor Limmel ter uitvoering van een raadsnotie aangepast van 'Ja, mits', naar 'Nee, tenzij'. Motivatie hiervoor is dat Limmel gezien het woonmilieu op zich voldoende grondgebonden eengezinswoningen heeft. Maar Limmel heeft een beperkt aantal grondgebonden koopwoningen. En in die beperkte particuliere koopvoorraad concentreert zich de woningsplitsing en -omzetting. Mede om de door Servatius voorgenomen verkoop van woningen in de Bijbelbuurt is er voor gekozen om het nee, tenzij beleid niet alleen te laten gelden voor de particuliere grondgebonden woningen die zich concentreren langs de Populierenweg en enkele straten daaromheen, maar voor de hele wijk.

3.3 Recente jurisprudentie

In de loop der jaren hebben diverse personen en instanties bezwaar aangetekend tegen het al dan niet toekennen van een afwijking voor woningsplitsing of omzetting naar kamers. In veel gevallen ging het om omwonenden die bezwaar maakten tegen de komst van studenten in hun straat. Uit deze jurisprudentie zijn een aantal belangrijke lessen te trekken die van belang zijn bij het eventueel aanpassen van het beleid rond woningsplitsing en kamerverhuur.

Goede definitie van het begrip kamer in bestemmingsplan

In de beleidsnotitie woningsplitsing heeft de gemeente opgenomen dat de minimale gebruiksoppervlakte van een kamer (onzelfstandige woonruimte) betrekking kan hebben op meerdere ruimten. Bij recente jurisprudentie is gebleken dat deze uitleg van het begrip "kamer" uit de beleidsnotitie niet in alle bestemmingsplannen is overgenomen. Indien er geen definitie van het begrip

‘kamer’ in het bestemmingsplan aanwezig is, zoekt de rechtbank aansluiting bij de definitie zoals opgenomen in Van Dales Groot Woordenboek, te weten: “een vertrek van een gebouw”. Op grond van deze definitie kan een kamer slechts bestaan uit één ruimte.

Bij bestemmingsplannen zonder nadere definitie verleent de gemeente daarom vanaf nu geen medewerking meer aan aanvragen waarbij sprake is van twee ruimten die gezamenlijk groter zijn dan 20 m², maar waarbij de individuele ruimte kleiner is dan 20 m² (bijvoorbeeld 2 x 13 m²). Als een aanvraag in strijd is met de afwijkingmogelijkheden van het bestemmingsplan, maar past binnen de beleidsnotitie (zoals in bovenstaand scenario het geval is), kan wel medewerking worden verleend via een buitenplanse afwijking (2.12 lid 1 onder a onder 2 Wabo).

Conclusie: in dit geval had de vertaling in het bestemmingsplan beter gekund. Bij het formuleren van nieuwe beleidsregels en de juridische vertaling hiervan moet hier scherp op worden gelet. Welke begrippen moeten nader worden gedefinieerd om dergelijke misverstanden te voorkomen?

In dit specifieke geval zal er dus een definitie moeten komen van het begrip “kamer”, waarbij ook gekeken moet worden of het zinvol en mogelijk is om te bepalen dat een kamer bedoeld is voor bewoning door één persoon (omdat met de oppervlaktevereiste van 20 m² niet bereikt wordt dat ieder kamerhuurder over ten minste deze oppervlakte beschikt (op grond van het bestemmingsplan is het niet verboden dat meer dan één huurder een (samenstel van) kamer(s) bewoont).

Bij de definities van begrippen is het wenselijk om zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij de begrippen uit het Bouwbesluit.

Inbreuk op geordend woon- en leefmilieu vaak inzet bij bezwaar

Bij meerdere rechtszaken is gebleken dat het bewijs voor inbreuk op een geordend woon- en leefmilieu vaak de inzet van de rechtszaak is. Vaak omdat omwonenden bezwaar maken tegen een aanvraag voor woningsplitsing of kamerverhuur, maar soms ook de aanvrager bij wie een aanvraag tot splitsing of kamerverhuur is afgewezen op grond van dit criterium. In veel gevallen speelt de aanwezigheid van andere verkamerde woningen in de straat een belangrijke rol in de druk op de leefbaarheid.

Beleidsnotitie geldt ook voor splitsing en omzetting naar kamers van appartementen

De beleidsnotitie ziet in eerste instantie toe op het splitsen van grondgebonden woningen en niet op het splitsen van appartementen. Dit is in het verleden een reden geweest van een omwonende om bezwaar te maken tegen een splitsingsaanvraag. Bij splitsing van een appartement is er sprake van een vaste gedragslijn, namelijk dat de notitie op gelijke wijze ook bij splitsing en omzetting naar kamerverhuur van appartementen wordt toegepast.

Toets aan parkeernormen

Door sommige omwonenden is in het verleden bezwaar gemaakt tegen woningsplitsing op grond van onvoldoende onderzoek naar de parkeerdruk. Er dient een toets aan de parkeernorm op straatniveau plaats te vinden. Dit heeft in het verleden niet bij elke aanvraag plaatsgevonden. De rechtbank heeft vervolgens als uitspraak gedaan dat in dit geval alsnog een afzonderlijke toets uitgevoerd moet worden.

Samenvattend

Enkele relevante bevindingen op basis van rechterlijke uitspraken rond dossiers op vlak van al dan niet toestaan van woningsplitsing of omzetting naar kamers zijn:

- Één woning is bestemd voor één huishouden, mits dit ook als zodanig in het bestemmingsplan is opgenomen;

- Een groep studenten wordt niet beschouwd als één huishouden;
- Rechters houden rekening met reeds aanwezige kamergewijze verhuur in de directe nabijheid;
- Vaak aangevoerde argumenten dat studenten/kamerverhuur staat voor per definitie geluidsoverlast, waardevermindering van nabijgelegen panden of andersoortige hinder worden door de rechter niet gehonoreerd;
- Het vloeroppervlak van minimaal 20 m² voor een kamer wordt strak gehanteerd.

Bezwaarmakers tegen woningsplitsing of omzetting naar kamers ageren veelal op veronderstelde geluidsoverlast, afwijkend dag-/nachtritme, op afwijkende tijden vuilnis aanbieden, fietsen die in de weg staan, parkeeroverlast en gebrekkige integratie in de buurt. Deze argumenten halen het vrijwel nooit in een zitting.

4 Kwantitatieve analyse woningsplitsing en woningomzetting

4.1 Toets aan uitgangspunten notitie woningsplitsing

De aanleiding voor het beleid voor woningsplitsing was in eerste instantie de zorg om verdergaande afname van de bevolking en afname van grondgebonden woningen in de binnenstad en omliggende buurten. Het beleid woningsplitsing is gericht op het behoud van voldoende grondgebonden woningen in relatie tot het gewenste woonmilieu, zoals vastgelegd in de beleidsnotitie woningsplitsing 2008. Onderstaand enkele bevindingen op de rij op basis van getalsmatige ontwikkelingen in de jaren 2008-2014.

Inwonertal en aantal huishoudens is gegroeid

Het inwonertal in de binnenstad en omliggende buurten is de afgelopen jaren gegroeid. Daarmee is de trend gekeerd van een lichte daling/stabilisatie in de jaren 2000-2010. De groei is zelfs veel sterker dan in de rest van de stad. De doelstelling om de daling in inwonertal te stoppen en zelfs te laten toenemen is absoluut gehaald. De binnenstad is procentueel gezien zelfs de topper in groei van het inwonertal. Dit is vanzelfsprekend niet alleen een gevolg van het splitsingsbeleid, maar is met name een gevolg van de sterke toename van studenten waarvan een deel in de binnenstad is gaan wonen. Verder is te constateren dat de afgelopen jaren ook een herwaardering door gezinnen van het wonen in de binnenstad (het stedelijk woonmilieu) is ontstaan.

Het verschil tussen binnenstad/omliggende buurten en de rest van de stad wordt nog krachtiger als naar de huishoudenontwikkeling wordt gekeken. Ook daar is 2010 het grote keerpunt. Voor die tijd was sprake van een redelijke stabiel aantal huishoudens. Na 2010 ontwikkelt zich een sterke groei. De binnenstad en omliggende buurten groeien veel sterker dan andere delen van de stad.

De grootste groei in huishoudens in de binnenstad zit bij de alleenstaanden. Deze groei is ook groter dan elders in de stad. Het aantal gezinnen is weliswaar afgenomen, maar deze afname is gelijk aan de afname stadsbreed. Het aandeel gezinnen met kinderen in de binnenstad blijft relatief klein (6% versus 24% in de rest van de stad), maar de eerdere relatief hoge afname in de binnenstad is afgenomen. De leeftijdsgroep 20 tot 29 jaar is de afgelopen jaren het sterkst gegroeid van alle leeftijdscategorieën. Deze groei is het sterkst geweest in de binnenstad en omliggende kwartieren (inclusief Wyck-Céramique).

Grondgebonden gezinswoningen in aantal gegroeid

Het aantal grondgebonden woningen in de buurten waar het splitsingsbeleid van toepassing is, is niet gedaald, maar zelfs gegroeid. De daling van het aantal grondgebonden woningen is in deze buurten dus tot stilstand gekomen.

Voor 2008 nam het aantal grondgebonden woningen in de binnenstad met ca. 1% per jaar af. Na 2008 is deze daling flink afgenomen en bedraagt 0,2% per jaar. Tussen de buurten zijn verschillen. Er zijn twee buurten waar het aantal grondgebonden woningen licht is gedaald: Boschstraatkwartier en Wyckerpoort. Daar staat tegenover dat in met name de Binnenstad, Wyck, Statenkwartier en Mariaberg er veel gestapelde woningen zijn bijgekomen.

Deze toename van gestapelde woningen komt niet alleen door het splitsen van grondgebonden woningen. Zo is het aantal gestapelde woningen in de binnenstad gestegen zonder dat dit heeft geleid tot een afname van grondgebonden woningen. Toevoeging vindt ook plaats door nieuwbouw en

herbestemming van niet-woongebouwen. Hierdoor is er geen 1-op-1 relatie te vinden tussen afname van grondgebonden woningen en toename van gestapelde woningen.

In buurten met het nee, tenzij beleid is de groei van de gestapelde woningen 7%, en daarmee groter dan in buurten waar het ja, mits beleid van toepassing is: 4%. In buurten waarvoor geen splitsingsbeleid is vastgesteld, is de groei 6%. Al met al geen grote verschillen.

In de nee, tenzij buurten springen er twee buurten uit: Statenkwartier en Binnenstad met een respectievelijke groei van 22% en 21%. Bij de buurten met ja, mits beleid springt Mariaberg er met een groei van 22% uit.

Wanneer we de toename van het **aantal** gestapelde woningen relateren aan de totale woningvoorraad staan de Binnenstad en Statenkwartier, als ook het Jekerkwartier in de top drie met de verhoudingsgewijs sterkste groei (respectievelijk 18%, 15% en 8%). Hieruit kunnen we niet concluderen dat het splitsingsbeleid niet succesvol is geweest. Daarvoor moeten we het aantal gerealiseerde splitsingen afzetten tegen het aantal aanvragen of het aantal afgewezen aanvragen. Hierover in paragraaf 4.2 meer.

Het effect van de woningsplitsingen op het **aandeel** gestapelde woningen per buurt is klein. De grootste stijging zien we in het Statenkwartier en Mariaberg. In geen van de buurten is het aandeel gestapelde woningen zodanig gestegen dat -in geval het huidige beleid wordt voortgezet- dit door het overschrijden van het maximaal gewenste aandeel gestapelde woningen zou moeten veranderen van ja, mits naar nee, tenzij.

Bij dit alles hoort wel een nuancering. En dat is dat de verkamering van grondgebonden woningen hierin niet tot uitdrukking komt. Grondgebonden eengezinswoningen die kamergewijs worden verhuurd staan bij de gemeente in de WZ-registratie nog steeds te boek als grondgebonden eengezinswoning. Dat betekent dat in bovenstaande getallen alleen de effecten van woningsplitsing in beeld zijn gebracht. Terwijl juist de kamergewijze verhuur een grote vlucht heeft genomen. Maar dit doet niks af aan het feit dat het aantal inwoners in de binnenstad is gegroeid en dat de afname van het aantal gezinnen in de pas loopt met het stedelijk gemiddelde.

4.2 Dossiers gelicht vanaf 2012 tot 2015

We hebben inzicht in bijna alle aanvragen voor woningsplitsing en omzetting naar kamers die sinds 1 januari 2012 bij de gemeente Maastricht zijn binnen gekomen. Hierdoor kunnen we zien voor welke buurten de meeste aanvragen zijn binnengekomen en in welke mate de aanvraag is verleend of niet. We maken hierbij onderscheid in de periode voor en na de invoering van het amendement (medio 2013). Beide periodes zijn ongeveer even lang (ongeveer anderhalf jaar), waardoor we goed kunnen beoordelen of het aantal aanvragen sinds het amendement juist is toe- of afgenomen.

Aanvragen voor amendement 2013

De volgende tabel geeft een overzicht van de aanvragen voor woningsplitsing en kamerverhuur die in de periode 2012 tot invoering van het amendement bij de gemeente zijn binnen gekomen, uitgesplitst naar regime, buurt en uitspraak van de gemeente.

Tabel 4.1: Gemeente Maastricht. Aanvragen woningsplitsing en omzetting naar kamers naar regime, buurt en uitspraak gemeente in periode 2012 t/m invoering amendement (juli 2013).

Regime	Buurt	Verleend	Afgekeurd / niet ontvankelijk	Ingetrokken	Totaal
Ja, mits	Heer	1	3	1	5 (15%)
	Villapark	2	3		5 (15%)
	Wittevrouwenveld (west)	1	2	1	4 (12%)
	Mariaberg		2	1	3 (9%)
	Amby	1	1		2 (6%)
	Jekerdal	1	1		2 (6%)
	Nazareth	2			2 (6%)
	Scharn (west)	1	1		2 (6%)
	Sint Maartenspoort	1		1	2 (6%)
	Belvédère		1		1 (3%)
	Boschpoort		1		1 (3%)
	Caberg			1	1 (3%)
	Heugemerveld		1		1 (3%)
	Limmel		1		1 (3%)
	Wolder		1		1 (3%)
	Totaal 'Ja, mits'	10 (30%)	18 (54%)	5 (15%)	33 (100%)
Nee, tenzij	Binnenstad	14	1		15 (22%)
	Wyck	11	1		12 (18%)
	Kommelkwartier	7	2		9 (13%)
	Brusselsepoort	1	3	3	7 (10%)
	Boschstraatkwartier	3	2	1	6 (9%)
	Scharn (oost)	4	1		5 (7%)
	Wyckerpoort	2	2		4 (6%)
	Jekerkwartier	3			3 (4%)
	Randwyck	2	1		3 (4%)
	Statenkwartier		1	2	3 (4%)
		Totaal 'Nee, tenzij'	47 (70%)	14 (21%)	6 (9%)

Bron: Gemeente Maastricht (2015).

- Tweederde van de aanvragen kwam uit 'Nee, tenzij-buurtten'. De buurten met de meeste aanvragen waren de Binnenstad, Wyck, Kommelkwartier en Brusselsepoort.
- Het aantal aanvragen uit 'Ja, mits-buurtten' lag aanzienlijk lager. De meeste aanvragen kwamen uit Heer, Villapark en Wittevrouwenveld (west).
- De meerderheid van de aanvragen werd verleend (57 van de 100 aanvragen). Het percentage verleende aanvragen ligt in de 'Nee-tenzij-buurtten' aanzienlijk hoger (70%) dan in de Ja, mits-buurtten (30%). Uiteraard roept deze constatering om een verklaring. Deze is helaas niet feitelijk te geven. Wel zijn enkele speculatieve verklaringen aan te reiken:
 - Toetsingscriteria voor 'ja, mits' en 'nee, tenzij' buurten ontlopen elkaar niet veel;
 - Na splitsing of omzetting naar kamers kan de woonsituatie een verbetering zijn ten opzichte van daarvoor (kan hoger aandeel verleningen in nee tenzij buurten verklaren);
 - In de 'nee, tenzij buurten' is vroegtijdig gecommuniceerd omtrent het amendement en uitwerking ervan, dit heeft mogelijk al voor de invoering van de bestemmingsplanwijziging geleid tot minder aanvragen, of tot een verschuiving van de aanvragen naar de ja, mits wijken of een verschuiving naar de illegaliteit.
- Het aantal aanvragen dat niet is verleend (hetzij niet-ontvankelijk, hetzij afgekeurd) ligt zowel absoluut als procentueel hoger in de 'Ja, mits-buurtten'. Dit komt deels doordat het aantal aanvragen in 'Ja, mits-buurtten' lager is dan in 'Nee, tenzij-buurtten' waardoor percentages sneller uiteenlopen. Niettemin blijft het opvallend dat het aantal niet-verleende aanvragen groter is in de

buurten met het relatief soepele regime. Alleen in de ‘Nee, tenzij-buurten’ Brusselsepoort en Statenkwartier is een meerderheid van de aanvragen niet verleend.

Overigens ging het in een aantal gevallen om herbestemmingstrajecten (bijvoorbeeld een bedrijfspand dat wordt gesplitst in meerdere woningen). Daarbij is in feite geen sprake van woningsplitsing, maar van woning- c.q. kamertoevoeging.

Aanvragen vanaf amendement 2013

Onderstaande tabel geeft het aantal aanvragen en hoe daarop is gereageerd sinds invoering van het amendement weer.

Tabel 4.2: Gemeente Maastricht. Aanvragen woningsplitsing en kamerverhuur naar regime, buurt en uitspraak gemeente sinds invoering amendement (juli 2013).

Regime	Buurt	Verleend	In behandeling	Afgekeurd / niet ontvankelijk	Ingetrokken	Totaal
Ja, Mits	Heer	4				4 (25%)
	Nazareth	3				3 (19%)
	Wittevrouwenveld (west)	2				2 (13%)
	Mariaberg	2				2 (13%)
	Amby	1				1 (6%)
	Caberg	1				1 (6%)
	Sint Maartenspoort	1				1 (6%)
	Sint Pieter	1				1 (6%)
	Boschpoort				1	1 (6%)
	Totaal 'Ja, mits'		15 (94%)	0 (0%)	1 (6%)	0 (0%)
Nee, tenzij	Binnenstad	3				3 (16%)
	Boschstraatkwartier	2			1	3 (16%)
	Wyckerpoort	3				3 (16%)
	Limmel			2		2 (11%)
	Wyck			2		2 (11%)
	Brusselsepoort			2		2 (11%)
	Jekerkwartier	1				1 (5%)
	Statenkwartier			1		1 (5%)
	Scharn (oost)				2	2 (5%)
	Totaal 'Nee, tenzij'		8 (42%)	1 (5%)	8 (42%)	1 (5%)

Bron: Gemeente Maastricht (2015).

- Het aantal aanvragen is sinds de invoering van het amendement sterk afgenomen. De laatste anderhalf jaar zijn er 35 aanvragen voor splitsing of kamerverhuur binnen gekomen. In de anderhalf jaar daarvoor waren dat nog 100 aanvragen; een afname van 65%. Met name het aantal aanvragen in ‘Nee, tenzij-buurten’ is sterk teruggelopen (-72%) ten opzichte van de periode voor het amendement. Mogelijke verklaringen –niet feitelijk te onderbouwen- zijn:
 - Ook hier geldt dat in de ‘nee, tenzij buurten’ de vroegtijdige communicatie heeft geleid tot minder aanvragen of verschuiving naar de ja, mits buurten;
 - Andere verklaring kan zijn dat potentiële aanvragers clandestien aan de slag zijn gegaan.
- Het aantal goedgekeurde aanvragen is onder het amendement zowel absoluut als procentueel toegenomen in de ‘Ja, mits-buurten’. In de ‘Nee, tenzij-buurten’ is er een sterke afname van het aantal goedgekeurde aanvragen te zien (van 70% naar 42%).
- Bij de ‘Ja, mits-buurten’ kent Heer nog steeds de meeste aanvragen. Van de ‘Nee, tenzij-buurten’ blijft de Binnenstad één van de koplopers in aanvragen. Het aantal aanvragen is ook hier wel sterk vermindert.

Motieven rond aanvragen die niet zijn afgekeurd

In onderstaande tabel staan de genoemde afwijsgonden naar type afgekeurde aanvraag (woningsplitsing – kamerverhuur) sinds de invoering van het Amendement. Van de 9 afgekeurde aanvragen gaat het in vier gevallen om woningsplitsing en vijf maal om omzetting naar kamers.

Tabel 4.3: Gemeente Maastricht. Afwijsgonden bij afgekeurde aanvragen woningsplitsing en kamerverhuur sinds invoering Amendement.

	Afwijsgonden	% van het aantal afgekeurde aanvragen
Woningsplitsing	Goed woon en leefklimaat gegarandeerd	-
	Voldoet aan parkeernorm	-
	Minimaal 50m ²	1 (20%)
	Belangen derden niet onevenredig geschaad	-
	Bedrijven niet in functioneren beperkt	-
	Woningen passen binnen woningbouwprogramma	5 (100%)
	Inpandige voorziening fietsen en huisvuil	1 (20%)
	Totaal aantal afgewezen aanvragen woningsplitsing	5 (100%)
Kamerverhuur	Woon- en leefklimaat niet verstoord	4 (100%)
	Parkeernorm	-
	Minimaal 20m ²	3 (75%)
	Voorziening fietsen en huisvuil	-
	Maximaal aantal kamers	-
		Totaal aantal afgewezen aanvragen kamerverhuur

Bron: Gemeente Maastricht

* Percentages tellen niet op tot 100%, omdat per aanvraag soms meerdere afwijsgonden genoemd zijn.

- Te zien is dat bij afgekeurde aanvragen voor kamerverhuur meestal een combinatie van twee afwijsgonden is toegepast, terwijl bij de afgekeurde aanvragen voor woningsplitsing iets vaker een dan meerdere afwijsgonden wordt gebruikt.
- Bij alle afgekeurde aanvragen voor woningsplitsing wordt de ongewenste afname van het aantal grondgebonden woningen (in nee, tenzij wijken) als reden voor de afwijzing genoemd.
- Bij twee van de vijf aanvragen voor woningsplitsing ging het om kamerbewoning waarbij de kamers verzelfstandigd zijn. Bij deze twee aanvragen zijn, naast het argument van de afname van grondgebonden woningen, aanvullende afwijsgonden genoemd; namelijk het niet voldoen aan de minimale gebruiksoppervlakte en -in het andere geval- het ontbreken van een inpandige voorziening om fietsen en huisvuil op te bergen.
- Bij kamerverhuur is de belangrijkste afwijsgond het risico op een verstoord woon- en leefklimaat. Hierbij wordt doorgaans in de toelichting door de gemeente aangegeven dat bij kamerbewoning door kleine, vaak eenpersoonshuishoudens de kans op overlastsituaties aanzienlijk groter is dan bij bewoning door een gezin.
- Naast de kans op overlast wordt ook vaak het niet kunnen voldoen aan de minimale gebruiksoppervlakte van 20 m² als afwijsgond toegepast.

Verdeling woningsplitsing – omzetting naar kamers

Sinds 2012 zijn er 60 aanvragen voor omzetting naar kamers en 75 voor woningsplitsing bij de gemeente binnengekomen.

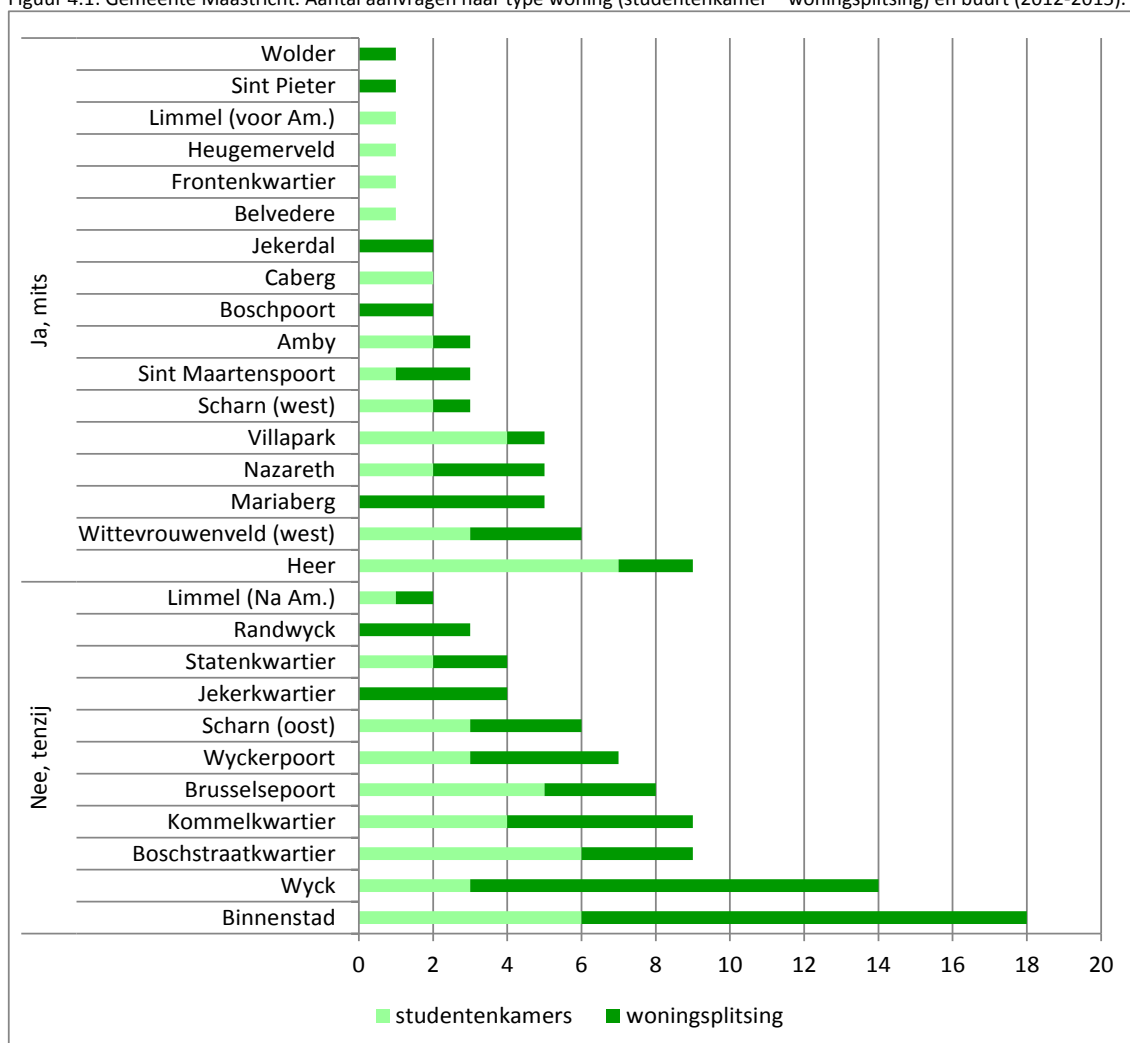
Tabel 4.4: Gemeente Maastricht. Aantal aanvragen omzetting naar kamers en woningsplitsing voor en na invoering van het Amendement (naar regime).

	Voor Amendement		Na Amendement		Totaal
	Ja, mits	Nee, tenzij	Ja, mits	Nee, tenzij	
Woningsplitsing	17 (52%)	43 (64%)	7 (41%)	8 (44%)	75 (56%)
Omzetting naar kamers	16 (48%)	24 (36%)	10 (59%)	10 (56%)	60 (44%)
Totaal	33 (100%)	67 (100%)	17 (100%)	18 (100%)	135 (100%)

Bron: Gemeente Maastricht (2015).

In absolute zin is zowel het aantal aanvragen voor woningsplitsing als het aantal aanvragen voor omzetting naar kamers afgenomen sinds de invoering van het Amendement. Het aantal aanvragen voor woningsplitsing is daarbij harder gedaald dan het aantal aanvragen voor omzetting naar kamers. Onderstaand een overzicht van het aantal aanvragen voor omzetting kamers en woningsplitsing per buurt.

Figuur 4.1: Gemeente Maastricht. Aantal aanvragen naar type woning (studentenkamer – woningsplitsing) en buurt (2012-2015).



Bron: Gemeente Maastricht (2015).

- Binnenstad en Wyck zijn de buurten waar de meeste aanvragen in de afgelopen jaren zijn geweest. In beide buurten geldt een 'Nee, tenzij-regime'. Er zijn in deze buurten aanzienlijk meer aanvragen voor woningsplitsing dan voor omzetting kamers geweest. Boschstraatkwartier en Brusselsepoort

zijn de enige 'Nee, tenzij-buurt' waar duidelijk meer aanvragen voor omzetting dan voor woningsplitsing zijn geweest.

- Bij de 'Ja, mits-buurt' is te zien dat in de buurt met de meeste aanvragen (Heer) voornamelijk aanvragen voor omzetting zijn geweest. Ook in Villapark ligt de nadruk op omzetting. Uit Mariaberg en Nazareth kwamen juist meer aanvragen voor woningsplitsing, al zijn de aantallen bij de 'Ja, mits-buurt' beperkt.

Aantal goedgekeurde aanvragen ten opzichte van de woningvoorraad

Door het goedkeuren van aanvragen tot woningsplitsing en omzetting in kamerverhuur is het aantal woningen in de meeste buurten toegenomen. Incidenteel heeft een verzoek tot splitsing of omzetting in kamerverhuur juist tot een afname van het woningaantal in de buurt geleid. Onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal toevoegingen van zelfstandige- en onzelfstandige wooneenheden (als gevolg van woningsplitsing of omzetting in kamers) in relatie tot de totale woningvoorraad in de buurt. indicatie van de toegenomen druk (inwoners, woonruimten, parkeren, etc.) op de bestaande woonomgeving van de verschillende buurten.

Tabel 4.5: Gemeente Maastricht. Aantal toevoegingen zelfstandige- en onzelfstandige wooneenheden (als gevolg van woningsplitsing en kamerverhuur) in de periode 2012-2015 in relatie tot de bestaande woningvoorraad per buurt¹.

Buurt	Woningvoorraad (2014)	Woningsplitsing		Omzetting naar kamers	
		Toevoeging 2012-2015	% toevoeging t.o.v. woningvoorraad	Toevoeging 2012-2015	% toevoeging t.o.v. woningvoorraad
Binnenstad	1.530	+28	+1,83%	+33	+2,16%
Wyck	3.305	+23	+0,70%	+49	+1,48%
Wyckerpoort	2.339	+19	+0,81%	+13	+0,56%
Kommelkwartier	1.135	+5	+0,44%	+19	+1,67%
Boschstraatkwartier	1.129	+1	+0,09%	+41	+3,63%
Heer	3.512	+2	+0,06%	+19	+0,54%
Villapark	1.495	-	-	+7	+0,47%
Wittevrouwenveld	2.658	-	-	+8	+0,30%
Caberg	1.576	-	-	+4	+0,25%
Scharn	2.941	+5	+0,17%	+6	+0,20%
Amby	2.548	+3	+0,12%	+4	+0,16%
Brusselsepoort	2.396	-	-	+1	+0,04%
Statenkwartier	1.750	+20	+1,14%	-	-
Randwyck	1.193	+3	+0,25%	-	-
Mariaberg	2.610	+5	+0,19%	-	-
Jekerdal	555	+1	+0,18%	-	-
Sint Maartenspoort	909	+1	+0,11%	-	-
Jekerkwartier	978	+1	+0,10%	-	-
Nazareth	1.786	-4	-0,22%	-9	-0,50%
Sint Pieter	63	-7	-11,11%	-	-
Gemeente totaal	60.360	+106	+0,18%	+195	+0,32%

Toevoeging onder gemeentelijk gemiddelde

Toevoeging boven het gemeentelijk gemiddelde

Bron: Gemeente Maastricht (2015), CBS (2015)

- Voor de hele gemeente Maastricht geldt dat het aantal toegevoegde woningen op ruim 100 uitkomt en het aantal toegevoegde kamers op 195 over de periode 2012-2015. Het aantal

¹ In een aantal buurten zijn geen aanvragen voor woningsplitsing of omzetting naar kamers goedgekeurd. Sommige buurten komen dus wel voor in figuur 4.1, maar niet in tabel 4.4 (bijv. Wolder, Limmel).

woningtoevoegingen ligt op 0,18% van de totale woningvoorraad, het aantal toegevoegde kamers op 0,32% van de woningvoorraad (let wel we vergelijken kamers met woningen).

- Vier buurten scoren zowel bij woningsplitsing als omzetting naar kamerverhuur boven het gemeentelijk gemiddelde. De grootste druk op de bestaande woningvoorraad kwam terecht op de Binnenstad, gevolgd door Wyck.
- Drie buurten scoren met name hoog als het gaat om omzetting naar kamers, met name in het Boschstraatkwartier zijn relatief veel kamers toegevoegd. Vier buurten scoren enkel bovengemiddeld bij woningsplitsing, met name Statenkwartier.
- Opvallend is in Brusselsepoort (waar veel aanvragen voor woningsplitsing en omzetting vandaan kwamen) relatief beperkte extra druk kenden (in de zin van bovenop de al aanwezige voorraad panden met kamerverhuur) als gevolg van het aantal nieuwe toevoegingen. Dit komt doordat veel aanvragen in deze buurten zijn afgewezen of ingetrokken.

Effecten amendement

Primaire doelstelling van het amendement was het vergroten van de helderheid van de voorwaarden waaraan een aanvraag voor woningsplitsing of -omzetting moet voldoen. Geconstateerd kan worden dat het amendement in dit opzicht het beoogde effect heeft gehad. Daar waar het amendement in bestemmingsplannen is opgenomen, is eenduidig vastgelegd welke normen en afwegingscriteria worden gehanteerd. Aanvragers en omwonenden wordt daarmee meer rechtszekerheid geboden. Al blijft ook hier enige (onvermijdelijke) subjectiviteit bestaan t.a.v. het criterium "de belangen van derden en de waarden van aangrenzende bestemmingen niet onevenredig worden geschaad" (bij woningsplitsing) en "het woon- en leefklimaat in de omgeving niet onevenredig mag worden verstoord" (bij omzetten naar kamergewijze verhuur).

Of het amendement in kwalitatieve zin ook het gewenste effect heeft gehad is moeilijker vast te stellen. Te constateren is dat vanwege het amendement zowel het aantal aanvragen voor splitsing als omzetting naar kamers is afgenomen. Die afname geldt voor de ja, mits buurten, maar nog sterker voor de nee, tenzij buurten. Tegelijkertijd is ook het aandeel afkeuringen in de nee, tenzij buurten toegenomen en het aandeel verleende vergunningen afgenomen. Als de strekking van het amendement zo wordt uitgelegd dat hiermee ook wordt beoogd in nee, tenzij buurten een rem te zetten op het aantal splitsingen, c.q. omzettingen, omdat hier in de regel in het verleden al veel is gesplitst en/of verkamerd, dan is de conclusie dat het amendement inderdaad dit effect heeft gehad.

In meer dan de helft van de gevallen lag de motivatie tot afkeuring in het niet toestaan van onttrekking van een grondgebonden woningen, veelal in combinatie met de minimale oppervlaktelimiten die niet werden gehaald. Dat laatste meestal bij omzetting naar kamers, waar alle of een deel van de beoogde kamers de minimummaat van 20 m² per kamer niet haalden. Of dit als een wenselijk effect wordt gezien, hangt af van de vraag hoe men tegen de vierkantemeternorm aankijkt. Het feit dat deze als harde eis is vastgelegd leidt ertoe dat soms op andere punten goede en gewenste plannen moeten worden tegengehouden. Er is bijvoorbeeld geen mogelijkheid meer om een plan dat aan alle voorwaarden voldoet, maar waarbij één kamer net niet de norm haalt en er in goed overleg compenserende maatregelen zijn te treffen, goed te keuren. In die gevallen is de harde vierkantemeternorm een te strak keurslijf.

Een ander punt is de hoogte van vierkantemeternorm. We zien in de markt voor studentenhuisvesting zowel bij vragers als aanbieders een tendens om meer belang te hechten aan voorzieningen in en om de woning dan aan vierkantemeters. Verder geeft de wetgever met het Bouwbesluit al een

minimumgrootte aan. Het antwoord op de vraag of men de norm van 20m² te hoog (of te laag) vindt, hangt af van de keuze of de gemeente bovenop het wettelijke minimum extra eisen wil stellen.

4.3 Juridische dossiers in relatie tot recente aanvragen

In de periode 2012 – 2015 is er bij 15 aanvragen tot woningsplitsing (5x) en omzetting naar kamers (10x) bezwaar aangetekend. Dat is 11% van het totaal aantal aanvragen (135). We kijken nu naar de achtergrond van de bezwaarmaker en de uitkomst van het bezwaarschrift (is het bezwaar gegrond verklaard?).

Tabel 4.6: Gemeente Maastricht. Aantal bezwaarschriften bij aanvraag woningsplitsing en omzetting naar kamers naar regime buurt, achtergrond bezwaarmaker en resultaat behandeling bezwaarschrift (2012-2015).

Regime	Resultaat	Omwonenden	Aanvrager	Totaal
Ja, mits	Gegrond	1	1	2
	Ongegrond	3	4	7
	Totaal	4	5	9
Nee, tenzij	Gegrond	-	-	-
	Ongegrond	3	3	6
	Totaal	3	3	6
Totaal		7	8	15

Bron: Gemeente Maastricht (2015),

- Het zijn net iets vaker de aanvragers van een woningsplitsing of omzetting die een bezwaar indienen dan omwonenden.
- Bezwaren van aanvragers gaan vanzelfsprekend over het niet goedkeuren van een aanvraag tot splitsing / kamerverhuur. Omwonenden tekenen meestal bezwaar aan vanwege de angst voor overlastsituaties.
- De meeste bezwaren komen uit 'Ja, mits-buurtten'. Bij 'Nee, tenzij-buurtten' tekenen aanvragers iets vaker bezwaar aan dan omwonenden. Wellicht komt dit door het strengere regime, waardoor relatief minder aanvragen worden goedgekeurd dan in 'Ja, mits-buurtten'.
- Vrijwel alle bezwaarschriften worden uiteindelijk ongegrond verklaard. Sinds 2012 zijn slechts 2 bezwaren gegrond verklaard (beiden in 'Ja, mits-buurtten').
- Conclusie: dat een deel van de aanvragers bezwaar maakt tegen niet goedkeuren van de aanvraag is te verwachten. Als ook dat een deel van de omwonenden dat doet bij het wel goedkeuren. Of een bezwaar bij 1 op de 10 aanvragen veel of weinig is valt moeilijk te zeggen. Wel is te constateren dat het beleid en de juridische vertaling daarvan in het bestemmingsplan redelijk op orde lijkt te zijn, gezien het feit dat maar 2 bezwaren gegrond zijn verklaard. Er lijkt daarmee sprake van een verschil tussen beleving en werkelijkheid: veel betrokkenen ervaren het beleid en de toepassing daarvan als ondoorzichtig, maar in de meeste gevallen doorstaat het een juridische toetsing.

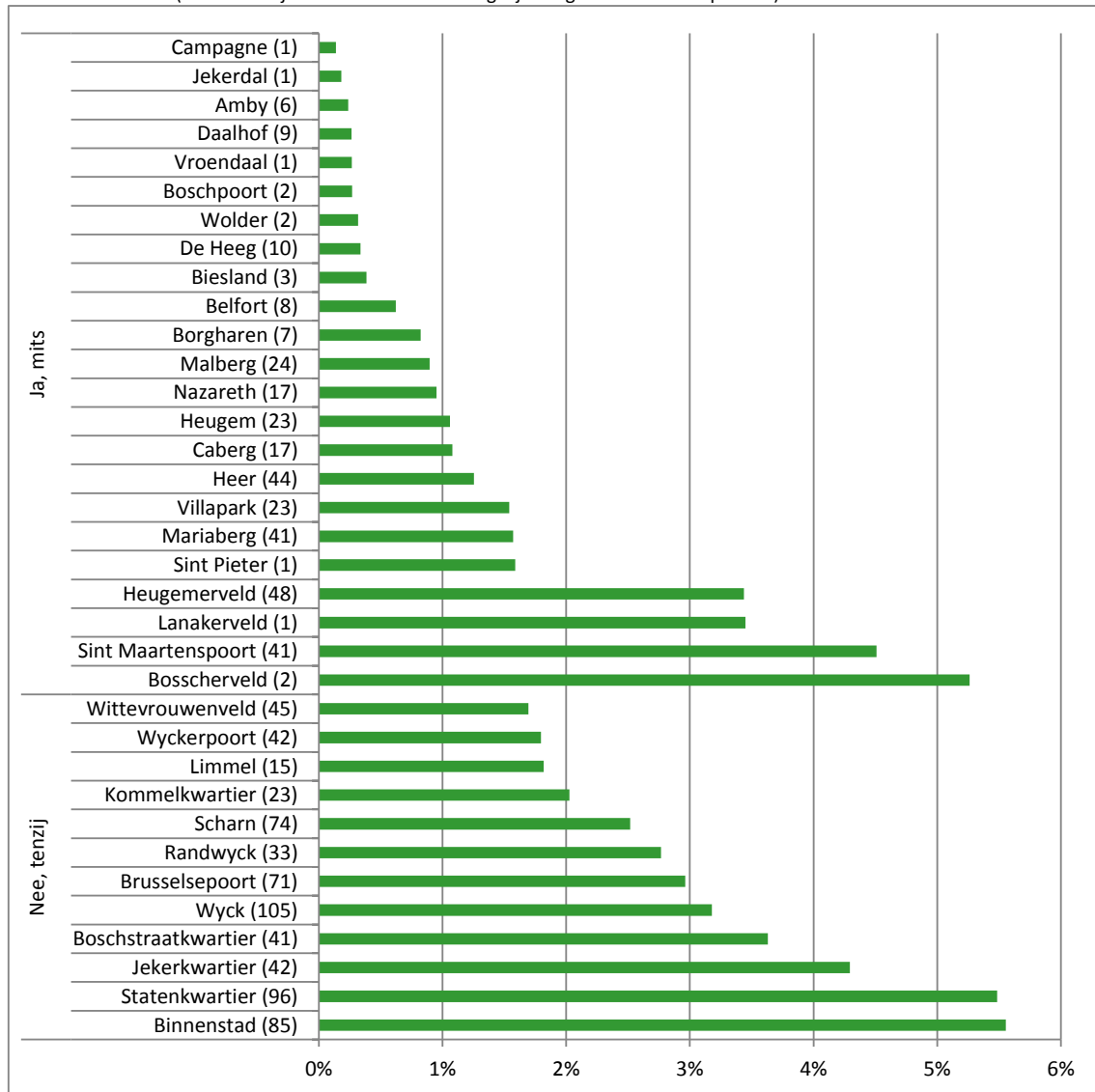
4.4 Speurtocht naar illegale panden

Nota Bene: dit onderwerp is geen onderdeel van de evaluatie, maar wel relevant vanwege een relatie met woningsplitsing of omzetting. Reden om zoveel als mogelijk inzicht te verschaffen op dit moment.

Het vermoeden bestaat dat naast de reguliere aanvragen voor kamerverhuur een substantieel aantal panden in Maastricht omgezet is naar kamers (met meer dan twee kamers), zonder dat de eigenaar

hiervoor een aanvraag heeft ingediend (dit is nodig op het moment dat men de woning naar drie of meer kamers wil omzetten) of goedkeuring heeft verkregen op de aanvraag. De gemeente heeft een lijst opgesteld van panden die mogelijk illegaal zijn omgezet in kamers, het gaat om een groslijst van ca. 500 panden. De basis betreft de gemeentelijke GBA en WOZ gegevens². Daarmee krijgen we een indicatie van de spreiding van mogelijk illegaal verkamerde panden.

Figuur 4.2: Gemeente Maastricht. Aandeel mogelijk illegaal verkamerde panden ten opzichte van de totale woningvoorraad per buurt (tussen haakjes: absoluut aantal –mogelijk- illegaal verkamerde panden).



Bron: Gemeente Maastricht (2015).

- Kijken we naar de absolute aantallen, dan bevinden de meeste mogelijk illegaal verkamerde panden zich in de buurten Wyck (105), Statenkwartier (96) en Binnenstad (85). Over het algemeen is het aantal mogelijk illegaal verkamerde panden in 'nee, tenzij' buurten groter dan in 'ja, mits' buurten.
- De mogelijk illegaal verkamerde panden hebben in 'nee, tenzij' buurten een iets groter aandeel op het totale woningaanbod dan in 'ja, mits' buurten.

² Gebaseerd op adressen waar vijf of meer personen wonen die behoren tot de leeftijdscategorie die aansluit op het studentenprofiel. Dit beeld is aangevuld met de uiterlijke kenmerken van de panden door observaties.

- De grootste druk zit in de ‘nee, tenzij’ buurten in de Binnenstad, Statenkwartier, Jekerkwartier en Boschstraatkwartier. In ‘ja, mits’ buurten zit die druk met name bij Sint Maartenspoort en Heugemerveld (de andere twee hoogscorende buurten kennen een zeer bescheiden woningvoorraad).
- Te zien is dat in sommige ‘nee, tenzij-buurten’ die de afgelopen jaren een bescheiden aantal aanvragen kenden, mogelijk door het illegale circuit uitbreiding van het aantal kamers kenden (zoals Statenkwartier, Jekerkwartier, Brusselse Poort, Scharn, Randwyck).

Eerste bevindingen uit screening en controle terplekke

Voor de juiste interpretatie van de geselecteerde panden is het goed om te weten dat deze zijn geselecteerd op basis van een combinatie van criteria:

- Er staan meer dan 4 personen ingeschreven in GBA. (dit i.v.m. controle op brandveiligheidseisen die gelden vanaf 5 bewoners);
- Kamerverhuur met minder dan 4 bewoners komen niet voor binnen de geselecteerde panden;
- Er is tevens geselecteerd op basis van foto’s, kennis van de omgeving, leeftijdscategorie student etc.

Tot medio maart zijn ruim 80 panden van de 500 te screenen panden gecontroleerd. Hiervan blijkt ruim de helft in strijd te zijn met het bestemmingsplan ten aanzien van de mogelijkheden voor woningsplitsing of omzetting naar kamers. Nog niet alle controles zijn uitgewerkt, dit aantal kan dus nog toenemen. Van deze ruim 40 illegale situaties, ligt bijna 90% in een ‘nee, tenzij-buurt’. Dit aandeel vertekent wellicht omdat in het doorlopen van de controles prioriteit is gegeven aan de buurten Brusselsepoort en Limmel. Pas na afronding van de controles kan een evenwichtig beeld worden geschetst. In de komende maanden volgt nog een update van deze cijfers.

Veilige kamers goed voorbeeld

Het project ‘veilige kamers’ is een goed voorbeeld op welke wijze de gemeente door inzet van technische handhaving (opsporen clandestiene woningsplitsing of omzetten naar kamers) de opsporing wil intensiveren. Naast handhaving op het onderdeel brandveiligheid wordt ook de handhaving op planologische strijdigheid opgepakt bij omzetting naar 5 kamers of meer. Dit betekent dat de kleine kamerverhuurpanden, vooralsnog, buiten beeld blijven.

4.5 Overzicht kamergewijze verhuur

Nota Bene: dit onderwerp is geen onderdeel van de evaluatie, maar wel relevant vanwege een relatie met woningsplitsing of omzetting. Reden om zoveel als mogelijk inzicht te verschaffen op dit moment.

Fijnmazig inzicht in kamergewijze verhuur vraagt nadere inspanning

Het overgrote deel van het kameraanbod in Maastricht wordt verhuurd aan studenten. Uit landelijke bronnen (Apollokomen de volgende gegevens naar voren. Apollo is een prognosemodel voor de vraag naar studentenhuisvesting dat in opdracht van Kences (de landelijke koepel van studentenhuysvesters) en de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Onderwijs en Cultuur elke twee jaar wordt uitgevoerd.

Tabel 4.7: Gemeente Maastricht. Overzicht aantal studentenpanden (naar woningtype) in 2014.

Woonsituatie	Aantal studenten	Raming aantal studentenpanden*
Thuiswonend	625	n.v.t.
Uitwonend		
• Kamer met gedeelde voorzieningen	6.692	1.673
• Kamer met eigen voorzieningen	1.229	307
• Zelfstandige huurwoning	1.860	1.860
• Zelfstandige koopwoning	187	187
• Overig	147	147
Totaal	10.740	4.174

*Uitgaande van gemiddeld vier kamers per woning

Bron: Landelijke monitor studentenhuysvesting 2014 (Apollo)

In Maastricht wonen op dit moment bijna 11.000 studenten van de UM en de HsZ (op een totaal aantal van ruim 19.000 aan de UM en HsZ studerende studenten). Een klein deel woont thuis. Ruim 7.900 studenten wonen op een kamer (waarvan bijna 6.700 met gedeelde voorzieningen en ruim 1.200 met eigen voorzieningen). De rest woont in een zelfstandige woning.

Uitgaande van een gemiddeld aantal kamers van 4 per pand (gebaseerd op kamerbestand van Maastricht Housing), betekent dat er in Maastricht bijna 4.200 panden (voor een deel) in gebruik zijn voor studentenhuysvesting. Bijna 2.000 panden worden kamergewijs aan studenten verhuurd. Dit is ongeveer 3% van de totale woningvoorraad in Maastricht. Naar schatting wordt 90% van de kamergewijs verhuurde panden aan studenten verhuurd. Het totaal aantal kamergewijs verhuurde panden in Maastricht komt daarmee op ca. 2200 (ca. 3,5%).

Verfijnd inzicht huysvestingssituatie studenten gewenst

We stellen voor parallel aan de verder beleidsontwikkeling rond woningsplitsing en omzetting de hiervoor genoemde exercitie uit te voeren en gedegeen af te ronden. Dit levert een zeer bruikbaar beeld en vertrekpunt op om te bepalen hoeveel studenten in hoeveel panden in welke omgeving op dit moment aanwezig zijn. Uitgangspunt is daarbij een werkwijze te organiseren, waarbij dit beeld regelmatig op een zo efficiënt mogelijke wijze ververst kan worden zodat regelmatig een scherpe foto beschikbaar is.

Studentenpopulatie groeit en verandert van samenstelling

Apollo 2014 geeft een prognose over de te verwachten groei van de aantallen studenten die in Maastricht wonen. Zie onderstaande tabel (aantallen afgerond op 25-tallen).

Tabel 4.8: Gemeente Maastricht. Verwachte ontwikkeling aantal studenten van de UM en HsZ (naar woonsituatie en afkomst) 2014-2022.

Woonsituatie	2013	2014-2022
Thuiswonend	700	-125
Uitwonend	10.225	+1.525
• Waarvan Nederlandse student	6.650	-800
• Waarvan buitenlandse student	3.575	+2.325

Bron: Apollo

De komende jaren groeit het aantal uitwonende studenten volgens deze prognose met ruim 1.500. Deze groei is een stuk lager dan de groei in de afgelopen jaren. De groei komt door de toename van buitenlandse studenten. Het aantal Nederlandse studenten dat in Maastricht woont, daalt namelijk in deze prognose. Als daarbij ook het scenario wordt betrokken dat het aantal Nederlandse studenten verder daalt door diverse overheidsmaatregelen (leenstelsel, afschaffen ov-kaart), dan daalt het aantal

Nederlandse studenten met nog eens ruim 6% extra, ofwel geen -800, maar -1.200 (de ontwikkeling van het aantal buitenlandse studenten wordt constant verondersteld).

De groei met 1.500 tot het jaar 2022 veronderstelt een jaarlijkse toename van het woningaanbod voor studenten met ca. 190 per jaar tot 2022. De lokale woonagenda Maastricht is voorzichtiger in de prognoses en hanteert een uitbreidingsprogramma van 125 per jaar tot 2020. Er is niet of nauwelijks sprake van een lopend tekort dat moet worden ingehaald. Het gaat dus om het opvangen van de toekomstige groei.

De grote groei van het aantal buitenlandse studenten dat in Maastricht woont is ten eerste een gevolg van de absolute groei van het aantal buitenlandse studenten. Daarnaast wordt in Apollo verwacht dat een veel groter deel van de buitenlandse studenten in Maastricht zal gaan wonen. Woonde in 2013 45% van de buitenlandse studenten in Maastricht, de verwachting is dat dit aandeel in 2022 zal zijn gegroeid tot 68%. Dit heeft gevolgen voor de woningvraag, omdat buitenlandse studenten andere woonwensen hebben dan Nederlandse studenten.

5 Beleving op basis interviews

In de periode december 2014 – januari 2015 heeft de gemeente 14 interviews gehouden met partijen die betrokken zijn bij het onderwerp woningsplitsing en omzetting naar kamers in Maastricht. Hierbij is onder andere gesproken met woningcorporaties, studentenorganisaties en diverse buurtplatforms (een volledig overzicht van de partijen die we hebben gesproken is te vinden in bijlage II). Doel is om vanuit deze organisaties te horen hoe zij aankijken tegen woningsplitsing en omzetting naar kamers in Maastricht (wat zijn de voor- en nadelen?), wat zij vinden van het huidige beleid rond woningsplitsing en omzetting naar kamers en welke verbeteringen er nog mogelijk zijn. **Dit hoofdstuk bevat dus het geluid en de mening van de genoemde betrokkenen.**

Met name splitsing naar kamers door groei universiteit

Hoewel de gemeente beleid heeft geformuleerd voor zowel het splitsen van zelfstandige woningen naar meerdere zelfstandige woningen of onzelfstandige kamers, ziet men in de praktijk dat omzetting naar kamers veruit het meeste voorkomt in de gemeente. Ook ervaart men in de regel veel minder problemen bij woningsplitsing dan woningomzetting. Anders gezegd: problemen ziet men met name bij kamergewijze verhuur. De belangrijkste doelgroep vormen logischerwijs de studenten van zowel de Universiteit als Hogeschool Zuyd. Door de sterke groei van de Universiteit in de laatste jaren is de behoefte (en als gevolg daarvan ook het aanbod) aan studentenkamers/woningen in Maastricht sterk gegroeid.

Andere doelgroepen voor kamers of kleine (gesplitste) zelfstandige wooneenheden zijn er wel (expats, mensen die door scheiding op korte termijn behoefte hebben aan goedkope huisvesting, jonge afgestudeerden), maar veel beperkter in omvang.

Onderscheid Nederlandse en buitenlandse student

Binnen de doelgroep studenten is het volgens de geïnterviewden nuttig om onderscheid te maken tussen de Nederlandse en buitenlandse student:

Nederlandse studenten

De Nederlandse studenten wonen doorgaans meerdere jaren in Maastricht. Het merendeel van hen heeft een zekere betrokkenheid bij zijn of haar woonomgeving. Ze zijn bereid om rekening te houden met andere omwonenden, passen hun gedrag aan als omwonenden bij hen aangeven daar last van te hebben en zijn vaak aangesloten bij een studie- of studentenvereniging, waardoor ze vaak op daarvoor geschikte locaties uitgaan. Wel erkennen de studenten zelf dat hun betrokkenheid bij de buurt van een andere orde is dan van andere omwonenden. Ze denken minder na over waar zij hun fiets parkeren, het aan de straat zetten van huisvuil en het schoonhouden van hun studentenhuis. Studenten moeten nu eenmaal even op het goede spoor gezet worden (bijvoorbeeld informatie over wanneer het huisvuil aan de straat gezet kan worden) zodat ze weten wat wel en niet kan.

Buitenlandse studenten

De groei van de Universiteit komt met name door de grote toename van het aantal buitenlandse studenten. Deze studenten verblijven vaak maar korte tijd in Maastricht. Dat geldt vooral voor de short stay studenten, waarbij doorgaans sprake is van een uitwisselingsproject met een buitenlandse universiteit voor een aantal maanden. Mede door het kortere verblijf is de buitenlandse student minder betrokken bij zijn of haar woonomgeving dan de Nederlandse student. Er bestaan weinig tot geen specifieke studieverengingen voor buitenlandse studenten, waardoor zij vaak thuis feesten organiseren.

Met name het aantal Duitse studenten is in de afgelopen jaren sterk toegenomen. Vaak beschikken zij over een eigen auto, waarmee zij op maandag naar Maastricht komen en in het weekend weer vertrekken.

Studenten belangrijk voor Maastricht als kennisstad en voor invullen woningbehoefte

De aanwezigheid van de Universiteit wordt door de geïnterviewden van groot belang geacht voor Maastricht. De instroom van studenten heeft voor een levendige sfeer gezorgd (culturele activiteiten), een extra woningvraag en inkomsten/werkgelegenheid voor andere ondernemers (horeca, supermarkten, onderwijsinstellingen zelf, etc.). Bovendien heeft het ervoor gezorgd dat Maastricht haar imago als kennisstad heeft versterkt.

Gezien de huidige demografische trends wordt de studentenpopulatie en de groei daarvan voor Maastricht alleen maar belangrijker. Als de studentenpopulatie niet zou worden meegerekend, zou er in Maastricht sprake zijn van bevolkingskrimp. Alleen vanwege de groei van het aantal studenten neemt de woningbehoefte nog toe de komende jaren. De economische crisis heeft de beperkte woningbehoefte in Maastricht zichtbaarder gemaakt. Woningen staan aanzienlijk langer te koop. Woningen zijn, zeker in minder gewilde buurten, steeds moeilijker te verkopen aan een zelfstandig huishouden, waardoor woningen vaak worden opgekocht door beleggers die de woning splitsen. Bij een verbod op splitsing zouden dergelijke woningen aanzienlijk langer leegstaan, hetgeen ook gevolgen heeft voor de leefbaarheid en het aanzien van de buurt.

Splitsingsbeleid heeft geleid tot toenemende overlast voor omwonenden

Door de afnemende woningvraag (deels door de crisis, deels door structurele demografische tendensen) is het voor veel mensen aantrekkelijk geworden om woningen te splitsen of om te zetten. Dit kan de eigen woning zijn die men te koop zet na verhuizing, maar het kan ook gaan om beleggingsobjecten. Met name in een aantal buurten in de binnenstad en de buurten daarom heen is het aantal panden dat is omgezet naar kamers dermate sterk toegenomen dat er her en der overlastsituaties ontstaan. De meest gehoorde klachten zijn:

- Geluidsoverlast door huisfeesten (met name bij buitenlandse studenten)
- Geluidsoverlast door studenten die van huis naar café (of andersom) onderweg zijn
- Verloedering van het aanzicht van de straat / buurt (door slecht onderhoud van de buitenzijde van de woning, slordig geparkeerde fietsen, vuilniszakken die op verkeerde momenten aan de weg worden gezet)
- Parkeeroverlast van auto's in de buitenwijken van Maastricht (met name door Duitse studenten die hun auto op maandag in de vrij parkeren-zones plaatsen en deze pas weer vrijdag ophalen).
- In sommige buurten worden woningen gesplitst naar studentenkamers, terwijl er nog wel steeds vraag is naar zelfstandige woningen (vaak omdat de woningen qua indeling met enkele eenvoudige ingrepen al tot meerdere kamers te splitsen zijn). Hierdoor komt een zelfstandig huishouden niet of nauwelijks in aanmerking voor een reguliere woning in deze buurten (zoals Brusselse Poort).
- Het gevolg is dat andere woningeigenaren die willen verhuizen, hun woning ook verkopen aan een belegger omdat er geen vraag is naar de woning vanwege het ontstane studentenimago van de buurt (inclusief dalende marktwaarde van de woning).

Geïnterviewden: 'overlast met name bij particuliere verhuur en buitenlandse studenten'

De overlastsituaties manifesteren zich volgens de geïnterviewden met name in verkamerde panden in de particuliere verhuur. In veel gevallen zit er weinig tot geen beheerconstructie op deze woningen en wordt het onderhoud voor het merendeel aan de studenten overgelaten, zo stellen de geïnterviewden. Het gevolg is dat er weinig tot geen onderhoud zowel binnen als buiten de woning plaatsvindt. De

eigenaar is vaak buiten beeld (elders woonachtig) en daardoor niet altijd op de hoogte (al dan niet bewust) van de onderhoudssituatie in zijn of haar pand. Hierdoor missen omwonenden ook een aanspreekpunt bij overlastsituaties. Bij de studentencomplexen van corporaties zit altijd beheer inbegrepen, waardoor schoonmaak en toezicht aanwezig is. Hierdoor zijn er zelden of nooit klachten bij deze complexen.

Overlast komt volgens de geïnterviewden ook vaker voor bij de buitenlandse student, met name de short stay studenten. Zij hebben weinig tot geen binding met de buurt en hebben het beeld van Nederland dat alles kan en alles mag. Door het gebrek aan specifieke studie-/studentenverenigingen en feestlocaties organiseren deze studenten veel feesten thuis in een reguliere woonbuurt, waardoor met name in de zomerperiode er veel geluidsoverlast is voor omwonenden.

Meerdere maatregelen nodig om negatieve effecten te beperken

Alle geïnterviewden vinden dat Maastricht haar studenten moet koesteren. Voor marktpartijen en studentenorganisaties betekent dat dat bewoners van met name de binnenstad en omliggende buurten moeten beseffen dat er studenten in de buurt zullen wonen en dat overlast niet volledig te voorkomen is. Diverse buurtplatforms stellen echter dat de acceptatiegraad zeker in een aantal buurten al groot genoeg is en dat de kamerdruk meer over de stad verspreid zou moeten worden. Beide partijen zijn het er wel over eens dat zowel aan de voorzijde (toetsing van de aanvraag tot woningsplitsing) als de achterzijde (overige maatregelen) meer gedaan kunnen worden om de overlast zoveel mogelijk te beperken.

Meeste beleidsregels in de basis goed, maar naleving schiet tekort

Over de huidige beleidsregels uit het Amendement zijn de meeste partijen tevreden. Uitzondering hierop is de kwaliteitseis waarbij een minimale oppervlakte van 50 m² (zelfstandige gesplitste wooneenheden) en 20 m² voor kamers wordt gesteld. Met name de minimale oppervlakte-eis voor kamerbewoning vinden veel partijen niet realistisch:

- deze oppervlakte ligt hoger dan het Bouwbesluit (waarom zouden we als gemeente hogere eisen stellen dan de landelijke richtlijnen?);
- deze norm sluit niet aan bij de kwalitatieve woningbehoefte van de student (heeft niet zo zeer behoefte aan een kamer van die grootte) en zeker niet als een grotere kamer leidt tot een hogere huurprijs;
- het zorgt ervoor dat veel bouwinitiatieven in de binnenstad worden tegen gehouden, als door de indeling (net) niet kan worden voldaan aan de oppervlakte-eis.

Daarnaast vinden de meeste organisaties dat de beleidsregels te weinig worden nageleefd. Er vindt onvoldoende controle plaats, zowel bij de aanvraag als na een aantal jaar. En als er bij controle aandachtspunten worden geconstateerd waar de eigenaar iets aan dient te veranderen, vindt er vaak geen hercontrole plaats. Hierdoor verliest het splitsingsbeleid aan kracht. Dit geeft bewoners het gevoel dat er ondanks strengere beleidsregels steeds meer woningen worden gesplitst naar kamers. Alle partijen vinden dat verkamerde woningen waar de huurders en/of verhuurder zich niet houdt aan de criteria uit het splitsingsbeleid, de vergunning ook weer ingetrokken moet kunnen worden.

Zowel voor- als tegenstanders van Groningse norm

Met name door het gevoel dat er te weinig wordt toegezien op de naleving van de beleidsregels zijn veel Buurtplatforms voorstander van de Groningse norm (maximaal percentage verkamerde panden per straat). Deze norm is helder (één criterium), eenvoudig te toetsen en zorgt er volgens hen voor dat de studentenpopulatie uiteindelijk evenwichtiger over de stad wordt verspreid. Straten / buurten die nu al

een hoog percentage verkamerde panden kennen, accepteren overigens dat zo'n norm geen effect heeft op de bestaande verkamerde panden.

De andere geïnterviewde organisaties (corporaties, brandweer, politie, studenten) zijn juist geen voorstander van een norm. Ten eerste omdat het niet realistisch wordt geacht om één vaste norm voor elke straat in Maastricht te hanteren. De ene straat kan meer verkamerde panden hebben dan andere straten. Bovendien is er niet altijd een verband tussen het aantal verkamerde panden en de mate van overlast. Soms kunnen de bewoners van één verkamerd pand meer overlast geven dan 15 andere verkamerde panden in één straat bij elkaar. Daar komt nog bij dat in de Groningse situatie woningen tot vier kamers geen vergunning hoeven aan te vragen (deze verkamerde panden tellen dus niet mee in het berekenen van het percentage verkamerde panden), met als gevolg dat particuliere beleggers hun woning hierop aanpassen (splitsen naar maximaal drie kamers per woning). En in de binnenstad geldt deze norm niet.

Rol van herbestemming leegstaand vastgoed binnen woningsplitsingsbeleid

Op verschillende plekken in Maastricht staan grote, karakteristieke panden leeg (denk aan Bonnefantencollege, Eiffelgebouw, etc.). Sommige panden hebben een monumentale waarde voor de stad Maastricht (vanwege de architectuur of historie), waardoor het wenselijk is dat we er een nieuwe invulling aan geven. Omdat studenten een belangrijke groeiemarkt in Maastricht vormen, wordt bij deze vastgoedlocaties vaak aan het creëren van kamerbewoning gedacht.

Veel organisaties denken dat dit een goede ontwikkeling zou zijn. Voorwaarde is wel dat er eerst een goede basis moet liggen voor het beleid voor studentenhuisvesting. Hoeveel kamers en kleine zelfstandige wooneenheden heeft Maastricht de komende jaren eigenlijk nodig? De partners op het vlak van studentenhuisvesting (gemeente, corporaties, onderwijsinstellingen) moeten het daar eerst met elkaar over eens worden. Pas dan kan gekeken worden hoeveel kamers / woningen in de komende jaren nog ontwikkeld moeten worden, hoeveel er dan gerealiseerd kunnen worden via herbestemming van leegstaand vastgoed en hoeveel er dan nog overblijft voor het splitsen van zelfstandige woningen van particulieren.

Een andere voorwaarde bij het creëren van studentenhuisvesting in leegstaande vastgoedcomplexen is dat er een beheerorganisatie aan wordt gekoppeld, zodat er toezicht en regelmatig onderhoud plaatsvindt. Voordeel van dergelijke grootschalige locaties is dat de exploitatie van het beheer beter haalbaar is dan bij kleine aantallen studenten.

Suggesties voor andere maatregelen

Naast het aanpassen van beleidsregels voor de aanvraag van het splitsen van woningen, zijn er nog tal van andere instrumenten genoemd die een rol kunnen spelen om de overlast te beperken:

- **Invoering van Keurmerk voor studentenhuisvesting.** Veel partijen zijn voor de invoering hiervan. Hierbij moeten ook eisen met betrekking tot sociaal en fysiek beheer, brandveiligheid en inbraakpreventie worden meegenomen. Er loopt nu een traject om zo'n keurmerk op te zetten. De vraag is echter in hoeverre dit zou helpen om overlast te voorkomen. Het zal in ieder geval de nodige tijd kosten voordat het Keurmerk ook echt onder woning- / kamerzoekenden gaat "leven".
- **Registratie van particuliere verhuurders.** Particuliere verhuurders moeten zich meer verantwoordelijk voelen voor het onderhoud van hun pand en het in toom houden van eventuele overlast. Als dit tekort schiet, moeten zij daarop aangesproken kunnen worden. De aanpak in Limmel kan hierbij als voorbeeld dienen. In deze buurt heeft het Buurtplatform zelf een inventarisatie gemaakt van alle studentenwoningen in de buurt. Vervolgens is men samen met de gemeente aan de slag gegaan om de eigenaren op te sporen en (structureel) contact met hen te leggen over het onderhoud van hun pand.

- **Betere communicatie van gemeente richting inwoners.** Dit punt gaat enerzijds over het beter voor het voetlicht brengen van de visie op studentenhuisvesting in Maastricht. Geef helder aan dat studenten belangrijk zijn voor de stad en niet elke vorm van overlast kan worden voorkomen. Anderzijds gaat dit punt ook over het gevoel bij bewoners dat er te weinig door de gemeente wordt gedaan tegen de overlast door woningsplitsing en woningomzetting. Er wordt weinig gecommuniceerd over feitelijk ondernomen acties. Ook over de controles bij 500 mogelijk illegale studentenwoningen wordt weinig informatie over de stand van zaken gegeven.
- **Betere communicatie van gemeente richting studenten.** Studenten hebben behoefte aan meer informatie over een aantal praktische zaken binnen de gemeente. Wanneer moet het vuilnis aan de straat worden gezet? Waar kun je je auto parkeren? Hoe zorg je ervoor dat andere bewoners in de buurt geen overlast van jou ervaren? Het zou een goed idee zijn om aan studenten die met een (tijdelijke) studie in Maastricht starten (niet altijd in september!) een informatiepakket te geven (in meerdere talen: Nederlands, Duits, Engels).
- **Betere communicatie tussen bewoners en studenten.** Ook hier is in Limmel een goed initiatief gestart dat navolging in andere buurten verdient. Bij de instroom van nieuwe studenten van de Hogere Hotelschool (februari en september) organiseert de studentenvereniging samen met het buurtplatform voorlichtingsavonden over waar studenten rekening mee moeten houden als ze in de buurt komen wonen (hoe overlastsituaties te voorkomen?).
- **Verder uitrollen huurteams.** In Maastricht is een begin gemaakt met de inrichting van een huurteam. In eerste instantie gericht op studenten. Het huurteam kan het aanspreekpunt zijn voor alle huurders (ook niet-studenten) die met vragen of klachten zitten over hun woning of verhuurder. Momenteel komen weinig studenten in actie als zij een vermoeden hebben dat hun huurprijs te hoog is of de kwaliteit van de woning te laag. Soms omdat men niet in het geweer tegen een verhuurder durft te komen, soms omdat procedures zo lang duren dat het voor de student niet meer relevant is (hij of zij heeft dan de studie al afgerond). Op zo'n moment kan het huurteam een procedure tegen een verhuurder overnemen, waardoor het wel tot een uitspraak komt. Het is nu zaak om het huurteam meer bekendheid te geven en (op de lange termijn) ook meer capaciteit.
- **Goede afspraken met buitenlandse universiteiten.** Veel overlast wordt veroorzaakt door short stay studenten. Zij zijn voor korte tijd in Maastricht, waardoor ze lang niet altijd rekening houden met hun omgeving. Wordt men uit huis geplaatst vanwege structurele overlast, dan gaan deze studenten tijdelijk bij een andere studiegenoot inwonen. Er moet dus naar sancties worden gezocht die wel effect hebben op de short stay student. Dit kan mogelijk door goede afspraken te maken met de 'thuis-universiteit' van de short stay student. Bij misdraging van een student kan de Universiteit van Maastricht contact opnemen met de 'thuis-universiteit', zodat het gedrag consequenties krijgt voor het verdere studieverloop in het thuisland.

6 Conclusies beleidsevaluatie samengevat

Kijken we terug aan de hand van de beleidsevaluatie, dan is te constateren dat woningsplitsing en omzetting naar kamers de laatste jaren heeft plaatsgevonden binnen de randvoorwaarden die zijn gesteld in het beleid in 2008. Vanuit het toen ingezette beleid is er geen aanleiding om dit wezenlijk te gaan veranderen. Wel bestaat de behoefte aan het eenduidiger kunnen toepassen, toetsen en handhaven van de beleidsregels, zoals vertaald in de diverse bestemmingsplannen. Op onderdelen is er ook behoefte aan herijking van sommige criteria in het licht van nieuwe wet- en regelgeving en de ervaringen met het amendement (bijvoorbeeld de vierkantemeternorm).

Vastgesteld kan worden dat het criterium voor het onderscheid in nee, tenzij en ja, mits buurten (te weten het aandeel grondgebonden woningen) aan vervanging toe is. Het zijn met name de omzettingen naar kamers die de afgelopen jaren een hoge vlucht hebben genomen en die in de regel als problematischer worden gezien dan woningsplitsingen. Maar deze worden met dit criterium niet gemeten, omdat een kamergewijs gebruikte woning in het WOZ-bestand nog steeds als een grondgebonden woning wordt gezien. In een buurt kan het aantal kamers dus sterk toenemen zonder dat we dit in onze bestanden terugzien in een afname van grondgebonden woningen. Het is zelfs de vraag of het onderscheid gehandhaafd moet blijven of dat kan worden volstaan met maatwerktoetsen voor de hele stad.

Een andere vaststelling is dat het beleid voor woningsplitsing en omzetting de afgelopen jaren ook is toegepast bij herbestemming van niet-woongebouwen in wonen, terwijl het daar niet op was gericht. Het is de vraag of er voor herbestemming van bestaande (met name monumentale) niet-woongebouwen geen apart regime moet worden ontwikkeld, omdat hier de problematiek heel anders is. Splitsen of omzetten van woningen tussen andere gezinswoningen in woonbuurten is van een andere orde dan het herbestemmen van een niet-woongebouw, niet of niet direct aangrenzend aan wooncomplexen.

Het amendement heeft de gewenste helderheid gebracht ten aanzien van de voorwaarden waaraan een aanvraag voor woningsplitsing of -omzetting moet voldoen. Daar waar het amendement in bestemmingsplannen is opgenomen, is eenduidig vastgelegd welke normen en afwegingscriteria worden gehanteerd. Aanvragers en omwonenden wordt daarmee meer rechtszekerheid geboden. Al blijft er ten aanzien van de effecten op omgeving altijd sprake van enige subjectiviteit. Deze is deels te ondervangen door als gemeente goed te laten zien welke aspecten dan worden betrokken.

Of het amendement in kwalitatieve zin ook het gewenste effect heeft gehad is moeilijker vast te stellen. Het amendement heeft in ieder geval tot gevolg gehad dat het aantal aanvragen voor splitsing of omzetting stadsbreed is afgenomen. En tevens tot een kritischer beoordeling, met name in de nee tenzij buurten, waardoor het aandeel afkeuringen is toegenomen. Onttrekken van een grondgebonden woning in combinatie met te kleine kamers (minder dan 20 m²) is dan veelal de reden. Als de strekking van het amendement zo wordt uitgelegd dat hiermee ook wordt beoogd in nee, tenzij buurten een rem te zetten op het aantal splitsingen of omzettingen, omdat hier in de regel in het verleden al veel is gesplitst en/of verkamerd, dan is de conclusie dat het amendement inderdaad dit effect heeft gehad.

Of het feit dat veel plannen "struikelen" op de hardheid van vierkantemeternorm als wenselijk wordt gezien, hangt af van de vraag hoe men tegen deze norm aankijkt. De hardheid van de norm zorgt ervoor

dat de gemeente geen enkele handelingsvrijheid meer heeft om plannen waarbij één van eenheden niet aan de norm voldoet, maar voor het overige van hoge kwaliteit zijn, goed te keuren, De gemeente kan dus geen maatwerk meer leveren. Daarnaast kunnen vraagtekens worden gezet bij de huidige hoogte van de norm, mede omdat deze afwijkt van de normen zoals vastgelegd in het Bouwbesluit. Advies in deze is aansluiting te zoeken bij de minimaal geldende normen zoals vastgelegd in het Bouwbesluit voor nieuwbouw.

Afrondend: het amendement heeft de gewenste eenduidigheid gebracht, maar is op onderdelen te rigide gebleken.

6.1 Bevindingen uit de getalsmatige analyse

Beleid voor Amendement kende meer aanvragen en meer goedkeuringen

Te constateren is dat in de situatie voor het Amendement (medio 2013) er meer aanvragen voor splitsing of omzetting werden gedaan. Met name in de 'nee, tenzij' buurten werden er relatief vaak vergunningen verleend. Het is moeilijk om te bepalen of het aantal aanvragen voor woningsplitsing of omzetting naar kamers in kwantitatieve zin veel of weinig is, omdat een objectief referentiekader ontbreekt. Wel is te zien dat in de 'nee, tenzij buurten' meer aanvragen zijn gedaan, dan in de 'ja, mits buurten' in de periode 2012 tot medio 2013.

Effect van het Amendement: minder aanvragen en meer afkeuringen

Het aantal aanvragen sinds de invoering van het Amendement in juli 2013 is sterk afgenomen. Het aantal aanvragen voor splitsing en omzetting naar kamers ligt voor 'nee, tenzij-' en 'ja, mits-buurten' sindsdien op gelijk niveau. Werd voor het amendement in de 'nee, tenzij' buurten 70% van de aanvragen goedgekeurd, na het amendement is dat percentage gedaald naar 44%. In 'ja, mits buurten' ligt dat percentage boven de 80%.

Tegelijkertijd vermoeden we dat in sommige 'nee, tenzij-buurten' die de afgelopen jaren een relatief bescheiden aantal aanvragen kenden, mogelijk door het illegale circuit uitbreiding van het aantal kamers heeft plaatsgevonden (zoals Statenkwartier, Jekerkwartier, Brusselse Poort, Scharn, Randwyck). De controles die momenteel plaatsvinden in het kader van project veilige kamers moeten duidelijk maken of dit hier of elders inderdaad het geval is.

Ongeveer één op de tien aanvragen leidt tot bezwaarschrift

De afgelopen jaren zijn er ongeveer 15 juridische dossiers ontstaan rond woningsplitsing, ca 11% van het aantal aanvragen. Van de bezwaarschriften zijn er evenveel gestart door omwonenden als door aanvragers. Aanvragers maken veelal bezwaar tegen een afwijzing van een aanvraag. Dit speelt met name in 'nee, tenzij-buurten' waar een strenger regime geldt dan in 'ja, mits-buurten'. Omwonenden maken vooral bezwaar tegen woningsplitsing of kamerverhuur uit angst voor overlastsituaties door de nieuwe bewoners. De argumenten van beide partijen houden veelal geen stand; niet de gemeente, maar de aanklagers worden in het ongelijk gesteld. Een teken dat het huidige beleid voldoende robuust is.

6.2 Bevindingen gesprekken met betrokkenen

Student en stad gaan prima samen, maar er zijn zorgen over overlast

De gesprekken met belanghebbenden en betrokkenen geven een beeld waaruit blijkt dat 'student en stad' over het algemeen prima samengaan. Vanuit enkele buurten en belanghebbenden worden zorgen geuit op het vlak van geluidsoverlast (met name door huisfeesten tijdens de lente en zomermaanden), slecht onderhoud van de directe woonomgeving (afvalzakken die de hele week buiten liggen, fietsenoverlast, beheer van het pand) en parkeeroverlast. Hierbij wordt met name de short stay student als een risicogroep benoemd. Belangrijke rol speelt volgens de betrokkenen de beperkte binding met de stad en hun directe woonomgeving, waardoor zij niet altijd voldoende rekening houden met hun buurtgenoten.

Uiteraard zijn deze zorgen en ervaren overlast niet één op één op kamergewijze verhuur als gevolg van omzetting van woningen toe te schrijven. Het overgrote deel van de huisvestingssituaties voor studenten (legaal of illegaal) bestaat natuurlijk al veel langer. Om de rol van kamergewijze verhuur (als gevolg van woningomzetting) in het geheel van studentenhuisvesting is een gedetailleerde analyse van een veelheid aan gegevens en data aan de orde. Voorstel is parallel aan het formuleren van het beleidsvoorstel woningsplitsing en omzetting deze exercitie uit te voeren en de resultaten daarvan mee te nemen.

Buurtorganisaties geven te kennen dat ze het beleid rond woningsplitsing prima vinden, ze zijn van mening dat naleving beter kan. Het project veilige kamers is een voorbeeld waarop de gemeente inzet op intensivering van naleving van de regels.

Weerstand tegen oppervlakte-richtlijn

Pandeigenaren opperen nogal eens dat ze niet goed weten waaraan ze moeten voldoen in geval ze een woning willen splitsen of omzetten. En de richtlijn van 20 m² minimale oppervlakte per kamer bij kamerverhuur wordt als onrealistisch gezien. Enerzijds is het voor particuliere eigenaren niet altijd mogelijk om kamers van deze oppervlakte te realiseren (met name in monumentale panden in de binnenstad wordt dit als een probleem ervaren), anderzijds geven studenten aan geen behoefte te hebben aan kamers van een dergelijk grote omvang en daarmee vaak gepaard gaande duurdere prijsstelling. Dit vraagt om een herbezinning op deze oppervlakenormen, waarbij we adviseren aansluiting te zoeken bij de normen Bouwbesluit nieuwbouw.

Deel II Beleidsverkenning

7 Juridisch kader woningsplitsing en -omzetting

Om te bepalen of het huidige beleid op woningsplitsing of -omzetting naar kamers nog beter kan worden afgestemd op de actuele omstandigheden, is het zaak inzicht te krijgen in de verschillende instrumenten die gemeenten kunnen hanteren. Ten opzichte van 2008 zijn daarin natuurlijk veranderingen opgetreden en elders intussen ook ervaringen mee opgedaan. Dit hoofdstuk beschrijft de verschillende opties als het gaat om het juridische kader rond woningsplitsing en omzetting naar kamers. In grote lijnen zijn hierin drie opties mogelijk:

- regulering via de Huisvestingsverordening (paragraaf 7.1);
- via reguliere bestemmingsplannen (paragraaf 7.2);
- via een facetbestemmingsplan (paragraaf 7.3).

7.1 Regulering via huisvestingsverordening

Nieuwe Huisvestingswet

Sinds 1 januari 2015 is de nieuwe Huisvestingswet van kracht. De nieuwe Huisvestingswet maakt het mogelijk voor gemeenten om in te grijpen in de woonruimteverdeling en de samenstelling van de woonruimtevoorraad, via het opstellen van een Huisvestingsverordening.

De Huisvestingsverordening biedt in eerste instantie een mogelijkheid om tot een woonruimteverdelingssysteem te komen met de corporaties in de gemeente / regio. Maar daarnaast biedt de wet (artikel 21 en 22) tevens de mogelijkheid om het onttrekken, samenvoegen, splitsen en omzetten van woonruimte via de Huisvestingsverordening vergunningplichtig te maken. De meeste gemeenten / regio's waar woningsplitsing en/of woningomzetting onderdeel uitmaakt van de Huisvestingsverordening hebben als bepaling opgenomen dat het verboden is om zonder splitsing- of omzettingsvergunning van Burgemeester en wethouders een woning om te zetten in meerdere zelfstandige of onzelfstandige woonruimten.

Deze vergunningplicht voor splitsing, omzetting en onttrekking kan gericht zijn op het voorkomen van twee negatieve gevolgen:

- 1) schaarste aan goedkope koop en/of huurwoningen³;
- 2) een inbreuk op een geordend woon- en leefmilieu.

Mogelijkheden om woningsplitsing vergunningplichtig te maken

Indien de gemeente een vergunningplicht voor splitsing, omzetting en onttrekking in de Huisvestingsverordening wil opnemen, komt hierover de volgende bepaling in de Verordening te staan: 'een vergunning voor woningsplitsing wordt verleend, tenzij het belang van behoud of samenstelling van de woonruimtevoorraad groter is dan het met onttrekken, samenvoegen, omzetten, splitsen of woningvorming gediende belang'. Zo'n dergelijk belang kan uit schaarste aan woningen bestaan, maar kan ook liggen in een onaanvaardbare inbreuk op een geordend woon- en leefmilieu in de omgeving van het betreffende pand. Leefbaarheidsoverwegingen kunnen dus een belangrijke rol spelen bij de afweging om een vergunning te verlenen voor woningsplitsing. Een gemeente kan via de Huisvestingsverordening dus een woningsplitsing of -omzetting weigeren op basis van leefbaarheidaspecten.

³ Dit is een verschil met de woonruimteverdeling (het andere onderwerp waarvoor een Huisvestingsverordening kan worden opgesteld), wat uitsluitend ingezet kan worden bij schaarste in de goedkope huursector.

Aanpassen of opstellen Huisvestingsverordening

Met de invoering van de nieuwe Huisvestingswet komen alle bestaande Huisvestingsverordeningen per 1 juli 2015 te vervallen. Gemeenten of regio's die op dit moment een Huisvestingsverordening hebben, zullen deze dus voor die tijd moeten aanpassen. Veel gemeenten denken op dit moment ook na over eventuele aanpassingen die aan hun Huisvestingsverordening gemaakt moeten worden. Gemeenten zonder Huisvestingsverordening (zoals Maastricht) zijn niet verplicht om nu een Huisvestingsverordening op te stellen, maar mogen dat wel doen als de noodzaak daartoe is uit het oogpunt van woonruimteverdeling en/of samenstelling van de woningvoorraad.

Bij de voorbereiding van een nieuwe of wijziging van een bestaande verordening dient de gemeente overleg te voeren met de betrokken woningcorporaties, woonconsumentenorganisaties en andere stakeholders. Bovendien dient de inhoud van de verordening te worden afgestemd met de omliggende gemeenten in de woningmarktregio. Dit geldt dus ook als een Huisvestingsverordening wordt opgesteld in het kader van woningsplitsing.

De Huisvestingsverordening heeft een tijdelijk karakter van maximaal 4 jaar. Gedurende die periode worden gemeenten geacht de structurele problemen op de woningmarkt, die ten grondslag liggen aan de verdringingseffecten, aan te pakken.

Nadere uitwerking in beleidsregels

Het vergunningplichtig maken van woningsplitsing en –omzetting via de Huisvestingsverordening is een eerste stap van het juridische kader. Vrijwel alle gemeenten met een vergunningplicht op basis van de Huisvestingswet hebben nadere beleidsregels opgesteld, waaraan een vergunningaanvraag voor splitsing of omzetting wordt getoetst. Op basis van deze toets op beleidsregels bepaalt het college van B&W of een vergunning verleend wordt. In hoofdstuk 8 gaan we in op de meest voorkomende beleidsregels op dit vlak.

Voor- en nadelen van Huisvestingsverordening

Een huisvestingsverordening als juridisch kader voor het beleid rond woningsplitsing en –omzetting kent een aantal voor- en nadelen. Die brengen we hier in beeld:

Voordelen

- Het is een krachtig instrument. Mensen moeten een specifieke vergunning aanvragen voor woningsplitsing- of omzetting. Zonder deze vergunning is het verboden om een woning te splitsen of om te zetten.
- De Huisvestingsverordening geeft duidelijkheid, zowel aan aanvragers, bewoners, handhavers als bestuurders. Er geldt één verordening, waarbij één set aan beleidsregels gehanteerd wordt. Er kan dus geen lappendeken aan verschillende regimes ontstaan.
- Een vierjaarlijkse herijking van de Huisvestingsverordening zorgt ervoor dat je als gemeente scherp blijft over nut en noodzaak van het juridisch kader. Het verplicht je om na te blijven denken of regelgeving aansluit bij de wensen en behoeften.
- Indien de gemeente samen met corporaties een Huisvestingsverordening wil opstellen in verband met de woonruimteverdeling, kan regulering van splitsing en omzetting hierop meeliften in hetzelfde traject. Maar de gemeente kan er ook voor kiezen om alleen voor splitsen en omzetten een vergunningstelsel in het leven te roepen.
- Het verstrekken van een vergunning tot woningsplitsing of –omzetting zorgt er ook voor dat het mogelijk wordt om deze vergunning op een zeker moment weer in te trekken, mocht daar aanleiding toe zijn.

Nadelen

- Indien een stad (zoals Maastricht) beschikt over zeer diverse buurten waar woningsplitsing en de nadelige effecten daarvan zich niet overal in gelijke mate voordoen, dan kan één uniforme Huisvestingsverordening mogelijk te algemeen zijn.
- Het opstellen van een Huisvestingsverordening kost voorbereidingstijd (met name afstemming met corporaties, woonconsumentenorganisaties en regiogemeenten). Bovendien moet de Huisvestingsverordening iedere vier jaar opnieuw getoetst worden.
- Aan een Huisvestingsverordening zijn ook extra kosten verbonden voor het opstellen en uitvoeren van een vergunningensysteem.

Splitsing en omzetting niet de hoofdredenen voor Huisvestingsverordening

Bij gemeenten of regio's met een Huisvestingsverordening is regulering van woningsplitsing of –omzetting zelden of nooit de hoofdreden van het opstellen van deze Verordening. Regulering via de Huisvestingsverordening wil ook niet zeggen dat een aanvraag sneller te toetsen is. Dat hangt vooral af van de nader uitgewerkte beleidsregels. De meeste gemeenten met splitsingsbeleid in de Huisvestingsverordening geven aan dat dit thema vooral is 'meegenomen' in de Verordening omdat er toch afspraken over de woonruimteverdeling in de sociale huursector gemaakt moesten worden. Vrijwel alle gemeenten met splitsingsbeleid in de Huisvestingsverordening hebben ook daadwerkelijk te maken met schaarste aan goedkope woonruimte.

Huisvestingsverordening een optie voor Maastricht?

Tot op heden heeft de gemeente Maastricht geen Huisvestingsverordening opgesteld, omdat afspraken over woonruimteverdeling met de corporaties zijn vastgelegd in een convenant woonruimteverdeling. Deze privaatrechtelijke afspraken zijn sinds de invoering van de Huisvestingswet echter niet meer geldig.

Twee vliegen in één klap

Met de huidige inzichten valt voor de gemeente Maastricht te overwegen om alsnog een Huisvestingsverordening op te stellen. De Huisvestingsverordening biedt de mogelijkheid om zowel de woonruimteverdeling als woningsplitsing en –omzetting te reguleren. Bij de afweging om al dan niet een verordening op te stellen, adviseren we om goed te kijken of beide thema's een plek kunnen krijgen in een eventuele Huisvestingsverordening, zodat twee vliegen in één klap kunnen worden geslagen.

Status beleidsregels bestaande bestemmingsplannen?

Een aandachtspunt is de status van bestaande bestemmingsplannen. In de basis heeft een Huisvestingsverordening betrekking op schaarste op de woningmarkt (zowel in de verdeling van de sociale huurvoorraad als in het beheer van de goedkope woningvoorraad), terwijl het bestemmingsplan het instrument is om ruimtelijke gevolgen van woningsplitsing of omzetting in kamers te reguleren. Als er nu een Maastrichtse Huisvestingsverordening wordt opgesteld met nieuwe regels voor woningsplitsing/omzetting, is het de vraag wat de status wordt van de huidige afwijkingscriteria in bestaande bestemmingsplannen. De verwachting is dat de regels in het bestemmingsplan boven regels in een Huisvestingsverordening gaan. Als er niks is vastgelegd in een bestemmingsplan, dan gelden de regels voor de Huisvestingsverordening.

Met deze wetenschap in het achterhoofd ligt het voor de hand om in het geval dat er wordt gekozen om een Maastrichtse Huisvestingsverordening op te stellen, tevens een facetbestemmingsplan (zie paragraaf 7.3) op te stellen waarmee de huidige beleidsregels gelijk worden gesteld aan de beleidsregels in de Huisvestingsverordening.

7.2 Regulering via bestemmingsplan

Afwijkingsregeling opnemen in bestaande bestemmingsplannen

De andere optie om woningsplitsing en –omzetting te reguleren is via het bestemmingsplan. Een bestemmingsplan legt voor een specifiek grondgebied de bouw- en gebruiksmogelijkheden van bouwwerken en gronden vast. Met de invoering van de Wet ruimtelijke ordening werd het ook mogelijk om regels op te nemen ter bescherming van het woon- en leefklimaat. Staat de leefbaarheid van een buurt onder druk vanwege het splitsen van eengezinswoningen, dan kan dit in het bestemmingsplan gereguleerd worden. Het bestemmingsplan kan via een omgevingsvergunning een afwijkingsregeling bieden om onder bepaalde voorwaarden toch een woning te splitsen of om te zetten in kamers. Het bestemmingsplan biedt -in tegenstelling tot de Huisvestingsverordening- geen mogelijkheden om vergunningen voor splitsing of omzetting op een later moment weer in te trekken.

De gemeente Maastricht heeft ervoor gekozen om zo'n afwijking in haar bestemmingsplannen op te nemen. De opname van deze regeling heeft men laten meeliften in de lopende actualisering van bestemmingsplannen. Het heeft enkele jaren geduurd voordat de meeste bestemmingsplannen van de regeling waren voorzien.

Door de duur van de implementatie en het aanpassen van de verschillende bestemmingsplannen (een bestemmingsplan hoeft slechts één keer in de tien jaar herijkt te worden) zijn er -deels bewust, deels onbewust- afwijkende criteria ontstaan. Zo zijn de afwijkingscriteria voor vier bestemmingsplannen naar aanleiding van het amendement in 2013 bewust geconcretiseerd en aangescherpt, nadat de oorspronkelijke criteria niet voldoende objectief toetsbaar werden geacht. Daarnaast zijn er sommige bestemmingsplannen waar definities of criteria niet helemaal aansluiten op de definities in eerdere bestemmingsplannen en het beleid. Hierdoor zit er soms wat verschil in de regimes van de bestemmingsplannen als het gaat om woningsplitsing en kamergewijze verhuur. Dat gaat ten koste van de eenduidigheid van beleid en regelgeving.

Voor- en nadelen van het bestemmingsplan als juridisch kader

Een bestemmingsplan als juridisch kader voor het beleid rond woningsplitsing en –omzetting kent een aantal voor- en nadelen. Die brengen we hier in beeld:

Voordelen:

- Het vergt weinig extra kosten voor de gemeente, omdat er geen uitvoeringskosten verbonden zijn aan het optuigen van een vergunningstelsel (dat bij een Huisvestingsverordening wel aan de orde is).
- Herijking hoeft slechts één keer in de tien jaar te gebeuren. Dit bespaart capaciteit ten opzichte van de vierjaarlijkse herijking van de Huisvestingsverordening.

Nadelen:

- Eén keer in de tien jaar herijken betekent dat er minder druk zit op het nadenken over de relevantie van een juridisch kader rond splitsing en –omzetting.
- Het bestemmingsplan biedt geen mogelijkheden om vergunningen voor splitsing of omzetting op een later moment weer in te trekken.

Voor- en nadelen verwerken beleid in lopende actualisering bestemmingsplannen

Het meenemen van beleidsregels in de lopende actualisering van verschillende bestemmingsplannen kent weer haar eigen voor- en nadelen.

Voordelen:

- Voor Maastricht hoeft er weinig aangepast te worden. Er hoeft geen Huisvestingsverordening met een vergunningstelsel opgetuigd te worden.
- Er is ruimte om per bestemmingsplan andere afwijkingscriteria te formuleren (bijvoorbeeld als er sprake is van afwijkende problematiek per wijk / buurt).

Nadelen:

- Bij opname beleidsregels in lopende actualisering van bestemmingsplan kunnen in de loop der jaren verschillende regimes ontstaan (door voortschrijdend inzicht, licht afwijkende definities, etc.).
- Het hanteren van verschillende regimes zorgt voor onduidelijkheid bij betrokkenen. De kans is bestaat dat er veel tijd gaat zitten in het verantwoorden van de gemaakte keuzes per bestemmingsplan richting omwonenden, gemeenteraad, aanvragers van een afwijking, etc.
- Er moet zorgvuldig worden gekeken of elk bestemmingsplan in lijn ligt met de achterliggende beleidsnotitie(s) en eerder gestelde definities. De kans op inconsequenties is groter dan bij één uniform kader.
- Meeste bestemmingsplannen zijn net geactualiseerd en hoeven pas weer over 7 – 9 jaar te worden geactualiseerd.

7.3 Het facetbestemmingsplan

Enkele gemeenten zoals Groningen en Utrecht hebben in de afgelopen jaren hun beleid rond woningsplitsing vastgelegd in een facetbestemmingsplan. Het facetbestemmingsplan bevat specifieke regels die een facet (onderdeel) van de ruimtelijke ordening betreffen. De facetregeling is van toepassing op een groot aantal bestemmingsplannen. Ze legt als het ware als een paraplu over die bestemmingsplannen heen. Net als bij het reguliere bestemmingsplan wordt in zo'n geval een verbod op het splitsen van woningen vastgelegd, waarbij er een afwijkingsmogelijkheid op basis van een aantal te toetsen criteria wordt gegeven.

Zowel Groningen als Utrecht hebben via een Huisvestingsverordening beleid geformuleerd voor woningomzetting. In aanvulling daarop heeft men in een later stadium een facetbestemmingsplan opgesteld voor woningsplitsing.

In het geval van Groningen heeft men dat gedaan om te voorkomen dat de vergunningsplicht voor kamerverhuur (omzetting) zou worden omzeild. Voor woningomzetting in kamers geldt in Groningen een norm van 15% per straat. Woningsplitsing werd niet meegeteld in deze norm. Door het facetbestemmingsplan is er een verbod gekomen op woningsplitsing in een groot deel van de stad, waarbij wel een afwijkingsmogelijkheid wordt geboden.

In Utrecht heeft men een aantal gebieden aangewezen die vanwege de vele woningsplitsingen in de afgelopen jaren en de stedenbouwkundige structuur (smalle straten en relatief kleine en betaalbare woningen) behoefte hebben aan regulering op dit gebied. Met nog meer woningsplitsingen zou de leefbaarheid in deze delen van de stad onder druk komen te staan (weinig ruimte voor het toenemende verkeer, sneller overlast van geluid, etc.). Hiervoor heeft de gemeente een facetbestemmingsplan opgesteld.

De doorlooptijd voor het opstellen van het facetbestemmingsplan bedraagt 6 tot 12 maanden (inclusief vaststelling door de gemeenteraad). Om te voorkomen dat in die periode zaken worden geregeld die we door de nieuwe bestemmingsplanvoorschriften juist proberen te voorkomen, kan de gemeenteraad een voorbereidingsbesluit nemen.

Heeft een gemeente al beleidsregels over woningsplitsing of -omzetting in haar bestaande bestemmingsplannen vastgelegd, dan komen die automatisch te vervallen als er nieuwe beleidsregels via een facetbestemmingsplan van kracht worden. De toekomstige situatie is daarmee duidelijker dan wanneer een Huisvestingsverordening wordt ingevoerd, terwijl er al beleidsregels over splitsing en omzetting zijn opgenomen in de huidige bestemmingsplannen.

Woningomzetting vaak via Huisvestingsverordening, splitsing via bestemmingsplan

Uit analyse blijkt dat veel gemeenten in eerste instantie vooral woningomzetting hebben gereguleerd via de Huisvestingsverordening. Veel studentensteden zagen het aantal eengezinswoningen afnemen door omzetting naar onzelfstandige kamers, met name in de binnenstad. Sommige studentensteden beperken zich nog steeds tot regulering van enkel woningomzettingen. Andere steden hebben in aanvulling op hun omzettingsbeleid ook beleid opgesteld met betrekking tot woningsplitsing. Vaak is dit aanvullende splitsingsbeleid via een (facet-)bestemmingsplan georganiseerd. Dit komt meestal doordat:

- De gemeente op relatief korte termijn behoefte had aan aanpassing van de juridische kaders. Zo wilde Groningen woningsplitsingen reguleren omdat veel woningeigenaren de omzettingsvergunning wilden omzeilen. Een facetbestemmingsplan is dat geval sneller gerealiseerd dan een huisvestingsverordening.
- Woningplitsing zich, meer dan woningomzetting, concentreert in enkele buurten. Bovendien zijn de nadelige effecten van woningomzetting in de meeste studentensteden veel beter merkbaar dan de effecten van woningsplitsing, omdat veel studenten eerder kiezen voor een onzelfstandige woonruimte (kamer) dan een zelfstandige woonruimte.

Rol van de toekomstige Omgevingswet

Het ligt in de lijn der verwachting dat het beleid op het vlak woningsplitsing of omzetting vanaf ca. 2018 wordt opgenomen in het omgevingsplan Maastricht, ongeacht het instrumentarium of planfiguur waarvoor wordt gekozen. Dit in het kader van de Omgevingswet, die naar verwachting in 2018 wordt ingevoerd.

Nadere uitwerking in afwijkingscriteria

Net als bij de Huisvestingsverordening vindt de werkelijke uitwerking van het (facet)bestemmingsplan plaats in de onderliggende beleidsregels (bij een bestemmingsplan de afwijkingscriteria). Vrijwel alle gemeenten hebben nadere afwijkingscriteria vastgelegd om te bepalen of een aanvraag tot splitsing of omzetting mag afwijken van het verbod.

7.4 Woonverordening Limburg

In 2015 wordt naar verwachting de structuurvisie Wonen Zuid-Limburg vastgesteld. Deze visie zal voor gemeenten dwingende bepalingen gaan bevatten met betrekking tot de uitbreiding en aanpassing van de woningvoorraad. Vooruitlopend daarop heeft de provincie de Verordening Wonen Zuid-Limburg vastgesteld. Doel van de verordening is het strikt reguleren van de plancapaciteit voor nieuwe woningen. De verordening geldt voor plannen die na 5 juli 2013 zijn vastgesteld. Voor enkele lopende strategische projecten (waaronder A2 en Belvédère) is een uitzondering gemaakt. Met het vaststellen van de structuurvisie door de gemeenten komt de Verordening Wonen mogelijk te vervallen. Als "stok achter de deur" fungeert de verzorgingsverordening uit het POL.

De verordening geldt niet voor onzelfstandige woonruimten, bijvoorbeeld (studenten-)kamers. Het toevoegen van zelfstandige eenheden door woningsplitsing (of woningtoevoeging in bestaand vastgoed zonder woonfunctie) valt wel onder de verordening. Om door te kunnen gaan moet het plan voldoen aan een aantal criteria (opgenomen in de Beleidsregel kwaliteitscriteria nieuwe woningen Zuid-Limburg). Omdat de nieuwe wooneenheden worden gerealiseerd in een bestaand gebouw geldt hier niet de verplichting om ter compensatie minimaal eenzelfde aantal woningen te slopen. Het maakt daarbij niet uit of het bestaande gebouw al een woonfunctie heeft of niet. Dus ook functieverandering van niet-woongebouwen valt hieronder.

Het staat nog niet vast hoe woningsplitsing en omzetting in kamers in de structuurvisie gereguleerd gaan worden. Waarschijnlijk zal de verordening wonen blijven als "stok achter de deur".

Geleidelijk ombouwen van onzelfstandige naar zelfstandige woonruimten

Op dit moment is te zien dat de woningbehoefte onder studenten steeds meer verschuift van kamerbewoning naar een zelfstandige studio. Daarnaast is er ook een verschuiving van de kwalitatieve woningbehoefte naar andere groepen woningzoekenden in Maastricht. Steeds meer doelgroepen (jonge huishoudens die vanwege werk korte tijd in Maastricht verblijven, senioren, arbeidsmigranten) zijn op zoek naar kleine zelfstandige woonruimte (voornamelijk in het huursegment). Woningeigenaren die hun woning willen verhuren aan studenten of andere doelgroepen, zoeken daarom naar mazen in het net om hun woning alsnog te splitsen, zonder daarvoor een woning te hoeven slopen. Uit de praktijk zijn er gevallen bekend waarin woningeigenaren een aanvraag doen voor het omzetten van een zelfstandige woning naar meerdere kamers. Zodra de gemeente de aangepaste woning heeft gecheckt (en daarmee de aanpassing van de woning heeft goedgekeurd), worden er keukenblokken in de kamers aangebracht, waardoor er alsnog zelfstandige studio's worden gecreëerd.

7.5 Conclusies

Resumerend kunnen we de voor- en nadelen per optie (Huisvestingsverordening, regulier bestemmingsplan, facetbestemmingsplan) benoemen:

Wijze van regulering	Voordelen	Nadelen
Huisvestingsverordening	<ul style="list-style-type: none"> Eenduidig systeem. Vierjaarlijkse actualisatie zorgt voor scherpte over noodzakelijkheid regeling. 'Meeliften' mogelijk indien een Huisvestingsverordening voor Woonruimteverdeling wordt opgezet. Maar kan ook alleen voor splitsen en omzetten worden opgesteld. Mogelijkheden om vergunning weer in te trekken 	<ul style="list-style-type: none"> Weinig flexibiliteit per buurt mogelijk Opstellen / aanpassen van verordening kost capaciteit Status beleidsregels in bestaande bestemmingsplannen onzeker. Extra kosten voor optuigen en uitvoeren vergunningstelsel
(Regulier) Bestemmingsplan	<ul style="list-style-type: none"> Afwijkingscriteria op buurniveau aanpasbaar. Actualisatie hoeft niet elke vier jaar te gebeuren. Geen extra uitvoeringskosten voor optuigen vergunningstelsel 	<ul style="list-style-type: none"> Lange periode nodig om regulering bij actualisering bestaande plannen te integreren. Kans op verschillende regimes; kan zorgen voor onduidelijkheid bij betrokkenen Goede onderbouwing voor verschillende regimes noodzakelijk.
Facetbestemmingsplan	<ul style="list-style-type: none"> Eenduidig systeem Actualisatie hoeft niet elke vier jaar te gebeuren. Vervangt automatisch beleidsregels in bestaande bestemmingsplannen over splitsing en omzetting 	

8 Uitwerking in beleidsregels

Zowel het bestemmingsplan als de Huisvestingsverordening geven op hoofdlijnen de juridische kaders voor woningsplitsing en omzetting naar kamers aan. De nadere uitwerking vindt plaats in beleidsregels of afwijkingscriteria, waaraan elke aanvraag moet worden getoetst. Deze toets van de aanvraag kan op verschillende manieren worden vormgegeven.

De eerste stap gaat over het gebied waarvoor een vergunning of afwijking moet worden aangevraagd. De tweede stap gaat over de nadere criteria waaraan de inhoudelijke aanvraag getoetst wordt. Dit kan een globale toets zijn (op basis van een norm of afstandscriterium), of via een maatwerkbenadering. De meest toegepaste opties benoemen we hierna.

8.1 Waar en hoe vindt regulering plaats?

Veel gemeenten wijzen een specifiek gebied binnen hun stad aan waar woningsplitsing of –omzetting gereguleerd moet worden. Meestal gaat het om de gebieden waar de negatieve gevolgen van woningsplitsing zich het sterkst manifesteren. Het gaat met name om wijken waar:

- het aantal eengezinswoningen sterk is terug gelopen;
- er sprake is van een hoge bebouwingsdichtheid (waardoor snel overlastsituaties kunnen ontstaan);
- het aandeel gesplitste woningen relatief hoog is;
- er op dit moment al sprake is van veel overlastklachten (geluid, parkeren, staat voortuin, etc.);
- het risico op botsing van leefstijlen groot is (vaak studenten versus gezinnen).

Op basis van een analyse van een aantal gegevens (zoals spreiding van aanvragen voor woningsplitsing, klachten m.b.t. overlast, afname eengezinswoningen) stellen de meeste gemeenten een lijst op van buurten die hieronder vallen. Zowel bij regulering via de Huisvestingsverordening als via een (facet-) bestemmingsplan is het mogelijk om een specifiek ‘reguleringsgebied’ aan te wijzen. De meeste gemeenten waar woningsplitsing of –omzetting voorkomt, maken hier dan ook gebruik van.

Positie van de binnenstad

De positie die de binnenstad inneemt bij het beleid rond splitsing en omzetting is in veel steden verschillend. Vaak speelt hierbij de visie van een gemeente ten opzichte van studenten een rol, omdat deze doelgroep voor een belangrijk deel de vraag naar met name woningomzettingen bepaalt. Sommige steden willen het splitsen en omzetten in de binnenstad strenger dan in andere buurten reguleren, omdat in dit deel van de stad relatief veel splitsingen en omzettingen voorkomen en het aandeel goedkope woningen hierdoor ook is teruggelopen. Andere steden vinden dat de binnenstad een plek moet blijven waar studenten kunnen wonen, omdat:

- er al veel kamerverhuur bestaat;
- in de binnenstad relatief veel grote, monumentale panden staan die door middel van splitsing of omzetting kunnen worden opgeknapt en opnieuw worden bewoond;
- studenten een belangrijke bijdrage leveren aan het creëren van een bruisende, levendige binnenstad.

Deze steden kiezen er juist voor om de binnenstad (deels) uit te zonderen van regulering.

Selectie Maastricht nu gebaseerd op aandeel gestapelde woningen

Maastricht heeft bij de selectie van haar reguleringsgebied tot nu toe met name gekeken naar het aandeel gestapelde woningen in vergelijking met het gewenste aandeel gestapelde woningen op basis van de nota 'Wonen in Beweging'. Dat is slechts één aspect van de mogelijke gevolgen van woningsplitsing. Zo blijven hierdoor de effecten van kamergewijze verhuur buiten beeld. Een woning die wordt gesplitst leidt tot een afname van grondgebonden woningen. Maar een woning die wordt omgezet naar kamergewijze verhuur blijft in de gemeentelijke administratie een grondgebonden woning. Daarmee zijn er twee redenen om dit criterium te herzien:

- Het blijkt uit deze evaluatie dat de gevolgen van woningsplitsing in de regel veel minder problematisch worden geacht is dan bij omzetting naar kamers
- Om in beeld te brengen hoe de omzetting naar kamergewijze verhuur en daarmee de druk op buurten verloopt is een ander criterium nodig.

Vanuit de Woonvisie: Aandacht voor laat-naoorlogse buurten

Het is uiteraard mogelijk om het selectiegebied (die buurten in de stad waar een ja, mits / nee, tenzij beleid wordt gehanteerd) nader te specificeren of hier een aanvulling op te geven. In de Lokale Woonagenda worden sommige gebieden benoemd die de komende jaren om extra aandacht vragen. Zo wordt hierin de aanpak van naoorlogse buurten als speerpunt benoemd. Hierbij wordt benoemd dat in ieder geval gekeken moet worden naar de mogelijkheden om de particuliere woningvoorraad te verbeteren.

Dit kan een reden zijn om ook in het kader van het splitsings- en omzettingsbeleid extra aandacht aan deze buurten te besteden. Hierbij zal eerst gekeken moeten worden of splitsing / omzetting als een kans of risico voor deze buurten gezien kan worden. Woningsplitsing kan een kans voor deze buurten vormen als daarmee wordt voorkomen dat woningen leeg komen te staan. Het kan anderzijds een risico vormen als er teveel nadelige effecten voortvloeien uit splitsing of omzetting (overlastsituaties, veiligheid van de woning).

Op dit moment vallen de laat-naoorlogse buurten niet onder het ja mits / nee, tenzij regime. Het is daarom eerst zaak om te bepalen of we tot een afwijkend splitsingsbeleid in laat-naoorlogse buurten willen komen ten opzichte van andere buurten in Maastricht. En zo ja, of de mogelijkheden juist ruimer of minder ruim worden gesteld.

Hoe vindt regulering plaats?

Op het moment dat bepaald is voor welke buurten / wijken men een afwijking of vergunning voor woningsplitsing moet aanvragen, kunnen andere beleidsregels worden ingevuld. Waaraan moet een aanvraag voldoen om een afwijking of vergunning te krijgen? Hierbij zien we dat er twee varianten worden gebruikt:

1. Normering aantal woningsplitsingen per straat / buurt (paragraaf 8.2)
2. Maatwerk via een of meerdere toetsen (paragraaf 8.3)
 - a. Volkshuisvestelijke toets
 - b. Leefbaarheidstoets
 - c. Bouwtechnische toets

8.2 Normering aantal woningsplitsingen

Bij deze variant hanteert de gemeente één norm voor het aantal woningsplitsingen of –omzettingen die voor het hele reguleringsgebied hetzelfde is. Vaak gaat het om een maximumpercentage aan gesplitste of omgezette woningen per straat / buurt (quotum) of een minimale afstand tussen een gesplitste woning en een ‘reguliere’ woning (afstandscriterium). We beschrijven eerst de belangrijkste kenmerken van beide varianten. Daarna geven we een overzicht van de belangrijkste voor- en nadelen van het hanteren van een normering als beleidsregel.

Quotum per straat

De gemeente Groningen hanteert een norm van maximaal 15% vergunningen voor particuliere kamerverhuur per straat (met uitzondering van de binnenstad en wonen boven winkels). Bij de toets worden alleen geregistreerde kamerverhuurpanden meegenomen. Er wordt dus geen rekening gehouden met illegale kamerbewoning. En de norm geldt alleen voor panden met 4 kamers of meer.

Er is voor een norm per straat gekozen omdat een norm per buurt onvoldoende recht deed aan de situatie per straat. Binnen een buurt kan de woningvoorraad en daarmee het onttrekken van woningen, per straat immers aanzienlijk verschillen.

Afstandscriterium

De gemeenten Tilburg en Lelystad hanteren een afstandscriterium voor aanvragen omzetting naar kamers. In Tilburg betekent dit, met uitzondering van het centrum, dat de om te zetten woning op minimaal 25 meter afstand moet staan van een eengezinswoning. Gaat het om een aanvraag voor woningomzetting in een appartement, dan mogen er maximaal twee verkamerde woningen boven, naast of onder een woning zitten.

De toetsing is in dit geval eenvoudiger dan bij een quotum, omdat alleen splitsingen en omzettingen in de directe omgeving meewegen bij beoordeling van een aanvraag. Voor aanvragers en omwonenden is deze vorm van normering ook duidelijker dan een quotum. De kans bestaat wel dat straten eerder ‘op slot’ komen te staan dan bij een quotum. Dat geldt vooral bij straten waar voornamelijk rij- en hoekwoningen staan.

De gemeente Lelystad hanteert een norm waarbij het kamerverhuurpand waarop de aanvraag betrekking heeft op minimaal 100 meter (hemelsbreed) ligt van een ander kamerverhuurpand of pand waarvoor een aanvraag is ingediend. Hierbij moet worden aangetekend dat Lelystad geen typische studentenstad is, waardoor de gemeente het zich kan veroorloven om met dit criterium elke vorm van concentratie tegen te gaan. In de traditionele studentensteden is de studentenpopulatie te groot om tot een dermate streng afstandscriterium over te gaan.

Voordelen

- De toets is zeer overzichtelijk en wordt gebaseerd op harde aantallen. De toets vraagt daarom minder capaciteit dan wanneer elke aanvraag aan een uitgebreide leefbaarheidstoets of volkshuisvestelijke toets onderworpen moet worden.

Nadelen

- Met name bij het quotum is van belang dat het aantal illegale splitsingen of omzettingen worden meegenomen in het bepalen van het huidige percentage in de straat / buurt. Zo niet, dan kan het voorkomen dat het werkelijk aantal gesplitste / omgezette woningen veel hoger ligt dan de gestelde norm. Zeker bij de invoering van een dergelijke norm, zal er dus veel werk gaan zitten in het in kaart brengen (en zo mogelijk aanpakken) van illegale situaties.

- Door een norm of afstandscriterium te hanteren wordt een groot deel van de binnenstad op slot gegooid voor verdere woningsplitsing of –omzetting. In aanvulling hierop is het mogelijk in sommige delen woningsplitsing wel toe te staan (zo is het afstandscriterium niet in het centrum van Tilburg van kracht).
- Het daadwerkelijke effect van een quotum is sterk afhankelijk van gestelde grenzen. Als het te stellen quotum alleen geldt voor panden met bijvoorbeeld 4 of meer kamers, blijft een aanzienlijk deel van de voorraad kamergewijs verhuurde panden buiten beeld. Anders gezegd: echt effectief is een quotum pas bij een lage grens.

Waterbedeffect: voor of nadeel?

Het stellen van een norm per straat of het invoeren van een afstandscriterium heeft als gevolg dat een concentratie aan gesplitste of omgezette woningen wordt tegen gegaan. De kans is wel reëel dat als de maximumnorm in straat A is bereikt, het aantal aanvragen voor straat B zal toenemen. In Groningen heeft dit ertoe geleid dat het aantal omzettingen is verplaatst van de binnenstad naar de naoorlogse buurten waar veel gezinnen wonen. Hierdoor ontstond een botsing van leefstijlen tussen gezinnen en studenten. De vraag kan gesteld worden in hoeverre een spreidingsbeleid dan nog succesvol is.

Een normering kan dus alleen succesvol zijn als je als gemeente streeft naar een evenwichtige spreiding van het aantal woningsplitsingen en –omzettingen. Belangrijke vraag daarbij is wat als evenwichtig wordt beschouwd. Overal eenzelfde norm of differentiatie van de norm, rekening houdend met het type woonmilieu en draagvlak.

Bovenstaande overwegingen hebben er mede toe geleid dat de gemeenteraad van Maastricht bij vaststelling van haar Structuurvisie 2012 heeft besloten geen quotering toe te passen. Deze optie om te reguleren valt dus af.

8.3 Maatwerktoetsen

Tot op heden beoordeelt de gemeente Maastricht iedere aanvraag aan de hand van een volkshuisvestelijke-, leefbaarheids- en woontechnische toets. Ook andere gemeenten, zoals Nijmegen en Utrecht toetsen iedere aanvraag aan de hand van een of meerdere toetsen. Binnen deze toetsen zijn er verschillende criteria op basis waarvan men bepaalt of men in aanmerking komt voor een vergunning of afwijking. In deze paragraaf worden bij elk van de drie toetsen de meest gebruikte criteria benoemd. Ook worden bij elke toets de voor- en nadelen beschreven.

Volkshuisvestelijke toets

Bij de volkshuisvestelijke toets wordt de aanvraag getoetst op aansluiting op het woonbeleid. Criteria die in deze toets terugkomen hebben vaak te maken met het behoud van een zekere diversiteit van de woningvoorraad op buurtniveau en het beschikbaar houden van woningen voor kwetsbare doelgroepen. Het gaat om criteria die voortkomen uit actueel (regionaal) woonbeleid. De volgende criteria worden door gemeenten toegepast:

- Behoud van voldoende eengezinswoningen. Het doel hiervan is om voldoende eengezinswoningen in de stedelijke woonomgeving te behouden. Te toetsen aan het gewenste percentage eengezinswoningen per buurt uit het woonbeleid. Op dit moment hanteert Maastricht het criterium dat de aanvraag moet passen binnen het gemeentelijk Woningbouwprogramma.
- Behoud van voldoende goedkope koopwoningen. Hierbij zijn meerdere opties mogelijk:
 - Een totaal verbod op omzetting / splitsing van koopwoningen tot een bepaalde WOZ-waarde. Dit kan nog verder worden gespecificeerd naar een bepaald woningtype.

- De verplichting tot een financiële compensatie per m² gebruiksooppervlak die verloren gaat door woningomzetting (toe te passen bij een omzetting / splitsing tot een bepaalde WOZ-waarde). Het bedrag wordt gestort in een woonruimteonttrekkingsfonds waaruit bijdragen worden verstrekt om nieuwe woonruimte boven winkels of in oude bedrijfspanden te realiseren.

Aandachtspunten bij volkshuisvestelijke toets

Een sterk punt van de volkshuisvestelijke toets is dat bij het splitsings- en omzettingsbeleid de koppeling kan worden gemaakt met de vigerende woonvisie. Deze toets biedt daarmee kansen om ongewenste effecten van woningsplitsing of –omzetting tegen te gaan, maar ook om ambities uit een woon- of toekomstvisie, te faciliteren.

Het (strenger) reguleren van het splitsings- en omzettingsbeleid bij bepaalde woningtypen kan tot gevolg hebben dat de druk op sommige buurten waar deze woningtypen minder aanwezig zijn, wordt vergroot. Het stellen van een prijsgrens heeft bijvoorbeeld als mogelijk effect dat het aantal aanvragen voor splitsing en omzetting vanuit de binnenstad zal toenemen. Hier bevinden zich over het algemeen de woningen met een hogere WOZ-waarde.

Leefbaarheidstoets

Verschillende gemeenten hanteren een leefbaarheidstoets bij de beoordeling van een aanvraag tot splitsing of omzetting. Zo checkt de gemeente Utrecht alle aanvragen op diverse leefbaarheidsaspecten, de gemeente Nijmegen legt een aanvraag eerst voor de betreffende wijkmanager. Zodra hij/zij aangeeft dat er een mogelijk risico voor de leefbaarheid inzit bij honorering van de aanvraag, wordt de leefbaarheidstoets op de aanvraag uitgevoerd.

De volgende criteria worden door gemeente Utrecht gebruikt:

- Hoe is de staat van het onderhoud van het pand?
- Hoe is het straatbeeld (uitstraling, verloedering) binnen een straal van 50 meter of in het betreffende wooncomplex?
- Wat is de score van de straat/buurt in de stads- en buurtmonitor?
- Hoeveel omzettingsvergunningen zijn er verleend binnen een straal van 50 meter?
- Wat weet de politie, zijn er meldingen/processen-verbaal over woonoverlast van het betreffende pand of binnen een straal van 50 meter?
- Wat weten andere vergunningverleners?
- Wat is het klachtenpatroon uit de buurt (aantal en type klachten)?
- Wat zijn de reacties op de publicatie van de aanvraag van de vergunning?

De gemeente Nijmegen hanteert dezelfde criteria als de gemeente Utrecht, maar toets in aanvulling daarop ook op de volgende punten:

- Is er sprake van een bouwplan en zo ja, wat is de verwachte staat van onderhoud na de bouwwerkzaamheden?
- Hoeveel panden zijn er mogelijk zonder omzettingsvergunning verkamerd binnen een straal van 50 meter?

Leefbaarheidscriteria voor Maastricht

Maastricht toetst elke aanvraag ook op effecten voor de leefbaarheid, zij het dat haar criterium minder ver uitgewerkt is dan in Utrecht en Nijmegen.

- De belangen van derden en waarden aangrenzende bestemmingen worden niet onevenredig geschaad.
- Aanwezige bedrijven worden niet in functioneren onevenredig beperkt.

Deze criteria zijn in beperkte mate nader uitgewerkt (zie hoofdstuk 3) naar meer concrete meetpunten. De aanpak is minder gestructureerd dan de Utrechtse of Nijmeegse toets. Er lijkt dus voor Maastricht ruimte te zijn om deze toets verder te concretiseren te maken.

Aandachtspunten bij leefbaarheidstoets

- De gemeente Utrecht geeft aan dat haar leefbaarheidstoets de juridische toets doorstaat, waarbij de rechter enkel aantoonbare (geregistreerde) klachten meeweegt om zo tot een objectief oordeel te komen. In een beroepsprocedure heeft de rechtbank aangegeven dat het een beleidsmatige keuze van de gemeente is om de leefbaarheid via een quotum of op een andere wijze te beoordelen.
- De gemeente Nijmegen geeft aan dat vrijwel alle aanvragen die de leefbaarheidstoets doorlopen, daarna alsnog een omzettingsvergunning hebben gekregen. Men geeft aan dat dit deels komt doordat het leefbaarheidsrisico vooraf te hoog wordt geschat (bij controle van de feitelijke cijfers blijkt het risico aanzienlijk kleiner), maar deels komt het ook doordat een goede registratie van de klachten nog ontbreekt. Dat kan verbeterd worden door naar buiten toe goed te communiceren waar omwonenden met hun klachten terecht kunnen en vervolgens ook de klachten intern op de juiste plek te registreren.
- Het is lastig om een leefbaarheidstoets volledig objectiveerbaar te maken. Er blijft altijd enige ruimte voor discussie over de uitkomst.
- De uitvoering van een leefbaarheidstoets vraagt de nodige capaciteit van de gemeentelijke organisatie. Daarbij geldt logischerwijs dat hoe uitgebreider de toets wordt, hoe meer inzet er wordt gevraagd bij de handhaving ervan.

Bouw- en Woontechnische toets

Veel gemeenten met een maatwerkbenadering beperken zich tot de leefbaarheidstoets en de volkshuisvestelijke toets. Bouwtechnische eisen worden wel meegenomen, maar dat gaat via de aanvraag van de omgevingsvergunning, als de aanvraag wordt getoetst aan het Bouwbesluit.

Voor Maastricht (en in mindere mate Groningen) heeft aanvullende eisen vastgelegd waarbij men zich baseert op uitgangspunten uit het gemeentelijk woonbeleid. Bij deze aanvullende woontechnische eisen wordt onderscheid gemaakt tussen kwaliteitseisen voor woningsplitsing en woningomzetting. De volgende criteria zijn door Maastricht hierbij opgenomen (zie ook hoofdstuk 2):

Woningsplitsing:

- In de nieuwe woning een goed woon- en leefklimaat wordt gegarandeerd (toetsen aan Bouwbesluit).
- Per nieuwe woning wordt voldaan aan de gemeentelijke parkeernorm.
- Het bruto vloeroppervlak is per woning niet minder dan 50 m².
- Nieuwe woningen beschikken over inpandige voorziening om fietsen te stallen en huishoudelijk afval op te slaan.

Woningomzetting

Toestaan van kamerverhuur voor meer dan twee kamers als kamerverhuurder niet ter plaatse het hoofdverblijf heeft, kan als:

- De nieuwe woonruimte(n) voldoen aan de gemeentelijke parkeernorm
- Minimale oppervlakte 20 m² per kamer
- Woonruimten beschikken over berging en fietsstalling

De gemeente Groningen hanteert dezelfde eis met betrekking tot de basiskwaliteit gebruiksoppervlakte bij zelfstandige woningen (50 m²). Daarnaast geldt in de gemeente Groningen een verbod op woningsplitsing (wel met afwijkingsbevoegdheid) van woningen met een gebruiksoppervlak tot 140 m². Woningen met meer dan 140 m² mogen eventueel gesplitst worden.

Afwegingen bij het instellen van een fietsparkeernorm

Diverse gemeenten spelen met het idee om een fietsparkeernorm op te nemen bij de aanvraag voor een splitsing of omzetting, eventueel met een financiële compensatiemogelijkheid. Het doel hiervan is om de overlast van fietsen die hinderlijk geparkeerd staan, terug te dringen. Het hanteren van een fietsparkeernorm betekent in de meeste gevallen dat in de woning een fietsenberging gerealiseerd dient te worden.

Het is niet mogelijk om een fietsparkeernorm op te nemen bij de omgevingsvergunning. Zo'n norm kan wel worden opgenomen bij de vergunnings- / afwijkingsaanvraag voor splitsing/omzetting, maar dan moet een fietsparkeernorm ook al zijn opgenomen in het gemeentelijk parkeerbeleid. Als er bij woningsplitsing en kamerverhuur een fietsparkeernorm wordt ingesteld, bestaat de kans dat de druk toeneemt om zo'n norm ook op andere locaties op te stellen, bijvoorbeeld bij leegstaande winkel- of kantoorpanden die (tijdelijk) een andere bestemming meekrijgen, of het plaatsen van fietsstallingen in de openbare ruimte. Dit is één van de redenen waarom veel gemeenten op dit moment nog terughoudend zijn bij het invoeren van een dergelijke norm.

Daarnaast speelt mee dat veel gemeenten van mening zijn dat enige fietsoverlast inherent is aan een studentenstad en dat het te ver voert om boven de eisen in het bouwbesluit⁴ nog een extra norm te stellen. Anderzijds neemt met name vanuit bewonersorganisaties de druk op de gemeente toe om vanwege toenemende overlast hier alsnog extra kwaliteitseisen aan te stellen.

Gevolgen eventuele monumentale status

Zeker vanuit de binnenstad is het mogelijk dat er aanvragen komen voor een splitsing of omzetting van een zelfstandige woning die zich in een monumentaal pand bevindt. Voor de gemeente Nijmegen was dit in het verleden reden om een liberaal beleid voor woningomzetting in de binnenstad te voeren. Voor particulieren was het financieel nagenoeg onmogelijk geworden om de woning op te knappen en als zelfstandige woning te behouden. Het belang om leegstand en verpaupering van monumentale panden te voorkomen was in Nijmegen belangrijker dan het belang om een zelfstandige woning voor de woningvoorraad te behouden.

De monumentale status van een pand kan ook een reden zijn om juist strenger beleid rond woningsplitsing / omzetting te formuleren. In dat geval moet de gemeente de regelgeving vanuit de Monumentenwet volgen. De aanvraag moet dan niet via het splitsings- of omzettingsbeleid getoetst worden op monumentale waarde, maar bij de aanvraag van de omgevingsvergunning (criteria voor monumentale kwaliteit opnemen in de Bouwverordening). Als blijkt dat de uitvoering van de verbouwing de monumentale kwaliteit van het pand teveel verstoort, kan dit een reden zijn om geen omgevingsvergunning af te geven.

⁴ Een woonfunctie heeft als nevenfunctie een niet-gemeenschappelijke afsluitbare bergruimte met een vloeroppervlakte van ten minste 5 m² bij een breedte van ten minste 1,8 m en een hoogte daarboven van ten minste 2,3 m. Bij een gebruiksoppervlakte van niet meer dan 50 m² kan de bergruimte gemeenschappelijk zijn indien de vloeroppervlakte van de bergruimte ten minste 1,5 m² per woonfunctie bedraagt.

Aandachtspunten bij bouw- en woontechnische toets

- Een voordeel van deze toets is dat het de mogelijkheid geeft om de aanvraag naast het Bouwbesluit, te toetsen op extra kwaliteitseisen. Deze criteria moeten dan wel goed onderbouwd zijn en voortvloeien uit het gemeentelijk woonbeleid (o.a. Bouwverordening).
- Veel gemeenten beperken zich in de praktijk echter tot een toets op bouwtechnische voorschriften in het kader van de omgevingsvergunning. Extra kwaliteitseisen stellen vinden veel gemeenten indruisen tegen de dereguleringsgedachte. Sommige criteria gaan voor veel gemeenten wat te ver (een fietsparkeernorm), omdat bewoners van een (studenten-)stad tot op zekere hoogte moeten accepteren die niet elke fiets netjes geparkeerd staat.
- Het is ook mogelijk om op grond van artikel 13 uit de Woningwet een aanvraag (die in principe voldoet aan de woontechnische eisen uit het Bouwbesluit) af te wijzen. Het moet dan gaan om een specifieke woonsituatie, waarbij het niet wenselijk is dat een bepaalde woning wordt gesplitst of tot kamers wordt omgezet, gezien de woontechnische kwaliteit op die plek. Het gaat hier echter om een beleidsregel die slechts incidenteel kan worden toegepast als het om een uitzonderlijke situatie gaat.
- Een ander aandachtspunt is een goede onderbouwing bij afwijkende normen tussen woningsplitsing en –omzetting. In Maastricht moeten gesplitste woningen over een inpandige fietsenberging beschikken. Bij omzetting naar kamers hoeft deze voorziening niet inpandig te zijn. Er is geen duidelijke onderbouwing aanwezig voor dit verschil. Dit kan voor discussie zorgen met aanvragers van beide varianten (waarom de één een minder strenge eis dan de ander?).
- Net als bij andere maatwerktoetsen is handhaving ook hier een aandachtspunt. Duidelijk is dat controle op naleving van deze normen veel extra capaciteit vraagt. In de praktijk blijkt er al ruimhartig met de parkeernorm te worden omgegaan. Dit leidt op sommige plekken tot parkeeroverlast.
- Het is belangrijk om de gevolgen van bepaalde normen te monitoren. Op dit moment blijken sommige normen zodanig streng dat (te) veel afwijkingen geweigerd (moeten) worden, zoals bij de norm voor het minimale gebruiksoppervlak. Als een norm ertoe leidt dat (vrijwel) alle aanvragen worden afgewezen, moet de gemeente zich de vraag stellen of dat effect gewenst is. Zo nee, dan zou de norm moeten worden aangepast. Het omgekeerde geldt overigens ook: als alle aanvragen hieraan voldoen is het de vraag of dit gewenst is. Zo ja, dan de gemeente zich de vraag stellen of de norm afgeschaft kan worden. Zo nee, dan ligt aanscherping van de norm voor de hand.

Versoepeling kwaliteitseisen Bouwbesluit

Vanaf 1 juli 2015 worden de kwaliteitseisen uit het landelijke Bouwbesluit versoepeld. Bedoeling hiervan is onder andere het bouwen van nieuwe studentenwoningen aantrekkelijker te maken voor investeerders. De verplichting van een balkon en fietsenhok wordt voor kamerbewoning uit het Bouwbesluit geschrapt. Daarnaast wordt de minimale oppervlakte voor een woning teruggebracht van 18 naar 15 m² (tenminste als de kamer wordt gebruikt door studenten, voor andere doelgroepen blijft de norm 18 m²). Daardoor wijken de huidige woontechnische eisen die de gemeente Maastricht stelt, in de toekomst nog verder af van het Bouwbesluit. De vraag is of de gemeente wil vasthouden aan haar afwijkende woontechnische kwaliteitseisen met betrekking tot kamerbewoning, nu de regels landelijk verder worden versoepeld.

Verskil tussen beleidsregels woningomzetting en woningsplitsing

De meeste gemeenten die zowel woningsplitsing als –omzetting gereguleerd hebben, stellen afzonderlijke beleidsregels voor beide varianten op. Zo geldt bij woningomzetting dat bij het omzetten

naar een beperkt aantal kamers (vaak maximaal 3) er geen omzettingsvergunning noodzakelijk is. Bij woningsplitsing speelt het aantal bewoners of woningen vrijwel nooit een rol in het bepalen of men een vergunning moet aanvragen. Daarnaast is te zien dat de kwaliteitseisen waaraan men moet voldoen om een vergunning te krijgen, bij woningsplitsing wat hoger liggen dan bij woningomzetting (bijvoorbeeld als het gaat om het aantal m² woonoppervlak).

Afweging oude en nieuwe situatie

Bij elke toets geldt dat per aanvraag de oude situatie (één zelfstandige woning) moeten worden afgewogen tegen de nieuwe situatie (gesplitste of omgezette woning). De nieuwe situatie kan immers beter zijn dan de oude situatie. Bijvoorbeeld als een kwalitatief slechte eengezinswoning wordt gesplitst in meerdere appartementen die bouw- en woontechnisch van goede kwaliteit zijn. Dan kan het wenselijk zijn om afwijking voor splitsing te verlenen, ook al druist splitsing in tegen het volkshuisvestelijk- of leefbaarheidsbelang op die locatie.

Opstellen beleidsregels is dynamisch gebeuren

Een scan van beleidsdocumenten van Nederlandse gemeenten toont al snel aan dat vrijwel elke gemeente met beleid op woningsplitsing en/of –omzetting in de loop der jaren haar beleid meerdere malen heeft aangepast. Veelvoorkomende aanpassingen zijn:

- In aanvulling op regulering van woningomzetting, ook regulering van woningsplitsing.
- Aanvulling en aanpassing van criteria om de effecten op leefbaarheid te toetsen.
- Aanpassing van het quotum per straat.

Uit de hoeveelheid nota's die gemeenten in de afgelopen jaren hierover hebben geproduceerd, blijkt dat vrijwel alle Nederlandse studentensteden worstelen met het thema. De perfecte regulering is (nog?) niet gevonden. Daarnaast blijkt hieruit dat het thema in veel steden regelmatig op de politieke agenda staat. De Maastrichtse zoektocht is hierin dus allesbehalve uniek. Het geeft aan dat het belangrijk is om de effecten van het beleid zorgvuldig en continu te blijven monitoren.

Intensivering handhaving wenselijk

Het is wenselijk om na afronding van het project veilige kamers de handhaving op 'illegale kamers' duurzaam te continueren. Tevens is het wenselijk daarbij op te schuiven in de ondergrens van nu 5 kamers of meer naar een ondergrens van 4 of zelfs lager.

Sociaal beheer biedt kansen

Er ligt een uitdaging om het sociaal beheer waar mogelijk te verbeteren. Dit door zowel overlast gevende studenten, de onderwijsinstellingen als eigenaren van panden aan te spreken en de dialoog op te starten met als doel de overlast in te perken.

Keurmerk als kwaliteitsstempel voor kamers

Interessante gedachte is te werken aan een keurmerk, waarin enkele relevante zaken afgevinkt zijn en regelmatig worden gecontroleerd, denk aan brandveiligheid, inbraakpreventie, fysiek en sociaal beheer.

8.4 Conclusies

Resumerend kunnen we de voor- en nadelen per type beleidsregel (quota en maatwerkttoetsen) benoemen:

Beleidsregel	Voordelen	Nadelen
Quotum (% kamerverhuurpanden per straat)	<ul style="list-style-type: none"> • Simpel en goed communiceerbaar instrument • Eenvoudig te toetsen (vraagt minder capaciteit) • <i>Waterbedeffect (verplaatsing problemen)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Alleen effectief bij scherpe randvoorwaarden (worden illegale situaties meegenomen? Panden tot bepaalt aantal kamers uitgesloten?) • Gaat ervan uit dat meer kamers leidt tot meer overlast (vooordeel?) • Straten met veel kamerverhuurpanden komen op slot te staan • Gemeente heeft in Structuurvisie vastgelegd niet op deze wijze te willen reguleren • <i>Waterbedeffect (verplaatsing problemen)</i>
Afstandscriterium	<ul style="list-style-type: none"> • Simpel en goed communiceerbaar instrument • Eenvoudig te toetsen (vraagt minder capaciteit) • <i>Waterbedeffect (verplaatsing problemen)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Alleen effectief bij scherpe randvoorwaarden (worden illegale situaties meegenomen? Panden tot bepaalt aantal kamers uitgesloten?) • Straten met veel kamerverhuurpanden komen op slot te staan • Gemeente heeft in Structuurvisie vastgelegd niet op deze wijze te willen reguleren • <i>Waterbedeffect (verplaatsing problemen)</i>
Volkshuisvestelijke toets	<ul style="list-style-type: none"> • Directe relatie met woonbeleid (vigerend woningbouwprogramma, Woonvisie) • Kansen om diversiteit van de woningvoorraad te behouden / vergroten • Middel om zelfstandige, goedkope eengezinswoningen te behouden 	<ul style="list-style-type: none"> • Kenmerken van de woningvoorraad verschillen sterk per buurt; dus ook de effecten van een volkshuisvestelijke toets.
Leefbaarheidstoets	<ul style="list-style-type: none"> • Legt een directe relatie tussen overlast en kamerverhuur / woningsplitsing (antwoord op veelgehoord geluid uit de samenleving) • Richt zich op de directe overlastgever i.p.v. de woning van eventuele overlastgever(s). 	<ul style="list-style-type: none"> • Blijft lastig om leefbaarheidscriteria te objectiveren • Kost relatief veel capaciteit om deze toets uit te voeren • Alleen effectief bij goede registratie van klachten
Bouwtechnische toets	<ul style="list-style-type: none"> • Kans om gemeentelijke ambitie vast te leggen over de gewenste kwaliteit van kleine wooneenheden 	<ul style="list-style-type: none"> • Alleen effectief bij consequent gebruik van definities en zinsneden in bestemmingsplannen • Juridische hardheid aandachtspunt bij kwaliteitseisen die boven Bouwbesluit liggen • (te)veel kwaliteitseisen druist in tegen dereguleringsgedachte • Kost relatief veel capaciteit om deze toets uit te voeren

9 Beleidscontext Maastricht

9.1 Relatie met gemeentelijke woningbouwprogrammering

Momenteel loopt de herijking van de woningbouwprogrammering. Zowel op de schaal van Zuid-Limburg (structuurvisie wonen), Maastricht & Heuvelland (regionale woonvisie en afwegingskader voor projecten) als de stad Maastricht (herijking raadsbesluit stedelijke programmering woningbouw uit 2010). Het algemene beeld wat daaruit naar voren komt is dat de huidige plancapaciteit de woningvraag voor de komende jaren ver overschrijdt. Om evenwicht te brengen tussen vraag en aanbod moet er (verder) in de plancapaciteit worden geschrapt. Zeker omdat volgens de huidige prognoses en zonder rekening te houden met extra, niet te prognosticeren woningvraag als gevolg van bijvoorbeeld bedrijfsvestigingen, de woningbehoefte na 2020 gaat krimpen.

Om in de kwantitatieve behoefte te voorzien is er dus geen noodzaak om nieuwe plannen te ontwikkelen. Een verdere toename van de woningvoorraad door een ruim beleid voor woningsplitsing en woningomzetting naar kamers is vanuit dit oogpunt dus ook niet nodig. Daar komt bij dat een groot deel van de woningsplitsingen en -omzettingen plaatsvinden in (centrum-)stedelijke woonmilieus en de huidige plancapaciteit voor nieuwbouw zich ook voor een groot deel hier bevindt (Belvédère is centrumstedelijk woonmilieu, Groene Loper A2 is stedelijk woonmilieu; dit zijn -afgezien van de herstructurering in bestaande woonbuurten de twee grootste bouwlocaties in Maastricht). Voor de gewenste toename van woningen in stedelijke woonmilieus is derhalve een ruim beleid voor splitsing en omzetting niet noodzakelijk.

Hier tegenover kunnen we stellen dat vanuit het oogpunt van duurzaamheid een flexibel gebruik van de bestaande woningvoorraad voorop hoort te staan. Verder zijn er woningen die door hun grootte en/of indeling niet meer courant zijn en alleen door een andere invulling (beter) kunnen aansluiten op de huidige en toekomstige vraag. Hier hoort bij dat de mogelijkheden voor het aanpassen van woningen niet onnodig worden bemoeilijkt. Dat past ook in het credo van de nieuwe stadsontwikkeling: kleinschalig, van onderop, in coproductie met toekomstige gebruikers, optimaal gebruik maken van de mogelijkheden voor herbestemming.

In de huidige programmering is het uitgangspunt vastgelegd dat de woningbehoefte primair wordt opgevangen in de stedelijke brandpunten A2 (Groene Loper), Belvédère en de herstructurering. Daarnaast zorgen de zgn. pijplijnplannen en uitzonderingscategorieën (topsegment, woonzorgwoningen (alleen als compensatie voor het wegvallen van intramurale plekken) en studentenhuisvesting in geval van herbestemming) ook voor woningbouwproductie.

De praktijk van de afgelopen jaren laat zien dat een groot deel van de woningbouwproductie buiten deze brandpunten heeft plaatsgevonden. Voor een deel komt dat door de pijplijnplannen. Maar voor een ander, aanzienlijk deel komt dat ook door het omzetten van niet-woongebouwen naar wonen als ook het omzetten van eengezinswoningen naar appartementen. Ongeveer de helft van de toename van de woningvoorraad in de afgelopen jaren is hierop terug te voeren. De cijfers laten zien dat dit sinds het amendement woningsplitsing (juni 2013) wel minder is geworden.

Wordt er in de woningbouwprogrammering dus de keus gemaakt om de prioriteit voor de stedelijke brandpunten A2 (nieuwbouw), Belvédère (nieuwbouw en herbestemming niet-woongebouwen) en de herstructurering (sloop/nieuwbouw en woningverbetering) te herbevestigen, dan ligt een stringent beleid voor woningsplitsing en omzetting naar kamers voor de hand. Omgekeerd: naarmate

woningsplitsing en woningomzetting een grotere rol krijgen in het vervullen van de behoefte, neemt de noodzaak om deze via de stedelijke brandpunten op te vangen af. De keus voor een ruim of krap beleid voor woningsplitsing moet dus in het proces van de herijking van de woningbouwprogrammering worden meegenomen.

9.2 Relatie met beleid studentenhuisvesting

De markt voor studentenhuisvesting is een belangrijke uitbreidingsmarkt in Maastricht. Afhankelijk van de bron is er voor de komende jaren behoefte aan 675 wooneenheden tot 2020 (lokale woonagenda Maastricht 2012), c.q. 1.500 wooneenheden tot 2022 (landelijk onderzoek studentenhuisvesting Apollo 2014). Als volgens dit laatste onderzoek ook de studenten die nu buiten Maastricht wonen maar graag in de stad willen wonen (ca. 800), volledig bij de behoefte worden meegerekend, stijgt de behoefte naar ca. 2.250 wooneenheden tot 2020.

In grotere, verspreid over de stad liggende initiatieven voor studentenhuisvesting zit een plancapaciteit van minimaal 1.300 tot maximaal 2.300 wooneenheden. Hiermee kan zelfs de maximale behoefte worden opgevangen. Dit betekent dat een omvangrijke toevoeging aan de voorraad studentenhuisvesting als gevolg van woningsplitsing en -omzetting de verhouding tussen vraag en aanbod al snel uit het lood kan slaan. Ook geldt dat voor de reguliere woningbouwprogrammering een verdere toename van de woningvoorraad door een ruim beleid voor woningsplitsing en omzetting naar kamers vanuit het oogpunt van de kwantitatieve behoefte niet nodig is.

Volgens de lokale woonagenda is de diversificatie van het aanbod belangrijker dan de uitbreiding van het aanbod. Kernwoorden daarin zijn: meer gemeubileerde kamers met name in short stay, meer zelfstandige huisvesting, toevoeging van onzelfstandige kamers met meer ruimte en kwaliteit.

Voor studentenhuisvesting moet verder met de volgende uitgangspunten rekening worden gehouden:

- Gemeente voert geen spreidings- of concentratiebeleid voor studentenhuisvesting (Structuurvisie 2012); sturen op quota als toets valt daarmee sowieso af.
- Herbestemming gaat voor nieuwbouw (Structuurvisie 2012);
- Zelfstandige studenteneenheden zijn vrijgesteld in geval van herbestemming bestaande gebouwen (Aanpassing uitzondering stedelijke programmering woningbouw);
- Nieuwbouw (inclusief short stay) uitsluitend in Brandpunten (met name Belvédère, Groene Loper en potentieel Herstructureringsbuurten) mits passend binnen stedelijke programmering (Stedelijke programmering 2010-2019);
- Onzelfstandige studenten eenheden vallen buiten de stedelijke programmering (niet concurrerend met reguliere woningbouw);
- In het Centrum dient zelfstandige woning minimaal 50 m² te zijn en een onzelfstandige kamer minimaal 20 m² (Amendement 2013);
- Via de ontwikkeling van enkele grote clusters van studentenhuisvesting wordt actief ingespeeld op de behoefte aan huisvesting in een campussetting, hetgeen ook een bijdrage kan leveren aan het verminderen van de negatieve effecten van de verspreide huisvesting van studenten in woonbuurten (nota grootschalige geconcentreerde studentenhuisvesting).

Wat betekent dit nu voor woningsplitsing en -omzetting? Gezien het (ruimtelijke) patroon van de afgelopen jaren spelen splitsing en omzetting kennelijk goed in op de behoefte van studenten. Het past binnen het beleid gericht op herbestemming en hergebruik, met minimale inzet op nieuwbouw. Echter

ook hier geldt dat er een spanning is tussen de plancapaciteit in grotere plannen aan de ene kant en de grote bijdrage die splitsing en omzetting levert aan het lenigen van de behoefte aan de andere kant.

Voorstel voor uitbreiding van de woontoets

We stellen voor de hiervoor geconstateerde spanning op te lossen door een apart woningbouwprogramma studentenhuisvesting te ontwikkelen voor zowel zelfstandige als onzelfstandige eenheden met daarin een apart "contingent" voor splitsing en omzetting.

Doen we dit niet, dan dreigt bij studentenhuisvesting eenzelfde situatie te ontstaan als bij de reguliere programmering. Zij het dat het hier primair gaat om enerzijds grootschalige herbestemming van zowel woon- als niet-woongebouwen en anderzijds individuele herbestemming. Reden om in de woontoets een contingent op te nemen dat aangeeft hoeveel zelfstandige wooneenheden voor studenten er bij mogen komen per jaar via woningsplitsing en hoeveel onzelfstandige eenheden (kamers) via omzetting van woningen.

9.3 Conclusie: splitsing/omzetting is rader in het geheel

Kijken we sec vanuit de evaluatie van het beleid woningsplitsing en omzetting in kamers is er weinig tot geen aanleiding om het beleid rigoreus bij te stellen. Belangrijkste verbetering is te behalen door het opstellen van een facetbestemmingsplan, waardoor gelijktijdig uniformiteit en eenduidigheid ontstaat over wat, waar wel/niet is toegestaan. Binnen de uitwerking in beleidsregels kunnen nog keuzes worden gemaakt evenals de keus om aanvullend een huisvestingsverordening op te stellen. Aan de hand van de te hanteren toetsen (woontoets, bouw- en woontechnische toets, leefbaarheidstoets) kan meer of minder stringent gestuurd worden op splitsing of omzetting in kamers. Dit kan zowel geografisch (bijvoorbeeld door het regime te wijzigen van 'ja, mits' naar 'nee, tenzij', of zelfs door afschaffen van dit onderscheid), maar ook kwantitatief, door bijvoorbeeld contingenten te bepalen binnen de woontoets. Er kan dus ingestoken worden op het consolideren van het huidige beleid, maar ook bijgesteld worden naar verruiming of juist inperking van de mogelijkheden voor splitsing of omzetting naar kamers.

Er is een duidelijke spanning tussen de huidige stringente programmering en nieuwbouw- of herbestemmingsplannen. Deze programmering zal de komende jaren bovendien nog stringenter worden. Dit vraagt om een expliciete afweging tussen enerzijds nieuwbouw en anderzijds herbestemming van zowel woon- en niet-woongebouwen. De keus voor een ruim of krap beleid voor woningsplitsing is, daardoor mede afhankelijk van de keuzes die in het proces van de herijking van de woningbouwprogrammering worden gemaakt.

Om actief te kunnen sturen is het wenselijk dat in de herijking van de woningbouwprogrammering wordt gekomen tot een apart 'programma studentenhuisvesting' voor zowel toevoeging van zelfstandige als onzelfstandige eenheden. Er wordt een contingent voor splitsing én een contingent voor omzetting bepaald. Zo kan actief worden gestuurd op een goede verhouding tussen enerzijds nieuwbouw/herbestemming in de grootschaliger plannen en anderzijds op het splitsen en omzetten van individuele bestaande woningen en herbestemming van niet-woongebouwen. In het ultieme geval kan zelfs per buurt of stadsdeel gecontingenteerd worden.

10 Verkenning geschikt instrumentarium

De gemeente is niet gelukkig met het huidige juridische kader voor splitsing en omzetting via de diverse bestemmingsplannen. Het verwerken van de beleidsregels in bestemmingsplannen is een langdurig traject geweest waarbij veel verschillende regimes in de verschillende bestemmingsplannen, en daarmee ook buurten zijn ontstaan. Er is behoefte aan meer eenvoud en eenduidigheid. Het amendement heeft meer helderheid gebracht in de normering, maar deze is op onderdelen te strak (vierkantemeternorm) en onvoldoende onderbouwd (onderscheid fietsenstalling uit-/inpandig)

Facetbestemmingsplan meest geëigende instrument

De meest voor de hand liggende optie is het beleid rond woningsplitsing en –omzetting vast te leggen in een facetbestemmingsplan. Hierin kan de gemeente aangeven in welke buurten er een verbod op splitsing of omzetting naar kamers van kracht zal worden (de ‘nee, tenzij’-buurten). Het voordeel is dat beleidsregels over splitsing en omzetting in de huidige bestemmingsplannen op één moment binnen één regime voor de gehele stad beschikbaar komen en hanteerbaar zijn.

Huisvestingsverordening als eventueel aanvullend instrumentarium

De gemeente kan overwegen een Huisvestingsverordening op te stellen voor beleid rond beheer van de goedkope woningvoorraad en daarmee ook sturing op woningsplitsing en omzetting naar kamers. Dit is vooral interessant als er tegelijkertijd vanuit de gemeente behoefte is om ook een verordening in het kader van de woonruimteverdeling op te stellen. In dat geval kunnen twee vliegen in één klap worden geslagen. Voor sturing op de woonruimteverdeling via een huisvestingsverordening is het noodzakelijk om aan te tonen dat er sprake is van schaarste aan goedkope woningen. Voordeel van de Huisvestingsverordening is het feit dat verleende vergunningen voor splitsing of omzetting ingetrokken kunnen worden. Nadeel is dat naast de gebruiksvergunning en de omgevingsvergunning die sowieso moet worden aangevraagd, er nog een vergunning moet worden aangevraagd. Dit brengt wellicht onnodige regeldruk met zich mee.

Facetbestemmingsplan uitwerken in beleidsregels

In grote lijnen zijn er twee smaken om de nadere beleidsregels voor splitsing en omzetting uit te werken;

- Optie 1. Een normering via een quotum of afstandscriterium, of
- Optie 2. Eén of meerdere maatwerktoetsen, bijvoorbeeld
 - Woontoets
 - Leefbaarheidstoets
 - Bouw- en woontechnisch

Optie 1. Normering

Deze optie vormt in de basis een eenvoudig systeem, waarmee snel kan worden bepaald of een aanvraag in aanmerking komt voor toepassing van de afwijking. Bovendien is met name het afstandscriterium een probaat middel om concentratie van splitsing en –omzetting te voorkomen. Bij een nadere blik blijken er wel wat kanttekeningen geplaatst te kunnen worden bij dit systeem. Zo is de kans groot dat delen van de stad voor splitsing op slot komen te staan, omdat straten al boven het quotum van het percentage gesplitste of verkamerde woningen zitten of omdat er teveel reguliere woningen nabij de gesplitste / omgezette woningen liggen. Gevolg is het risico van ontstaan van een waterbed-effect: de aanvragen verplaatsen zich naar de buurten waar het quotum nog ruimte biedt.

Daarnaast is het bij een quotum noodzakelijk om een heel goed zicht te hebben op de reeds bestaande legale én illegale splitsingen en –omzettingen om zodoende een realistisch beeld te hebben van de mate waarin een bepaalde straat of buurt al aan zijn quotum of afstandscriterium zit.

De gemeenteraad heeft zich bij vaststelling van de Structuurvisie 2012 nadrukkelijk niet voor deze optie uitgesproken.

Optie 2. Maatwerktoets

Deze optie gaat er van uit dat elke aanvraag afzonderlijk wordt getoetst op één of meerdere maatwerktoetsen, zoals op dit moment in Maastricht al geschiedt. Voortzetten van deze werkwijze lijkt het meest aan te sluiten bij de wensen van de gemeente. Bovendien lijken de voordelen van een normering te beperkt om een verandering van de werkwijze van Maastricht te rechtvaardigen. Wel is er aantal knelpunten dat dan aangepakt moeten worden:

- Er zal kritisch gekeken moeten worden naar het aantal en aard van de criteria die de gemeente hanteert. Zeker op het vlak van de woontechnische toets hanteert de gemeente aanzienlijk meer criteria dan andere gemeenten. Dat is geen probleem, zolang er een goede onderbouwing bestaat om deze criteria te hanteren.
- In de praktijk blijkt op dit moment dat sommige criteria niet altijd worden nageleefd en / of er slechts beperkte capaciteit is voor een goed handhavingsbeleid. Dat zet de stelregel "geen goed beleid zonder goede handhaving" onder druk.
- Met name op het vlak van de leefbaarheidstoets is het nog mogelijk om een concretiseringslag te maken als het gaat om de afwijkingscriteria. De gemeenten Nijmegen en Utrecht hanteren vergelijkbare leefbaarheidstoetsen, waarbij een aantal goed meetbare aspecten zijn benoemd. Niettemin blijft een leefbaarheidstoets altijd een zeker subjectief karakter behouden.

Het ligt voor de hand in de gemeente Maastricht te reguleren door inzet van een maatwerktoets.

Voorstellen voor uitwerking in beleidsregels

Hierna geven we voor de drie onderscheiden toetsen weer op welke wijze deze nu worden in gezet en welke optimalisaties we voorstellen. Dit op basis van de beleidsevaluatie, leerervaringen die elders zijn opgedaan en de ambitie om zoveel als mogelijk aansluiting te zoeken bij normen en criteria gehanteerd in de landelijk geldende wetgeving en besluiten. Uiteraard onderscheiden we daarin het beleid bij woningsplitsing en bij omzetting naar kamers.

Centrale vraag is met welke argumenten de (lokale) overheid kan sturen op kleinschalig particulier initiatief rond splitsing of omzetting naar kamers. Overweging kan zijn om meer ruimte te geven en de sturing primair te richten op een goede kwalitatieve invulling. Daarbij zou de aandacht meer op die aspecten gelegd kunnen worden die raken aan de openbare ruimte en de leefbaarheid, dus bijvoorbeeld eisen t.a.v. fietsenstalling en buitenruimte. We stellen deze aanvullende kwaliteitscriteria hierna voor. Voor de vierkantemeter norm wordt aansluiting gezocht bij het landelijke Bouwbesluit. Alhoewel dit minimumeisen zijn, die bovendien nog eens naar beneden worden bijgesteld, is hiermee wel een bodem in de woningkwaliteit gelegd.

Uitgangspunten en voorstellen bij woningsplitsing

Van het verbod tot woningsplitsing kan door het college worden afgeweken als:

Huidige situatie (volgens amendement 2013 in de nee, tenzij buurten)	Voorstel
<p>Woontoets</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ nieuwe woningen passen in het gemeentelijk woningbouwprogramma; <p>Bouw- en woontechnische toets</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ per woning wordt voldaan aan de gemeentelijke parkeernormen; ▪ bruto vloeroppervlak per nieuwe woning niet minder dan 50 m2 bedraagt, bergruimte wordt voor maximaal 5 m2 meegeteld; ▪ nieuwe woningen beschikken over een inpandige voorziening om fietsen te stallen en huishoudelijk afval tijdelijk op te slaan. ▪ in de nieuwe woning een goed woon- en leefklimaat is gegarandeerd; <p>Leefbaarheidstoets</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ belangen van derden en de waarden van aangrenzende bestemmingen worden niet onevenredig geschaad; ▪ aanwezige bedrijven worden in hun functioneren niet onevenredig beperkt. 	<p>Woontoets</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ nieuwe woningen passen in het gemeentelijk woningbouwprogramma; ▪ te splitsen woning moet een minimum gebruiksoppervlak wonen van 100 m2 hebben <p>Bouw- en woontechnische toets</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ per woning wordt voldaan aan de gemeentelijke parkeernormen; ▪ leidend is het Bouwbesluit Nieuwbouw voor de bouwtechnische kwaliteit van de woning (o.a. minimale oppervlaktemaat en lichttoetreding); ▪ nieuwe woningen beschikken over een inpandige voorziening om fietsen te stallen en huishoudelijk afval tijdelijk op te slaan, dan wel een voorziening op eigen terrein hiervoor. <p>Leefbaarheidstoets*</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ beoordelen van de staat van het onderhoud van de woning; ▪ beoordelen van het straatbeeld (uitstraling, verloedering) binnen een straal van 50 meter; ▪ beoordelen van het aantal woningsplitsingen en omzettingen in een straal van 50 meter (legaal en illegaal); ▪ beoordelen van het geregistreerde klachtenpatroon uit de buurt. <p><i>*bij nadere uitwerking van deze toets moet de norm nader worden bepaald.</i></p>

De belangrijkste veranderingen die we voorstellen zijn:

- Dat te splitsen woningen -dus voorafgaand aan de splitsing- een minimaal gebruiksoppervlak hebben van 100 m2 (woonoppervlak waar je kunt wonen of verblijven). Hiermee vergroten we enerzijds de mogelijkheden voor grotere, veelal monumentale, (gezins)woningen die niet meer goed in de markt liggen als woning of te duur zijn voor een enkel gezin als geschikt pand voor woningsplitsing en sluiten kleinere gezinswoningen uit. Deze monumentale panden liggen voornamelijk in de binnenstad. De kleine gezinswoningen voornamelijk buiten de binnenstad in de woonbuurten. Hiermee wordt dus ruimte gehouden in de binnenstad en wordt ruimte voor woningsplitsing in woonbuurten beperkt. De norm van 100 m2 verdient nog wel nadere onderbouwing.
- Voor het minimaal gebruiksoppervlak⁵ aan te sluiten bij het Bouwbesluit Nieuwbouw. PM: voetnoot naar vorige bolletje halen; daar introduceer je dit begrip.

⁵ De gebruiksoppervlakte is de bruikbare vloeroppervlakte, geschikt voor het beoogde gebruik. Dit is in feite het totale vloeroppervlak tussen de omsluitende wanden van de gebruiksfunctie minus de vaste obstakels van enige omvang (dragende binnen wanden, schalmgat, vide, liftschacht als oppervlakte > 4 m2, vloeroppervlakte met een vrije hoogte kleiner dan 1,5 meter, trapgat, liftschacht of vide, indien de oppervlakte daarvan groter is dan 4 m2)

- De leefbaarheidstoets verder te concretiseren, in de wetenschap dat hier altijd een zekere subjectiviteit in de beoordeling aan de orde is.
- De aanwezigheid van bestaande woningsplitsing of omzetting in de nabijheid een rol te laten spelen bij de afweging. Hieraan wordt niet bij voorbaat een quotum of aantal gehangen, maar bekeken wordt of de nabijheid uitbreiding kan verdragen.
- Bij geconstateerde vermeende illegaliteit tijdens de maatwerktoets, handhaving te overwegen.

Uitgangspunten en voorstellen bij omzetting naar kamers

Van het verbod tot omzetting van de woning naar kamers kan door het college worden afgeweken als:

Huidige situatie (volgens amendement 2013 in de nee,tenzij buurten)	Voorstel
<p>Woontoets</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ niet van toepassing <p>Bouw- en woontechnische toets</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ per om te zetten woning wordt voldaan aan de gemeentelijke parkeernormen; ▪ de oppervlakte per kamer dient tenminste 20 m2 te bedragen; ▪ de ontstane woonruimten beschikken over een berging en fietsenstalling; ▪ het woon- en leefklimaat in de omgeving mag niet onevenredig worden verstoord; ▪ indien de verhuurder ter plaatse het hoofdverblijf heeft, mogen er per woning maximaal drie kamers voor kamerbewoning worden gebruikt. <p>Leefbaarheidstoets</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ niet van toepassing. 	<p>Woontoets</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ identiek aan woningsplitsing <p>Bouw- en woontechnische toets</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ identiek aan woningsplitsing <p>Leefbaarheidstoets</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ identiek aan woningsplitsing

Vooruitlopend op facetbestemmingsplan kan raad voorbereidingsbesluit nemen

In geval de gemeente Maastricht wil komen tot een facetbestemmingsplan biedt artikel 3.7 lid 4 van de Wro de mogelijkheid. Dit artikel bepaalt: “Om te voorkomen dat een bij een voorbereidingsbesluit aangewezen gebied minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van een daaraan bij het plan te geven bestemming, kan bij het besluit tevens worden bepaald dat het verboden is het gebruik van daarbij aangewezen gronden of bouwwerken te wijzigen. Hierbij kan mede worden bepaald dat binnen de bij het voorbereidingsbesluit te geven regels bij een omgevingsvergunning van het verbod kan worden afgeweken.” Handhaving van deze bepaling is mogelijk met toepassing van artikel 7.2 (het is verboden gronden of bouwwerken te gebruiken in strijd met a. een voorbereidingsbesluit).

De raad zal in dat geval worden voorgesteld om een voorbereidingsbesluit te nemen waarbij de nieuwe toetsingscriteria in het voorbereidingsbesluit worden opgenomen. Dit heeft meerdere voordelen:

1. de huurders, verhuurders en omwonenden weten waar ze aan toe zijn;
2. we hebben meteen eenduidig beleid.

Tevens wordt er tijd ingeruimd om nieuwe criteria alvast te gebruiken. Als blijkt dat een voorwaarde toch moeilijk te toetsen is, tot ongewenste besluiten leidt of anderszins aangepast moet worden, dan

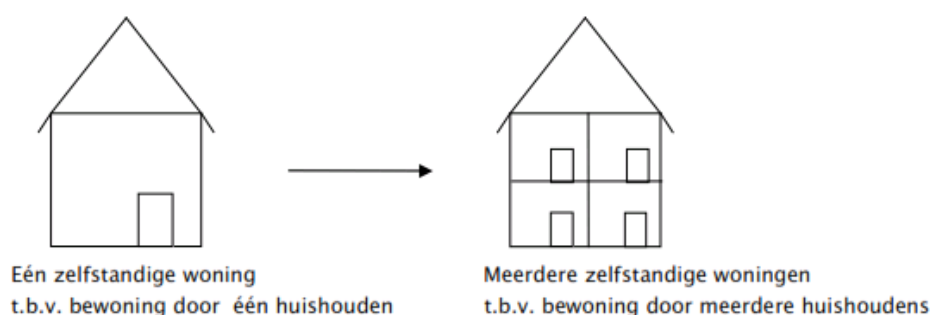
kan dit meteen worden meegenomen in het bestemmingsplan. Dit leidt uiteindelijk tot een zo optimaal mogelijk facetbestemmingsplan.

Bijlage I Toelichting begrippenkader

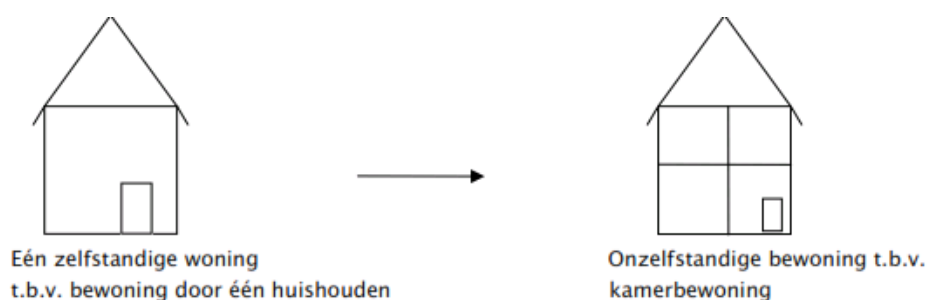
Oude definities volgens 'Naar beleid voor woningsplitsing in Maastricht'

De beleidsnotitie Woningplitsing van de gemeente uit 2008 lijkt zich, gezien de naam, specifiek te richten op de regulering rondom woningsplitsing. Echter, in de notitie wordt ook aandacht besteed aan de verbijzonderingen van het beleid, in het geval van kamergewijze verhuur. De volgende definities worden gehanteerd:

Zelfstandige woonruimte: Woonruimte met eigen toegang, die de bewoner kan bewonen zonder afhankelijk te zijn van elementaire voorzieningen zoals keuken, toilet en douche buiten zijn eigen afzonderlijke woonruimte. De bewoner is dus niet verplicht om elementaire woonvoorzieningen te delen met anderen die niet tot zijn of haar huishouden behoren.



Kamergewijze verhuur: Alle vertrekken in een woning (woon-, slaapkamer) behalve keuken, toilet, badkamer, zolder, hal en gang. Een kamer bestaat uit één of twee ruimtes waarin de deelfuncties wonen en slapen zijn gesitueerd. Overige elementaire woonvoorzieningen moeten met andere bewoners worden gedeeld (gemeenschappelijke voorzieningen).



Uit dit onderscheid is af te leiden dat woningsplitsing betrekking heeft op het splitsen van één zelfstandige woning naar twee of meer zelfstandige woningen. Het verbouwen van één zelfstandige woning naar twee of meerdere kamers noemen we 'kamergewijze verhuur'.

De definities die we als gemeente in 2008 hebben geformuleerd voldoen niet meer aan het huidige tijdsbeeld. Enerzijds is er verschil tussen onze eigen definities (uit de notitie woningsplitsing, maar ook de diversiteit van definities die wordt gehanteerd in bestemmingsplannen) en de definities die gehanteerd worden in het Bouwbesluit. Anderzijds zien we steeds vaker dat er aanvragen komen om zelfstandige of onzelfstandige woonruimte te ontwikkelen in bestaande gebouwen waarbij er op dit moment nog geen sprake is van een woonfunctie (denk aan een leegstaande kantoren of scholen).

Daarom stellen we voor om onze definities uit te breiden en zoveel mogelijk te laten aansluiten op het Bouwbesluit.

Nieuw te hanteren begrippen

Zelfstandigheid van de woonruimte

Een eerste onderscheid dat we moeten maken is het verschil tussen zelfstandige en onzelfstandige woonruimte.

- Zelfstandige woonruimte: Woonruimte met eigen toegang, die de bewoner kan bewonen zonder afhankelijk te zijn van elementaire voorzieningen zoals keuken, toilet en douche buiten zijn eigen afzonderlijke woonruimte. De bewoner is dus niet verplicht om elementaire woonvoorzieningen te delen met anderen die niet tot zijn of haar huishouden behoren.
- Onzelfstandige woonruimte: De woonruimte beschikt niet over een eigen toegang en/of een of meerdere elementaire voorzieningen (zoals keuken, toilet en douche) maar moet deze delen met andere bewoners (gemeenschappelijke voorzieningen). Eenvoudig gezegd: mist een woonruimte één of meer van de primaire onderdelen van het woonprogramma (slaapkamer, keuken, toilet of douche) spreken we van een onzelfstandige woonruimte.

Eén woonruimte wordt bewoond door één huishouden

Elke woonruimte wordt bewoond door één huishouden. Ook hiervoor hebben we een definitie opgenomen:

- Huishouden: één persoon of verzameling van personen, woonachtig in één woonruimte. In geval van een verzameling van personen hebben deze de intentie om voor onbepaalde tijd een samenlevingsverband met elkaar aan te gaan⁶.

Kamers en woningen

Op basis van deze indeling kunnen we ook de begrippen 'woning' en 'kamer' definiëren:

- Woning: Een woning betreft een *zelfstandige woonruimte* die dient voor de huisvesting van één huishouden. Het betreft (een deel van) een gebouw dat wordt gebruikt om te wonen (woonfunctie).
- Kamer: Alle vertrekken in een woning (woon-, slaapkamer) behalve keuken, toilet, badkamer, zolder, hal en gang. Een kamer bestaat uit één of twee ruimtes waarin de deelfuncties wonen en slapen zijn gesitueerd. Overige elementaire woonvoorzieningen (keuken, toilet, douche), maar ook de toegang tot de woning moeten met andere bewoners worden gedeeld. Daarmee vallen alle kamers onder de noemer '*onzelfstandige woonruimte*'. Een kamer vormt een wooneenheid binnen een woonfunctie. Het maakt daarbij niet uit hoeveel kamers er in een woning zijn.

Onderscheid 'pand' en 'verblijfsfunctie'

Een woning en kamer bevinden zich in een grotere, fysieke eenheid. Hiervoor maken we onderscheid tussen een 'pand' en 'verblijfsobject'.

- Pand: De kleinste bij de totstandkoming functioneel en bouwkundig-constructief zelfstandige eenheid die direct en duurzaam met de aarde is verbonden en betreedbaar en afsluitbaar is. Het betreft een samenhangende (bouw)constructieve eenheid⁷.
- Verblijfsobject: De kleinste binnen één of meer panden gelegen en voor woon-, bedrijfsmatige, of recreatieve doeleinden geschikte eenheid van gebruik die ontsloten wordt via een eigen afsluitbare

⁶ Uitspraak Rechtbank Gebruik Sint Hubertuslaan 25 (Maastricht) (2013)

⁷ BAG Objectenhandboek – Kadaster (2014)

toegang vanaf de openbare weg, een erf of een gedeelde verkeersruimte, onderwerp kan zijn van goederenrechtelijke rechtshandelingen en in functioneel opzicht zelfstandig is⁸.

Vergroten van het aantal zelfstandige / onzelfstandige woonruimten in bestaand vastgoed

De volgende stap is het definiëren van het fenomeen waarvoor deze beleidsevaluatie is uitgevoerd: het toevoegen of vergroten van het aantal zelfstandige of onzelfstandige woonruimten in bestaand vastgoed. We maken daarbij onderscheid in de zelfstandigheid van de woonruimte en de huidige functie van het gebouw waarin de verandering plaatsvindt.

Type pand	Transformatie	Noemen we:
Pand met woonfunctie	Veranderen door het huidige aantal zelfstandige woonruimten in het pand uit te breiden	Woningsplitsing
	Veranderen door het opsplitsen van zelfstandige woonruimte(n) in twee of meer onzelfstandige woonruimten	Omzetting naar kamers (voorheen noemden we dit kamergewijze verhuur)
Pand zonder woonfunctie	Veranderen in één of meer zelfstandige woonruimten	Woningtoevoeging
	Veranderen in één of meer onzelfstandige woonruimten	Kamertoevoeging

- Bij woningsplitsing gaat het dus om het vergroten van het aantal zelfstandige woonruimten binnen een bestaand pand met woonfunctie (vaak van 1 naar meerdere zelfstandige woonruimten, maar het kan ook mogelijk zijn dat twee zelfstandige woonruimten naar drie of meer zelfstandige woonruimten worden gesplitst).
- In panden zonder woonfunctie spreken we van woningtoevoeging als er één of meerdere zelfstandige woonruimten door de aanpassing worden gecreëerd.
- Bij omzetting naar kamers worden twee of meer onzelfstandige woonruimten gecreëerd in een pand met woonfunctie.
- Bij een bestaand pand zonder woonfunctie is er sprake van kamer toevoeging als er één of meerdere onzelfstandige woonruimten worden ontwikkeld.

⁸ BAG Objectenhandboek – Kadaster (2014)

Bijlage II Overzicht geïnterviewde partijen

Woningcorporaties

- Woonpunt
- Maasvallei
- Servatius

Buurtplatforms

- Buurtplatform Limmel
- Buurtplatform Brusselse Poort
- Buurtplatform Jekerkwartier
- Buurtplatform Wolder
- Bewonersorganisatie Koning Childebertstraat

Overige organisaties

- Brandweer Zuid-Limburg
- Politie Zuid-Limburg
- Vereniging van Eigenaren Binnenstad Maastricht (VEBM)
- Stadsdeelmanagers Maastricht Oost, -West, -Binnenstad
- Maastrichtse Studentenraad
- Maastricht Housing

Behorende bij "Nieuw beleid woningsplitsing en omzetting naar kamers" 7 juli 2015

DATUM 12 mei 2015

PROJECTNUMMER 935.103

OPDRACHTGEVER Gemeente Maastricht

Verslag Stadsavond woningsplitsing en kamerverhuur

Achtergrond

Op 12 mei jl. vond er een Stadsavond plaats over de beleidsevaluatie m.b.t. woningsplitsing en kamerverhuur. De bijeenkomst startte met een korte presentatie van Companen waarin de hoofdpunten van de evaluatie zijn toegelicht. Daarna heeft er een discussie plaatsgevonden over het eventueel aanpassen van het huidige beleid tussen zowel raadsleden als betrokken personen / organisaties (woningeigenaren, buurtplatforms, corporaties, studenten, etc.). Aan de hand van vijf stellingen zijn de wensen voor het nieuwe beleid verkend.

Eerste reacties n.a.v. presentatie uit de zaal

- Buurtplatform Brusselsepoort vindt de huidige handhavingsactie prima. Maar het komt wel erg laat. Door de vele studenten in de buurt is voor sommige ouderen het leven onmogelijk gemaakt door botsende leefstijlen (dhr Tempelaar).
- Waar zit de belangrijkste vraag? Het is een kans dat pandeigenaren zich nu hebben verenigd. Het is belangrijk dat de eigenaar zich meldt bij de burens. Hiervoor is zeker bereidheid bij de eigenaren: "plak mijn telefoonnummer maar bij de voordeur" (dhr van Gastel).
- De gemeente heeft haar standpunt gewijzigd t.a.v. vraag of bij elkaar wonende studenten wel/niet één huishouden vormen. Controle en handhaven op brandveiligheid is ok, maar eerst moet duidelijk zijn wat wel en niet mag, daarna strak handhaven. De gemeente had duidelijker moeten aangeven wat één huishouden is en wat kamergewijze verhuur is. In het nieuwe bestemmingsplan Maastricht-West staat geen definitie van huishouden. Vraag aan de raad is daarom huurders en eigenaren gerust te stellen door niet te handhaven en niet uit te zetten (vertegenwoordiger sprekend namens Patrick Zwarts)
- De echte overlast wordt gevormd door de feestjes die voortdurend op platte achterdaken worden georganiseerd. Niet het wonen als zodanig (bewoner A. Battalaan).
- Wat is de reden achter de oppervlakennorm van 50m²? En waarom zijn de studio's Carré 20-35m²? Is dat dan geen kwaliteit? (Spreker onbekend).

Boulevard Heuvelink 104
6828 KT Arnhem

Postbus 1174
6801 BD Arnhem

info@companen.nl

www.companen.nl

(026) 351 25 32

@Companen

BTW NL001826517B01

IBAN NL95RABO0146973909

KVK 09035291



Discussie over stellingen

Stelling 1

Sluiten we in oppervlaktematen aan bij het bouwbesluit nieuwbouw of willen we een plus?

1. *Een woonfunctie voor studenten telt minimaal 15 m² (zijnde niet gemeenschappelijk verblijfsgebied), een kamer telt minimaal 5 m². (95% is voorstander; zowel Raadscie. als tribune)*

Voorstanders:

- Grootte van de kamers / woningen zegt niks over de mate van overlast (dhr Dassen, buurtraad Limmel)
- De grootte van een. kamer is geen goede maatstaf. Kijk naar waar vraag naar is. Voor de meeste studenten is 12 m² prima. Veel studenten hebben ook geen geld voor een grote kamer (MSR).
- Met een grote minimum oppervlakte (50 m²) ga je in tegen de huidige marktvraag. Er wordt namelijk steeds meer kleinere woonruimten gevraagd.

Opmerking dhr Schoffeleers: norm 20/50 m² komt uit het splitsingsbeleid van 2008. Het Amendement wilde daarbij aansluiten.

2. *Bouwbesluitmaten zijn te beperkt, we stellen voor een zelfstandige woonruimte minimaal 50m² en voor een kamer minimaal 20 m² (= huidig beleid) (5% is voorstander)*

Voorstanders:

- Een strenge oppervlaktemaat is een goede manier om het aantal aanvragen binnen de perken te houden en daarmee de buurten leefbaar te houden.
- De norm is een goede manier om de juiste balans tussen zelfstandige woningen en gesplitste woningen aan te brengen. Op het moment dat er via de Campuslocaties voldoende studentencomplexen bij zijn gekomen, kan de minimumoppervlaktemaat weer minder strak worden gehanteerd.

Stelling 2

Parkeren fietsen oplossen op eigen erf?

1. *We volgen het Bouwbesluit (per 1/7/15 geen nadere voorwaarde aan parkeren fietsen) (55% is voorstander; met name vanuit de tribune)*

Voorstanders:

- Optie 2 en 3 zijn in de praktijk niet haalbaar, dus blijft optie 1 over.
- De woonsituatie is op elke locatie weer anders. Je bent daarom afhankelijk van de mogelijkheden die elke locatie biedt. We moeten daarom per situatie bekijken of het mogelijk is om een fietsenvoorziening aan te brengen (al dan niet inpandig).
- Als het mogelijk is om een inpandige voorziening aan te brengen, dan moeten we dat doen. Lukt dat niet, dan een voorziening op eigen terrein. Kiezen voor een pragmatische benadering (mevr Nuyts).
- Ook andere inwoners (niet-studenten) zetten hun fiets tegen de gevel van hun woning. Treed je daar dan niet tegen op (Rechtsongelijkheid)?
- Wil je een Universiteitsstad zijn, dan moeten er ook voldoende fietsenstallingen voor studenten aanwezig zijn. Als er geen ruimte op eigen terrein is, kunnen er dan geen parkeerhaventjes elders in de straat gemaakt worden (op openbaar terrein)? Misschien dat ook verhuurders daar een (financiële) bijdrage aan willen leveren.

- Als we een fietsenvoorziening verplicht stellen bij woningsplitsing en kamerverhuur, dan wel graag uniform. Anders is het voor buitenlandse studenten niet meer te volgen (welke straat inpandig, waar niet, etc.) (dhr. Breurs).

2. *Parkeren fietsen moet op eigen terrein (40% is voorstander; met name vanuit de Raadscie.)*

Voorstanders:

- Fietsen die op het trottoir gestald worden staan in de weg. Iets waar veel bewoners last van hebben. Daar moet tegen opgetreden worden.
- Fietsen die tegen de gevel worden gestald beschadigen het voegwerk.

3. *Parkeren fietsen moet inpandig (5% is voorstander)*

Stelling 3

In een maatwerktoets kijken we ook nadrukkelijk in welke mate er al kamergewijze verhuur in directe omgeving voorkomt?

1. *Mee eens, immers dat is van belang om te bepalen of druk op de directe omgeving niet te groot wordt. Dit betekent het hanteren van een quotum (25% is voorstander)*

Voorstanders:

- Clustering van studentenpanden leidt tot meer overlast. Dat moeten we voorkomen.
- In vergelijking met andere studentensteden ligt onze norm al veel hoger. We hebben een beetje quota nodig om de overbelasting in sommige buurten aan te pakken. Daarnaast kunnen we ook een beetje maatwerk hanteren (dhr Tempelaar).
- Het is een goed en helder instrument (voor iedereen duidelijk) (dhr Frijns).

2. *Niet mee eens, het gaat niet om de omvang van wat er al is, maar om de kwaliteit ervan. Daar zetten we de beoogde toevoeging tegen af. (75% is voorstander; zowel Raadscie. als tribune)*

Voorstanders:

- Overlast komt niet door clustering, maar door slecht beheer (zowel sociaal als fysiek). Dan kan 1 studentenpand meer overlast geven dan een clustering aan studentenpanden (mevr Depondt).
- In Groningen is het quotum als instrument mislukt. Verhuurders gaan net onder de vrijstellingsnorm zitten (tot 3 kamers hoeft men geen aanvraag te doen en wordt het pand dus ook niet meegeteld voor het quotum) (MSR).
- Als je Campus-complexen gaat ontwikkelen zit je al heel snel aan het quotum (terwijl het beheer waarschijnlijk wel goed geregeld is) (MSR).
- Et hanteren van een quotum werkt stigmatiserend (Huizenbeheer Maastricht).

Stelling 4

Moet de gemeente meer of minder blokkades opwerpen om woningsplitsing of omzetting naar kamers toe te staan?

1. *Het onderscheid in 'ja/mits en nee/tenzij-buurten' heeft zijn dienst bewezen, consolideren van huidig beleid dus (45% is voorstander)*

Voorstanders noemden geen nadere argumenten

2. *Er is genoeg gesplitst en omgezet. We moeten bekijken hoe we dit verder kunnen inperken (10% is voorstander)*
3. *Splitsing en omzetting zijn prima oplossingen. Dat moeten we veel ruimhartiger toestaan dan nu het geval is (45% is voorstander)*

Voorstanders:

- Er is een duidelijke behoefte aan kleine woonruimten. Dat moeten we toestaan, anders zal de vraag op illegale wijze toch wel worden ingevuld. Maar we moeten wel een strikte norm hanteren wat betreft kwaliteit en veiligheid van gesplitste en verkamerde panden.
- De woningmarkt verandert voortdurend. Deze markt moeten we daarom niet op slot zetten met allerlei regels, maar juist flexibiliteit bieden (Huizenbeheer Maastricht).
- We zijn op dit moment diverse campuscomplexen aan het ontwikkelen. Dan verschuift het splitsen en verkameren van woningen door particulieren vanzelf naar de achtergrond als deze complexen worden opgeleverd (mevr Nuyts). Volgens Huizenbeheer Maastricht is de campus geen alternatief voor de student (want: veel te duur).
- We moeten eerst een Generaal pardon voor illegale splitsingen en kamers instellen. Gezien de nalatige handhaving kunnen we niet goed controleren of sommige situaties al dan niet door de beugel kunnen. In de tussentijd moeten we het beleid en bijbehorende handhaving verbeteren.

Veel mensen stemmen niet:

We moeten ons focussen op het verbeteren van het beleid. Daarbij moeten we zoeken naar maatwerkoplossingen. Wat goed is voor de veiligheid en leefbaarheid verschilt van buurt tot buurt (dus ook wat betreft het absorptievermogen van een buurt als het gaat om woningsplitsing en kamerverhuur) (dhr van Lune)

Stelling 5

De actualisering van de woningprogrammering zal een veel enger kader voor uitbreiding met zich meebrengen. Hoe past splitsing en omzetting daarin?

1. *Niet of nauwelijks, want dit concurreert met alle andere nieuwbouw of herbestemmingsplannen (5% is voorstander)*

Voorstanders:

- We moeten eerst goed inventariseren waar behoefte aan is. Is er een tekort aan grondgebonden woningen, dan moeten we niet meer gaan splitsen. Daarom is deze stelling op dit moment moeilijk te beantwoorden. Eerst de behoefte goed onderzoeken. (mevr Depondt).
- Je moet woningen bouwen die langdurig inzetbaar zijn. Woningen van 30 m² zijn dat waarschijnlijk niet (mevr Depondt).

2. *Heel goed, want dit komt tegemoet aan de groei van studenten en kleine huishoudens en maakt de woningvoorraad tevens flexibel (95% is voorstander)*

Voorstanders:

- Dit past goed: er is een groeiende behoefte aan kleine woonruimten door de groei van het aantal kleine huishoudens (dhr Frijns).
- We hebben relatief gezien niet zoveel studenten als bijvoorbeeld Groningen (verhouding studenten – totaal aantal inwoners), maar ze zitten wel sterk geconcentreerd. Dus we

moeten studenten beter spreiden (kwantitatief is er nog wel ruimte om woningen te splitsen / verkameren) (dhr Tempelaar).

- We moeten de focus verleggen van het splitsen en verkameren van woningen naar het herbestemmen van leegstaand vastgoed (kantoren en scholen) en leegstand van grote gezinswoningen (dhr Schoffeleers).

Algemene opmerkingen:

- Jongeren en ouderen groeien in aantal. Woongroep is interessante mogelijkheid (dhr Hamers).
- Gemeente en eigenaren/verhuurders moeten samen optrekken (Huizenbeheer Maastricht).

Afsluiting wethouder van Grootheest

Maastricht is volwassen studentenstad aan het worden. We willen goede kwalitatieve huisvesting en leefbare wijken.

Conclusies

- Behoefte aan eenduidige regelgeving
- Behoefte aan eerlijke handhaving
- Elkaar aanspreken op verantwoordelijkheden
- College is blij met oprichting vereniging huiseigenaren
- Concreet opgepakte signalen: kom terug met eenduidige regels, beoogde effect amendement in de praktijk niet gehaald (is te rigide gebleken), zorg voor maatwerk, maar wel binnen een helder kader

Rondvraag

Wat gebeurt er nu met handhaving?

Antwoord wethouder van Grootheest: we moeten doorzetten, maar we kunnen rekening houden met nieuwe normen. College/portefeuillehouder komt hier op terug bij de raad.

NIEUW BELEID WONINGSPLITSING EN -OMZETTING NAAR KAMERS

Behorende bij "Nieuw beleid woningsplitsing en omzetting naar kamers"

7 juli 2015

In de eerste maanden van 2015 heeft de gemeente Maastricht een evaluatie uitgevoerd naar de gemeentelijke beleidsnotitie woningsplitsing en kamerverhuur (voortaan: omzetting naar kamers) uit 2008 en het amendement woningsplitsing en kamerverhuur uit 2013. Uit deze evaluatie zijn een aantal conclusies naar voren gekomen:

- De toename van het aantal gesplitste en omgezette woningen ontwikkelt zich binnen de gestelde doelen en randvoorwaarden (het aandeel grondgebonden woningen is niet substantieel teruggelopen).
- Het Amendement uit 2013 (waarin strengere kaders zijn opgelegd) heeft geleid tot minder aanvragen en goedkeuringen van woningsplitsing en –omzetting.
- Bewoners ervaren in toenemende mate overlast van bewoners woonachtig in woningen of kamers, mede als gevolg van gesplitste of in kamers omgezette woningen.
- Er is behoefte aan meer uniformiteit en eenduidigheid in de toetsings- en handhavingcriteria. De toekomstige beleidsregels moeten dermate helder zijn, dat toetsing vooraf en handhaving achteraf in de praktijk goed uitvoerbaar is.
- Het sturen op leefbaarheid in en nabij gesplitste of omgezette woningen moet meer worden toegespitst op de effecten voor de directe woonomgeving.

Op basis van deze evaluatie is te concluderen dat aanpassing van het huidige beleid op een aantal punten zeer wenselijk is. Naast de afweging over het juridisch kader (vaststellen van een facetbestemmingsplan, eventueel aangevuld met een Huisvestingsverordening), hebben deze aanpassingen met name betrekking op de onderliggende beleidsregels. Doel is met deze aanpassingen te komen tot een goede sturing op kwaliteit van kleine zelfstandige woningen en kamers. Dit collegebesluit geeft aan welk beleid de gemeente gaat voeren rond woningsplitsing en omzetting naar kamers.

Enkele relevante uitgangspunten

Een deel van de gesplitste woningen en het overgrote merendeel van de kamers die ontstaan door omzetting van woningen komen ten goede aan studentenhuisvesting. De gemeenteraad heeft in het kader van de vaststelling van de Structuurvisie vastgesteld dat hierin geen specifiek spreidingsbeleid wordt gevoerd. Om deze reden valt normering of quotering als ordenend principe af. Gevolg is dat er aan de hand van maatwerktoetsen wordt gestuurd.

Daarnaast is er een belangrijke link met de stedelijke programmering. Woningensplitsing van reguliere woningen levert per definitie meerdere toevoegingen aan de reguliere woningvoorraad op. Omzetting in kamers onttrekt juist reguliere woningen aan de woningvoorraad. In geval het aantal gesplitste woningen (uitgaande van splitsing van één naar twee woningen, uiteraard kunnen het er ook soms meer zijn) redelijk in evenwicht is met het aantal omzettingen, hoeft dit geen grote invloed te hebben op de contingenten beschikbaar voor woningtoevoeging.

Het aantal kleine huishoudens (bestaande uit 1 of 2 personen) zal de komende jaren toenemen in onze gemeente. Daarnaast is de verwachting dat de studentenpopulatie (een belangrijke doelgroep voor gesplitste en omgezette woningen) verder zal groeien. Maar deze groei neemt af. Daarom is het belangrijk dat de stedelijke programmering duidelijke kwantitatieve kaders stelt voor het toevoegen van woningen, toegespitst op de toelaatbare groei van woningen (door splitsing) en kamers (door omzetting).

Bij het splitsen van een bestaande woning in meerdere zelfstandige woningen speelt mee dat er minder contingent overblijft om nieuwbouwwoningen te ontwikkelen of zelfstandige wooneenheden in leegstaand vastgoed te creëren. De ontwikkeling van de woningvoorraad is bepaald in de Woonverordening Zuid-Limburg.

Het is echter belangrijk om in de stedelijke programmering een deel van het woningbouwcontingent aan te wijzen ten behoeve van woningsplitsing of omzetting van bestaande woningen. Met name daar waar grote zelfstandige woningen moeilijk verkocht raken (vanwege de hoge kosten, kosten van onderhoud, staat van onderhoud, impact op de woonomgeving) en er dus leegstand of verval dreigt, kan splitsing of omzetting een goed instrument zijn om nieuwe doelgroepen voor deze woningen te vinden. Splitsing en omzetting draagt bij aan hergebruik en flexibilisering van bestaande woningen.

De onzelfstandige studentenhuisvesting (omzetting naar kamers) is uitgezonderd van de Woonverordening Zuid-Limburg. Naar verwachting zullen woningsplitsingen ten behoeve van studentenhuisvesting (zelfstandige woonruimten) mits gekoppeld aan een campuscontract in de Structuurvisie Wonen Zuid-Limburg worden uitgezonderd. Dit om te voorkomen dat deze woonruimten worden ingezet voor de reguliere woningmarkt.

Besluiten rond stedelijke programmering moeten uiteindelijk duidelijk maken hoeveel ruimte er gaat ontstaan voor splitsing en/of omzetting naar kamers.

Richtinggevende kaders uit de stadsavond van 12 mei 2015

Op 12 mei jl. is van gedachten gewisseld over te zetten accenten in het nieuwe beleid voor woningsplitsing en –omzetting. Onder andere raadsleden, buurtplatforms, verhuurders en verhuurdersorganisaties, studenten en corporaties hebben hun mening gegeven aan de hand van enkele stellingen. Daardoor zijn enkele heldere contouren ontstaan waarop het beleid geformuleerd en nader uitgewerkt kan worden. Logischerwijs liggen de belangen niet altijd in dezelfde lijn. Toch probeert dit nieuwe beleid zo veel als mogelijk tegemoet te komen aan een helder en aan eenieder uitlegbare handelwijze rond aanvragen voor woningsplitsing of omzetting.

Splitsen en omzetten van woningen is mogelijk onder voorwaarden

Het splitsen of omzetten van bestaande woningen is en blijft mogelijk in alle wijken van Maastricht, onder voorwaarde dat voldaan wordt aan enkele toetsen:

1. Generieke toets
2. Bouw- en/of woontechnische toets

1. Generieke toets

De generieke toets bestaat uit drie criteria waarop elke aanvraag wordt getoetst. Voldoet een aanvraag niet aan criteria 1 en/of 2, dan is verdere toetsing niet meer nodig en wordt de aanvraag afgewezen. De criteria zijn:

1. Aanvraag past binnen contingent splitsing / omzetting. Dit betreft een kwantitatieve norm. Binnen de stedelijke programmering dient een norm bepaald te worden voor zowel het maximaal aantal toe te voegen woningen als gevolg van woningsplitsing als ook maximaal aantal toe te voegen kamers als gevolg van omzetting van woningen. Concreet betekent dit dat bij elke aanvraag voor woningsplitsing en omzetting gekeken zal worden of het toe te voegen aantal woningen of kamers nog past binnen het jaarlijks afgesproken contingent. Indien het maximum aantal toevoegingen als gevolg van splitsing of omzetting is bereikt, zal elke daaropvolgende aanvraag dat jaar worden afgewezen.
2. Minimaal 110 m² gebruiksoppervlak. Dit betreft een kwalitatieve norm. De bestaande te splitsen of om te zetten woning heeft minimaal 110 m² gebruiksoppervlak. Hiermee behouden we de kleinere gezinswoningen (< 110 m²) als zelfstandige woonruimte voor 1+2 persoonshuishoudens en kleine gezinnen. Uit recent onderzoek blijkt dat er de komende jaren een groeiende vraag is naar woningen tot dit gebruiksoppervlak in de gemeente Maastricht. Deze kleine woningen blijven een belangrijke rol vervullen op de woningmarkt van Maastricht: vaak gelegen op gunstige locaties, blijvend populair marktsegment en betaalbaar voor het merendeel van de starters of kleine huishoudens. Tevens stimuleren we hierdoor dat grotere (monumentale) woningen, die in de huidige markt financieel vaak niet aantrekkelijk zijn voor bewoning door één huishouden, makkelijker een nieuwe woonvulling kunnen krijgen.

3. Vrijstelling bij hospita-situatie. Elke aanvraag voor omzetting naar kamers moet getoetst worden aan de nieuwe beleidsregels, ongeacht het aantal kamers in de nieuwe situatie. Uitzondering hierop is het hospita-principe. Hiervan is sprake als er een woning wordt omgezet, waarbij maximaal twee huurders in de woning woonachtig zijn, naast de woningeigenaar zelf. Omdat kleine woningen tot 110 m² zijn uitgesloten van omzetting is de verwachting dat elk plan tot omzetting al snel minimaal 3 kamers zal tellen. Met de vrijstelling van het hospita-principe anticiperen we ook op het toenemende aantal oudere woningeigenaren die niet altijd meer behoefte hebben aan een grote eengezinswoning, maar wel in hun huidige woning willen blijven wonen. Voor hen kan woningsplitsing of omzetting naar kamers een mogelijkheid zijn om hier te blijven wonen.

2. Bouw- en woontechnische toets

De tweede toets bestaat uit een bouw- en woontechnisch deel. De specifieke (lokale) situatie bij elke aanvraag dient daarbij zorgvuldig in ogenschouw genomen te worden om zo goed te kunnen controleren of splitsing of kamerverhuur op deze specifieke plek zo min mogelijk risico's en overlast voor de directe woonomgeving met zich mee brengen. Voor zover het gaat om gebouwlijke aspecten sturen we hier actief op. Op onderdelen gaan we zelfs verder dan het Bouwbesluit momenteel voorschrijft.

Getoetst wordt op:

- Parkeernorm: Er moet worden voldaan aan de gemeentelijke parkeernormen. Hierbij geldt een aparte norm voor zelfstandige woningen en kamers.
- Woontechnische kwaliteit: Uit de beleidsevaluatie is naar voren gekomen dat de huidige kwaliteitseisen voor de minimum gebruiksoppervlakte te ambitieus zijn, onvoldoende aansluiten bij de markt en te vaak praktisch niet haalbaar zijn. We kiezen er daarom voor aan te sluiten bij de maatvoering volgens het Bouwbesluit Nieuwbouw, geldend per 1 juli 2015. Voor een zelfstandige woning geldt een minimum gebruiksoppervlak van 18 m², voor een studentenwoning is dat 15 m² en voor een kamer 5 m². Naast deze maatvoering is de overbewoningsnorm bij kamergewijze verhuur van kracht: minimaal 12 m² woonoppervlak beschikbaar per kamer.
- Bergplaats voor fietsen en afval: Gesplitste of omgezette woningen dienen te beschikken over een, al dan niet inpandige, voorziening om fietsen te stallen op eigen terrein. Daarnaast dient de gesplitste of omgezette woning ook te beschikken over een inpandige berging voor het opslaan van huishoudelijk afval.

Een nadere uitwerking van de begrippen en normen in deze beleidsregels is terug te vinden in de uitvoeringsregels.

Plek van leefbaarheid binnen het woningsplitsings- en omzettingsbeleid

Met de toets richten we ons op bouw- en woontechnische kwaliteit van de woning waarvoor de aanvraag tot splitsing of omzetting wordt gedaan. In beperkte mate wordt daarin ook het leefbaarheidsaspect meegenomen, voor zover het zaken betreft die gebouwlijk kunnen worden opgepakt of opgelost. Uit de beleidsevaluatie gaven bewoners en professionals aan dat er meerdere vormen van overlast, mogelijk als gevolg van woningsplitsing of –omzetting, wordt ervaren. Denk aan de verloederding van het aanzicht van de straat door slecht onderhoud van de woning, slordig geparkeerde fietsen en vuilniszakken die op verkeerde momenten aan de straat worden gezet. Daar speelt de bouw- en woontechnische toets op in.

Overige negatieve effecten voor de leefbaarheid als gevolg van splitsing en omzetting (zoals geluidsoverlast door huisfeesten, verkeer van en naar cafés en het ontbreken van een aanspreekpunt in de gesplitste / omgezette woning) worden niet getoetst bij de aanvraag. Het bestrijden of voorkomen van overlast moet namelijk in eerste instantie gericht zijn op de veroorzaker van de overlast en niet de woningeigenaar. Daarom zijn inmiddels diverse maatregelen op het vlak van preventie actief en/of in ontwikkeling. Voor een overzicht hiervan wordt verwezen naar het collegebesluit.