

AANZETTEN TOT NIEUWE BELEIDSREGELS SPLITSEN, OMZETTEN EN KLEINSCHALIGE HERBESTEMMING

Zoektocht naar balans tussen ruimte voor vernieuwing en behoud van aantrekkelijke woonbuurten



SAMENVATTING

Ruimte bieden voor splitsen en omzetten, maar binnen voorwaarden

Maastricht heeft een flinke woningbouwopgave. Daarin kan worden voorzien via nieuwbouw en het aanpassen van de bestaande woningen of bestaande gebouwen die nog geen woonfunctie hebben. Het stedelijk nieuwbouwprogramma is erop gericht volledig in de nog groeiende woningvraag te voorzien. Niettemin is ook het aanpassen van bestaande woningen van belang als waardevolle aanvulling op de plancapaciteit. Daarbij gaat het allereerst om het levensloopbestendig maken van bestaande woningen met het oog op de groeiende groep ouderen die zo lang mogelijk in de huidige woning zelfstandig wil blijven wonen. Daarnaast kan het aanpassen van woningen door splitsen en omzetten een bijdrage leveren aan het voorzien in de woningvraag van met name kleinere huishoudens. Omdat dit gebeurt binnen het bestaande fysieke en sociale weefsel van bestaande woonbuurten, is een goede inpassing van groot belang. Dit geldt ook voor herbestemming van gebouwen die nu geen woonfunctie hebben. Gemeentelijk beleid kan voorzien in de noodzakelijke balans tussen de kwantitatieve uitbreidingsopgave en een goede kwalitatieve inpassing.

(Evaluatie van) Bestaande regelgeving

De gemeente Maastricht kent beleid voor het splitsen in appartementen en het omzetten naar kamers van woningen en de herbestemming naar wonen van niet-woongebouwen. Dat beleid vindt zijn grondslag in het facetbestemmingsplan Woningsplitsing en woningomzetting en de beheersverordening Woningsplitsing en woningomzetting. Hierin is een stadsbreed verbod op splitsen, omzetten en herbestemmen opgenomen. Het college kan op grond van aparte, niet in het facetbestemmingsplan opgenomen beleidsregels van dit verbod afwijken en vergunningen verstrekken.

De beleidsregels hebben alleen betrekking op kleinschalige studentenhuysvesting (tot en met 25 eenheden). Dit is terug te voeren op de woonprogrammering waarin besloten is om het leeuwendeel (75%) van de studentenhuysvesting te realiseren in grootschalige huysvesting (vanaf 26 eenheden) en de overige 25% in kleinschalige studentenhuysvesting. Dit hield ook in dat er alleen quota zijn gereserveerd voor studentenhuysvesting en dat andere doelgroepen zijn uitgesloten. Hiervoor geldt een aparte maatwerkregeling en zijn de beleidsregels niet van toepassing. Daarnaast gelden de beleidsregels niet als herbestemming rechtstreeks is toegestaan op basis van het bestemmingsplan, de beheersverordening of het omgevingsplan.

In overleg met belanghebbenden is begin zomer 2022 een integrale, externe uitgevoerde evaluatie van de beleidsregels afgerond. Op basis hiervan is in deze notitie een eerste aanzet voor nieuwe beleidsregels opgesteld. Het gaat om hoofdlijnen die als voorbeeld – de ene meer concreet dan de andere – zijn uitgewerkt.

Uitgangspunten bij de uitwerking

- Splitsen en omzetten blijft mogelijk binnen bepaalde randvoorwaarden voor ruimtelijke kwaliteit en woonkwaliteit. Het past binnen de doelstelling van duurzaam gebruik van vastgoed en kan bijdragen aan het flexibel inspelen op de actuele en toekomstige woningvraag. Het is niet dé oplossing voor het woningtekort, maar kan daar wel een bijdrage aan leveren. Binnen de programmering voor studentenhuisvesting is de bijdrage ook beperkt. De nadruk ligt hier immers op grootschalige studentenhuisvesting.
- Omwille van de flexibiliteit wordt de bestaande systematiek gehandhaafd, met een verbod in het facetbestemmingsplan en aparte beleidsregels op basis waarvan het college van het verbod kan afwijken. Daarbij zal het facetbestemmingsplan te zijner tijd opgaan in het Omgevingsplan. Dit betekent dat het college de bevoegdheid blijft behouden om de beleidsregels, na consultatie van de raad, te bepalen en aan te passen.
- Met de nieuwe beleidsregels wordt een nieuw evenwicht gezocht dat beter inspeelt op de huidige verhoudingen tussen woningvraag en -aanbod, bijdraagt aan de gewenste opbouw van de woningvoorraad en voldoende recht doet aan de uiteenlopende belangen van diverse betrokkenen en de verschillen tussen buurten en straten.

Bij de uitwerking is er verder van uitgegaan dat de huidige algemene en volkshuisvestelijke doelstellingen ongewijzigd blijven. Het woonbeleid was en is ingegeven door het belang om enerzijds voldoende kleine, betaalbare zelfstandige woningen te behouden en negatieve effecten ten aanzien van de leefbaarheid te beperken/voorkomen, en anderzijds mogelijkheden te bieden voor het aanpassen van bestaande woonruimte of niet-woongebouwen aan de huidige en toekomstige woningvraag. Dit verandert met deze aanzet voor nieuwe beleidsregels niet. Maar er worden wel andere accenten gelegd. Er is daarbij specifiek getoetst op de volgende criteria:

- het beleid mag niet ten koste gaan van schaarse woningtypes;
- het beleid moet woningen opleveren waar vraag naar is, nu en in de toekomst;
- het beleid dient bij te dragen aan gevarieerde en aantrekkelijke woonbuurten en moet aanvaardbaar zijn met het oog op leefbaarheid;

Daarnaast zijn de suggesties voor wijziging getoetst op eenvoud, helderheid, uitlegbaarheid en toepasbaarheid.

De suggesties voor wijziging zijn in onderlinge samenhang ontwikkeld. Het is dus geen “supermarktschap” waaruit naar believen onderdelen kunnen worden weggehaald of bijgeplaatst zonder de balans tussen de verschillende doelstellingen te verstoren.

Huidige beleidsregels en de aanzetten voor nieuwe regels vergeleken

De huidige beleidsregels vormen een drietrapsraket: stedelijk niveau, wijk- en buurtniveau en woningniveau. In de volgende overzichten is voor elk niveau een vergelijking gemaakt tussen de huidige beleidsregels en de aanzet voor nieuwe beleidsregels.

Eisen stedelijk niveau

ALGEMEEN		
	Huidige beleidsregel	Aanzet nieuwe beleidsregel
Reikwijdte beleidsregels	Geen ondergrens	<ul style="list-style-type: none"> Bij omzetten naar kamerverhuur vanaf 3 kamers Bij splitsen in zelfstandige eenheden ongewijzigd

UITGANGSPUNT: ALLEEN GROTERE WONINGEN SPLITSEN		
	Huidige beleidsregel	Aanzet nieuwe beleidsregel
Grens <i>waarboven</i> woningen mogen worden gesplitst of omgezet	<ul style="list-style-type: none"> 110 m² woonoppervlak (grondslag: definitie in WOZ) Geen onderscheid naar woningtype of huur/koop 	<ul style="list-style-type: none"> Verhogen naar 140 m² (grondslag definitie in WOZ) Blijft ongewijzigd

UITGANGSPUNT: REGULEREN TOENAME WONINGVOORRAAD DOOR SPLITSEN EN OMZETTEN		
	Huidige beleidsregel	Aanzet nieuwe beleidsregel
Vaste jaarlijkse quota voor afgifte vergunningen	<ul style="list-style-type: none"> Alleen voor studenten 40 eenheden splitsen 40 eenheden omzetten 40 eenheden herbestemming monumentale niet-woongebouwen (kamers en woningen) Maatwerkregeling voor andere doelgroepen (zonder toets aan beleidsregels) 	<ul style="list-style-type: none"> Afschaffen quotering studenten Afschaffen maatwerkregeling voor andere doelgroepen dan studenten en andere doelgroepen integreren in beleidsregels De beperking tot herbestemming monumenten laten vallen en per geval bekijken of omzetten naar een woonfunctie wenselijk en passend is

UITGANGSPUNT: GEEN RECENTE NIEUWBOUW SPLITSEN OF OMZETTEN		
	Huidige beleidsregel	Aanzet nieuwe beleidsregel
Bouwjaar woning	Geen eis	<ul style="list-style-type: none"> Koopwoningen tenminste 5 jaar oud (basis: WOZ) Huurwoningen tenminste 15 jaar oud (basis: WOZ)

Wijk- en buurtniveau

UITGANGSPUNT: VOORKOMEN CONCENTRATIE IN BUURTEN EN BINNEN STRATEN		
	Huidige beleidsregel	Aanzet nieuwe beleidsregel
Maximaal aantal kamerpanden in straat	Straatmaximum: <ul style="list-style-type: none"> 10% stedelijk, 20% stadsrand, Geen maximum in centrum 	<ul style="list-style-type: none"> Handhaven percentages stedelijk en stadsrand Ook straatmaximum voor centrum (30%) Opzet nulmeting blijft ongewijzigd

	<ul style="list-style-type: none"> Alleen panden met kamergewijze verhuur worden in nulmeting geteld Er wordt geen rekening gehouden met nabijgelegen grootschalige studentenhuysvesting 	<ul style="list-style-type: none"> Maatwerk toevoegen: per geval afwegen of de aanwezigheid van een grootschalig complex studentenhuysvesting aanleiding is om deze bij de beoordeling van een aanvraag te betrekken.
Minimale afstand tussen kamerpanden	<p>Afstandscriterium:</p> <ul style="list-style-type: none"> Minimaal 4 panden links/rechts (bij grondgebonden woningen) en Minimaal 2 appartementen (bij gestapelde woningen met meer dan 6 eenheden) 	<ul style="list-style-type: none"> Handhaven Ook afstandscriterium voor centrum
		<p><i>ALTERNATIEF VOOR STRAATMAXIMUM EN AFSTANDSCRITERIUM</i></p> <p><i>Nieuwe norm met een cirkelbenadering:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>Centrum: straal van 20 meter rondom</i> <i>Overig: straal van 30 meter rondom</i> <i>Handhaven huidige afstandscriterium bij gestapelde woningen met meer dan 6 eenheden</i>
Maximaal aantal woningsplitsingen in straat	Geen eisen	Blijft ongewijzigd
Minimale afstand woningsplitsingen in straat	Geen eisen	Blijft ongewijzigd

Woningniveau

UITGANGSPUNT: WOONKWALITEIT DOOR MINIMALE GROOTTE TE REALISEREN EENHEDEN				
	Huidige beleidsregel	Aanzet nieuwe beleidsregel		
Zelfstandige eenheden	<ul style="list-style-type: none"> Minimaal 18 m² 	Verzwarend eis:		
		<ul style="list-style-type: none"> Huurappartementen: 		
			Centrum	Overig
		Appartementen met huur onder kwaliteitskortingsgrens < € 442,- (Prijspeil 2022)	Minimum Bouwbesluit: 18 m ²	Minimum Bouwbesluit: 18 m ²
	Appartementen met huur tussen de kwaliteitskortingsgrens en liberalisatiegrens	35 m ²	45 m ²	

		> € 443, en < € 763,-											
		Appartementen met huur boven de liberalisatiegrens > € 763,-	45 m ²	55 m ²									
Gebruiksoppervlakte: GBO/GO volgens NEN 2580													
<ul style="list-style-type: none"> Geldt voor alle doelgroepen, dus ook studenten Koopappartementen <table border="1" data-bbox="833 555 1319 936"> <thead> <tr> <th></th> <th>Centrum</th> <th>Overig</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Onder de NHG-grens van € 355.000 (Prijspeil 2022)</td> <td>45 m²</td> <td>55 m²</td> </tr> <tr> <td>Boven de NHG-grens</td> <td>Geen aanvullende eis</td> <td>Geen aanvullende eis</td> </tr> </tbody> </table> 						Centrum	Overig	Onder de NHG-grens van € 355.000 (Prijspeil 2022)	45 m ²	55 m ²	Boven de NHG-grens	Geen aanvullende eis	Geen aanvullende eis
	Centrum	Overig											
Onder de NHG-grens van € 355.000 (Prijspeil 2022)	45 m ²	55 m ²											
Boven de NHG-grens	Geen aanvullende eis	Geen aanvullende eis											
Gebruiksoppervlakte: GBO/GO volgens NEN 2580													
<ul style="list-style-type: none"> Alleen bij herbestemming: mogelijkheid om bij deel van de eenheden af te kunnen wijken als minimum oppervlakte aantoonbaar bouwkundig niet haalbaar is 													
Onzelfstandige eenheden	Eis Bouwbesluit: <ul style="list-style-type: none"> Minimaal 5 m² 	Verzwarend eis: <ul style="list-style-type: none"> Minimaal 18 m² Geldt voor alle doelgroepen, dus ook voor studenten 											

UITGANGSPUNT: RUIMTELIJKE KWALITEIT WAARBORGEN		
	Huidige beleidsregel	Aanzet nieuwe beleidsregel
Eisen woongebouw	Geen	<ul style="list-style-type: none"> Permanente bewoning in principe alleen in het hoofdgebouw incl. zolders (en daarmee vergelijkbare ruimtes onder het dak) en souterrains (en daarmee vergelijkbare ruimtes onder de begane grond) die voldoen aan de in deze notitie gestelde eisen t.a.v. minimale grootte. Woonruimte (zelfstandig of onzelfstandig) – in bijgebouwen of anderszins – niet toegestaan achter de bestaande woning (geen wonen achter wonen). Tenzij er sprake is van volwaardige woonkwaliteit zoals een woonhofje dat goed ontsloten is via de openbare weg.

		<ul style="list-style-type: none"> • In dynamische woonmilieus dient een woning tenminste één geluidsluwe zijde te hebben. • Publieksfuncties in dynamische woonmilieus die op de begane grond zitten van een pand, mogen in principe niet worden omgezet tot woonruimte. Dit is op veel plaatsen in centrum al vastgelegd in het bestemmingsplan. Dit geldt in ieder geval voor panden in het kernwinkelgebied. In aanloopstraten wordt dit per geval beoordeeld.
--	--	--

UITGANGSPUNT: WOONTECHNISCH BIJDRAGEN AAN VOORKOMEN OVERLAST		
	Huidige beleidsregel	Aanzet nieuwe beleidsregel
Parkeren	Actuele parkeernormen	Blijft ongewijzigd
Fietsen	<ul style="list-style-type: none"> • Voorziening op eigen terrein • Maatwerk mogelijk 	<ul style="list-style-type: none"> • Blijft ongewijzigd • Maatwerk blijft mogelijk, maar strikter toepassen; alleen als het ook echt praktisch werkt, anders weigeringsgrond
Afval	Voorziening op een niet naar de openbare weg gekeerde zijde van het eigen terrein	Blijft ongewijzigd
Overeenkomst planschade	Aanvrager moet overeenkomst tekenen	Blijft ongewijzigd
Geluid	Geen eisen	Onderzoeken van mogelijkheden om nadere eisen te stellen hoger dan Bouwbesluit bestaand
Keurmerk Kamerverhuur	Geen eisen	Nader onderzoek naar meerwaarde instrumentarium Wet Goed verhuurderschap

1. INLEIDING

De gemeente Maastricht heeft recent het beleid voor splitsen en omzetten geëvalueerd¹. De conclusies en aanbevelingen daaruit leiden tot een aanzet voor nieuwe beleidsregels die in deze notitie worden gepresenteerd. De evaluatie concludeert het volgende over de vijf beleidsdoelstellingen:

a) Helderheid van het huidige beleid

Dit is in de loop van de tijd verminderd, met een aantal oorzaken.

- De maatwerkregeling voor andere doelgroepen dan studenten (die niet wordt getoetst aan de beleidsregels). Deze regeling was bij de introductie bedoeld als uitzondering, maar is met name de laatste jaren veel vaker toegepast dan bij de introductie in 2015 werd gedacht.
- In het centrum is bij gemengde bestemmingen omzetten of splitsen binnen het bestemmingsplan mogelijk zonder een toets aan de beleidsregels. Dit was bij de besluitvorming in 2016 overigens een bewuste keuze, met het oog op het behoud van flexibiliteit, voorkomen van leegstand en beperken van het risico op omvangrijke planschadeclaims.
- Het niet hanteren van een maximumpercentage per straat en de afstandscriteria in het centrum.
- Het onderscheid tussen studenten en andere doelgroepen (quota voor studenten op basis van de beleidsregels enerzijds en geen quota maar wel maatwerkregeling voor andere doelgroepen anderzijds). Dit is niet alleen onduidelijk maar wordt door sommigen ook als onterecht ervaren.
- Het vanuit het oogpunt van ruimtelijke kwaliteit stellen van eisen die niet expliciet zijn vastgelegd in door college of raad vastgestelde documenten over woningsplitsing en woningomzetting. Hierdoor is het voor aanvragers van een vergunning op voorhand onduidelijk of een vergunning zal worden verleend of geweigerd.

b) Flexibel inspelen op de woningvraag

Het huidige beleid heeft hieraan grotendeels voldaan. Door splitsen en omzetten worden woningen gecreëerd voor de snelst groeiende groep een- en tweepersoonshuishoudens. Er kunnen soms wel vraagtekens worden gezet bij de prijskwaliteitverhouding. De woningen zijn duur en vaak erg klein. Het hanteren van vaste jaarlijkse quota voorkomt overaanbod, maar beperkt de mogelijkheden om flexibel te kunnen handelen.

De eis dat woningen met een woonoppervlak kleiner dan 110 m² niet mogen worden gesplitst of omgezet heeft bijgedragen aan het behoud van schaarse bestaande woningen voor starters en gezinnen.

c) Draagt bij aan duurzaam gebruik van vastgoed

Het huidige beleid heeft hier aan voldaan. Het beleid maakt het mogelijk om binnen bepaalde voorwaarden bestaande woningen en niet-woongebouwen aan te passen aan een veranderende vraag en andere doelgroepen. Bij de herbestemming van niet-woongebouwen valt op dat de

¹ Evaluatie woningsplitsingsbeleid gemeente Maastricht (Stec, 10 juni 2022)

beschikbaar gestelde quota niet volledig zijn gebruikt. Dit komt mede omdat de beleidsregels nu alleen ruimte bieden voor herbestemming van *monumentaal* vastgoed. Overigens zijn er de afgelopen jaren – met name in het centrum – wel veel herbestemmingen gerealiseerd. Deze tellen alleen niet mee bij de quota, omdat de brede bestemmingsplanruimte deze herbestemming rechtstreeks toelaat. Daarom heeft er geen toets plaatsgevonden aan de beleidsregels voor splitsen en omzetten (en dus ook niet aan de quota).

d) Draagt bij aan vermindering van negatieve volkshuisvestelijke effecten (leefbaarheid)

Of met het huidige beleid deze doelstelling is behaald, valt moeilijk hard te zeggen. Leefbaarheid wordt door zeer veel factoren beïnvloed, ook van buiten het woonbeleid. De huidige beleidsregels kennen een beperkt aantal harde normen die op stedelijk, buurt- en woningniveau sturen op het behoud van schaarse woningen en realiseren van kwalitatief goede nieuwe woonruimten. Bovendien speelt hier de kwestie van oorzaak en gevolg. Het valt moeilijk vast te stellen of een verslechtering van de leefbaarheid een gevolg is van meer kamerverhuur of dat een slechtere leefbaarheid leidt tot meer kamerverhuur. Zie bijvoorbeeld: [Leefbaarheid en kamerbewoning \(rigo.nl\)](http://leefbaarheid-en-kamerbewoning.rigo.nl).

Uit de evaluatie komt de wens naar voren om in het beleid nadrukkelijker dan nu de kwaliteit van de woning en woonomgeving mee te nemen bij de beoordeling van aanvragen. Daarbij is vooral de door splitsen en omzetten groeiende woonintensiteit van belang. Daarnaast is er de roep om minder generiek beleid en meer maatwerk, waarbij scherper wordt gekeken naar de specifieke situatie in een straat. Vanzelfsprekend is ook het gedrag van bewoners een factor van belang. Deze beleidsregels hebben daar geen invloed op, net zoals op enkele andere factoren die de leefbaarheid beïnvloeden, zoals verkeersdruk, de intensiteit van horecavoorzieningen in de omgeving, toeristische verhuur, overige bedrijvigheid, hittestress, geurhinder, etc.

e) Draagt bij aan behoud gevarieerde en aantrekkelijke buurten

Hiervoor geldt hetzelfde als het vorige punt. De aantrekkelijkheid van een buurt wordt door veel factoren bepaald. Splitsen en omzetten draagt bij aan de variatie van een buurt maar grote concentraties kunnen ook leiden tot een afname van die variatie. Het straatmaximum en de afstandscriteria hebben (buiten het centrum; hier gelden deze voorwaarden immers niet) bijgedragen aan het voorkomen van concentraties binnen een buurt en binnen straten. Daarmee hebben ze ook bijgedragen aan het behoud van een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad en de leefbaarheid.

Samengevat:

- de helderheid van het beleid is afgenomen;
- het hanteren van vaste quota voorkomt overaanbod, maar beperkt de ruimte om flexibel te handelen;
- de in de beleidsegels opgenomen eis dat alleen monumentaal vastgoed in aanmerking komt voor herbestemming is beperkend in het licht van de mogelijkheden die bestemmingsplannen met een rechtstreekse mogelijkheid hiervoor bieden;

- belanghebbenden vragen de kwaliteit van de woning en woonomgeving sterker mee te nemen bij de beoordeling van aanvragen;
- Het straatmaximum en de afstandscriteria hebben bijgedragen aan het voorkomen van concentraties kamergewijze bewoning binnen buurten en straten.

Deze reflectie op de vijf doelstellingen is voldoende aanleiding tot een herziening van de beleidsregels. Het vervolg van deze notitie doet hiervoor een aantal aanzetten.

1. BASISINSTEEL

Het aanpassen van bestaande woningen en de herbestemming van niet-woongebouwen sluit prima aan bij de prioritaire volgorde van de Woonvisie 2018: 1) goed verdelen van de bestaande woningvoorraad, 2) aanpassen van de bestaande woning- (en gebouwen)voorraad aan nieuwe woonwensen, 3) aanvullende nieuwbouw inzetten voor de behoefte waarin via 1) en 2) niet of niet voldoende kan worden voorzien.

Het aanpassen van de bestaande woningvoorraad aan de huidige en toekomstige woningbehoefte is dus een kernwaarde in het huidige woonbeleid. Naast nieuwbouw dient dus ook het beleid voor splitsen, omzetten en herbestemmen bij te dragen aan het flexibel inspelen op de actuele en toekomstige woningvraag. Deze mogelijkheid moet met de nieuwe beleidsregels behouden blijven. Een voorbeeld hiervan is het geleidelijk en gecontroleerd ombouwen van grotere gezinswoningen voor de groeiende groep kleinere huishoudens. Het is niet dé oplossing voor het woningtekort, maar kan daar wel een bijdrage aan leveren. Binnen de programmering voor studentenhuisvesting is die bijdrage overigens beperkt. De nadruk ligt hier immers op grootschalige studentenhuisvesting.

UITGANGSPUNT 1

Splitsen en omzetten blijft mogelijk binnen bepaalde randvoorwaarden voor ruimtelijke kwaliteit en woonkwaliteit.

Het huidige beleid is vastgelegd in het door de raad in 2019 vastgestelde facetbestemmingsplan Woningssplitsing en woningomzetting, de beheersverordening Woningssplitsing en woningomzetting en door het college vastgestelde beleidsregels. In het facetbestemmingsplan en de beheersverordening is een verbod opgenomen met een verwijzing naar de beleidsregels op grond waarvan het college van het verbod kan afwijken. Deze beleidsregels zijn dus niet in het bestemmingsplan zelf opgenomen, maar in een apart document. Dit maakt het mogelijk om de beleidsregels aan te passen zonder dat het bestemmingsplan moet worden aangepast.

UITGANGSPUNT 2

Handhaven van de bestaande systematiek met een verbod in het facetbestemmingsplan en aparte beleidsregels op basis waarvan het college van het verbod kan afwijken, waarbij het facetbestemmingsplan te zijner tijd zal opgaan in het Omgevingsplan. Dit betekent dat het college de bevoegdheid blijft behouden om de beleidsregels, na consultatie van de raad, te bepalen en aan te passen.

Een verbod met afwijkingsregels is feitelijk een nee, tenzij-beleid. Dit suggereert wellicht dat splitsen, omzetten en herbestemmen meer negatieve dan positieve effecten heeft. Maar de crux zit in een goed uitgebalanceerde benadering, waarin bestaande situaties worden afgewogen tegen de nieuwe situaties die kunnen ontstaan door splitsen, omzetten en herbestemmen.

UITGANGSPUNT 3

Met de nieuwe beleidsregels een nieuw evenwicht bereiken dat beter inspeelt op de huidige verhoudingen tussen woningvraag en woningaanbod, bijdraagt aan de gewenste opbouw van de woningvoorraad en voldoende recht doet aan de uiteenlopende belangen van diverse betrokkenen en de verschillen tussen buurten en straten.

Met een nader uit te werken stelsel van kwalitatieve voorwaarden kan een geleidelijke verandering van de woningvoorraad verantwoord vorm krijgen. De vijf eerder vastgestelde doelstellingen blijven hierbij onveranderd. Het beleid:

- moet helder en goed uitlegbaar zijn;
- dient het mogelijk te maken flexibel in te kunnen spelen op de woningvraag;
- dient bij te dragen aan het duurzaam gebruik van bestaand vastgoed;
- dient bij te dragen aan de vermindering van negatieve volkshuisvestelijke effecten (leefbaarheid);
- dient bij te dragen aan het behoud van gevarieerde en aantrekkelijke buurten.

In het vervolg van deze notitie worden in het licht van deze doelstellingen aanzetten uitgewerkt voor de invulling van nieuwe beleidsregels. De uitwerking wordt op basis van het woonbeleid vanuit drie invalshoeken benaderd:

- het beleid mag niet ten koste gaan van schaarse woningtypes;
- het beleid moet woningen opleveren waar vraag naar is, nu en in de toekomst;
- het beleid dient bij te dragen aan gevarieerde en aantrekkelijke woonbuurten en moet aanvaardbaar zijn met het oog op leefbaarheid.

2. STEDELIJK NIVEAU

REIKWIJDTE VAN BELEIDSREGELS KAMERGEWIJZE VERHUUR VASTLEGGEN

In het huidige beleid hebben we nu de enigszins kromme situatie dat we bij de bepaling van het aantal kamerpanden bij de nulmeting kijken naar panden met 3 of meer personen. In het beleid hebben we hier echter niets over vastgelegd. Ook hanteren we deze grens niet bij de handhaving op kamerverhuur. Dit is een ongewenste situatie. Het ligt daarom voor de hand expliciet vast te leggen dat het beleid geldt voor kamergewijze verhuur vanaf 3 kamers.

AANZET VOOR AANPASSING 1

De beleidsregels voor splitsen en omzetten gelden alleen voor kamergewijs te verhuren panden met 3 of meer kamers.

Reden om de grens bij 3 kamers te leggen, is dat hiermee wordt voorkomen dat we een "tandelborstelbrigade" moeten afsturen op panden met 2 kamers om te controleren of er sprake is van een duurzaam samenleven. Daarmee sluiten we aan bij veel andere gemeenten (zoals Amsterdam en Groningen) die eveneens de grens op 3 kamers hebben gelegd. Voor kamergewijze verhuur van een pand met 2 kamers is dan geen omgevingsvergunning splitsen en omzetten vereist.

NB: soms is in het bestemmingsplan vastgelegd dat er maar 1 huishouden op het adres mag wonen. Dan is een omgevingsvergunning nodig om van deze eis te mogen afwijken. Als we willen dat de grens van 3 kamers generiek wordt toegepast, moet dit in de beleidsregels worden vastgelegd en t.z.t. in het Omgevingsplan worden opgenomen.

De VIERKANTEMETER-NORM

Het behoud van schaarse woningen kan worden gelezen als het behoud van voldoende betaalbare (huur- en koop)woningen in verschillende woningtypes. Dit is in de huidige beleidsregels vertaald in de voorwaarde dat woningen kleiner dan 110 m² worden uitgesloten van de mogelijkheid tot splitsen of omzetten. Deze grens is destijds bepaald aan de hand van wat voor de groeiende groep één- en tweepersoonshuishoudens en kleine gezinnen een passende woning is.

Te overwegen valt deze grens te verhogen naar een gebruikelijke woninggrootte voor een gemiddeld gezinshuishouden. We kijken dan niet alleen meer naar kleinere huishoudens (tot maximaal 3 personen), maar ook naar grotere huishoudens (4 personen en meer). Daarbij kunnen we een vergelijking maken met de beleidsdoelstelling van de opkoopbescherming die in Maastricht per 1 oktober 2022 van kracht wordt: daar ligt de nadruk op het behoud van woningen voor starters en middeninkomens, zonder nadruk op kleinere huishoudens.

De opkoopbescherming geldt voor de hele gemeente voor koopwoningen met een WOZ-waarde tot € 355.000 (de NHG-grens). Naar schatting valt daarmee circa 45% van de voorraad koopwoningen onder

de opkoopbescherming. De opkoopbescherming leidt tot een beperking van de mogelijkheden voor splitsen (in appartementen) en omzetten (in kamers) bij kleinere woningen. Bij grotere woningen zal dit effect veel kleiner zijn. Woningen groter dan bijvoorbeeld 140 m² zullen immers meestal een hogere WOZ-waarde hebben dan de NHG-grens.

De gemiddelde grootte van een gezin in Maastricht is 3,3². Dit is lager dan het Nederlandse gemiddelde van 3,7. Uitgesplitst voor Maastricht: 3,7 voor tweeoudergezinnen en 2,4 voor eenoudergezinnen. NB: dit is dus iets anders dan de gemiddelde huishoudensgrootte; deze ligt in Maastricht op 1,8 personen en in Nederland op 2,2 personen per huishouden. Van de Maastrichtse huishoudens met kinderen heeft ruim de helft 1 kind (53%), ruim een derde 2 kinderen (36%) en ruim 10% 3 kinderen of meer. Er is dus een substantiële groep gezinnen in Maastricht die aanspraak maakt op een grotere betaalbare huur- of koopwoning.

Tabel 1			
Gemiddelde woninggrootte, naar huur/koop en woningtype			
	huur	koop	totaal
eengezins	111 m ²	160 m ²	140 m ²
meergezins	76 m ²	110 m ²	80 m ²
totaal	89 m ²	156 m ²	113 m ²

Bron: Geo-info gemeente Maastricht

Een gemiddelde woning in Maastricht is 113 m² groot. De verschillen tussen huur en koop en tussen eengezins- en meergezinswoningen zijn groot. Meergezinshuurappartementen zijn met 76 m² het kleinst en eengezinskoopwoningen met 160 m² het grootst.

AANZET VOOR AANPASSING 2

De grens voor de minimaal vereiste woninggrootte verhogen van 110 m² naar 140 m² (basis: WOZ).

De motivatie hiervoor is als volgt:

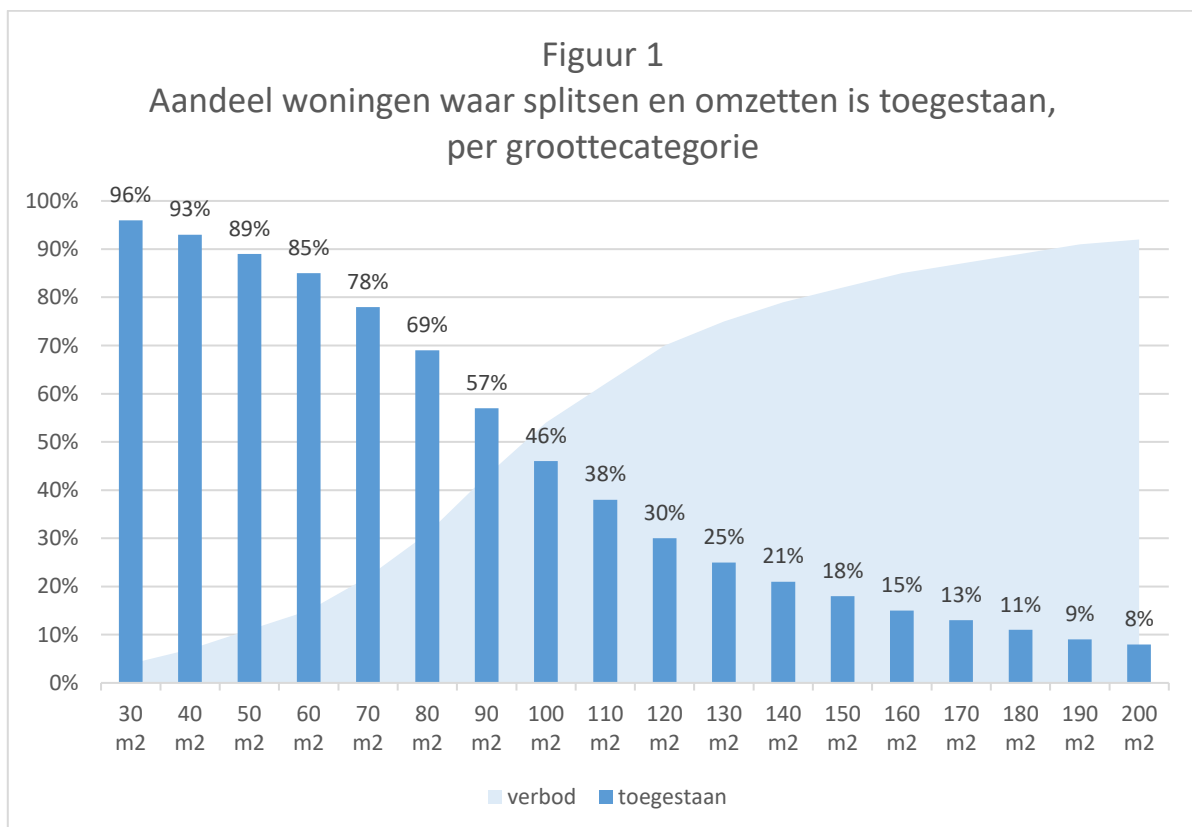
- Met een hogere grens stimuleren we nog sterker dan in de huidige beleidsregels dat splitsen en omzetten wordt beperkt tot alleen grotere woningen. Hierdoor blijven er meer middelgrote gezinswoningen behouden voor de doelgroep gezinnen. Dit levert een bijdrage aan het tegengaan van het vertrek van grotere gezinnen naar gemeenten in de regio. Temeer daar in de nieuwbouw de laatste jaren vooral appartementen worden gerealiseerd en de woningen in de nieuwbouw gemiddeld genomen steeds kleiner worden.
- De verhoging sluit aan bij het beleid voor de opkoopbescherming waarbij we koopwoningen willen behouden voor (onder andere) gezinnen met kinderen.

² Bron: CBS, 2022

- Omdat bij een hogere grens minder woningen mogen worden gesplitst en omgezet, zorgen we er tevens voor dat de ombouw van woningen geleidelijker plaatsvindt dan nu.
- Uit de evaluatie komt naar voren dat meerdere belanghebbenden pleiten voor een hogere grens. Daarbij wordt verwezen naar andere gemeenten zoals Groningen die eveneens een grens van 140 m² hanteren.

De grens van 140 m² is voor Maastricht als volgt berekend. De gemiddelde huishoudensgrootte van gezinnen met kinderen is in Maastricht 3,3 personen. Het gemiddelde woonoppervlak van huishoudens met kinderen is per persoon 40,64 m².³ Een gemiddeld gezin in Maastricht heeft daarmee een totaal woonoppervlak van 3,3 x 40,64 m² = 134 m². Naar boven afgerond op tientallen resulteert dat in een voor een gemiddeld gezinshuishouden in Maastricht gebruikelijk woonoppervlak van 140 m². Er is naar boven afgerond omdat dit gemiddelde in de koopsector veel hoger ligt dan in de huursector en het voornamelijk koopwoningen zijn die worden gesplitst of omgezet.

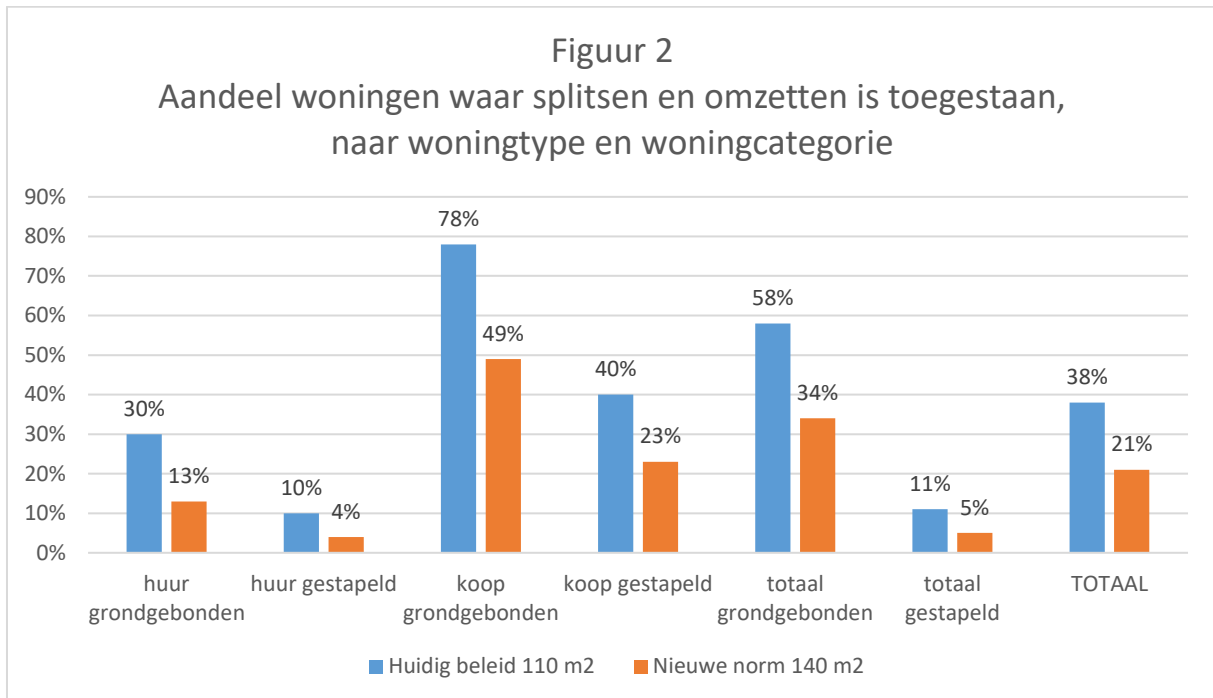
Bij de huidige grens van 110 m² is in 2022 bij 38% van de woningvoorraad splitsen en omzetten toegestaan. Bij een grens van 140 m² daalt dit percentage naar 21% (zie onderstaande figuur). De figuur laat zien welk deel van de woningvoorraad “open” staat voor splitsen en omzetten bij verschillende grenzen. Hoe hoger de grens, hoe minder woningen mogen worden gesplitst of omgezet en vice versa.



Bron: Geo-info gemeente Maastricht

³ Bron: CBS Statline: [Woonoppervlakte in Nederland \(cbs.nl\)](https://statline.cbs.nl).

Het aandeel woningen waar splitsen en omzetten is toegestaan, verschilt sterk naar woningcategorie (huur of koop) en woningtype. Zie de volgende figuur.

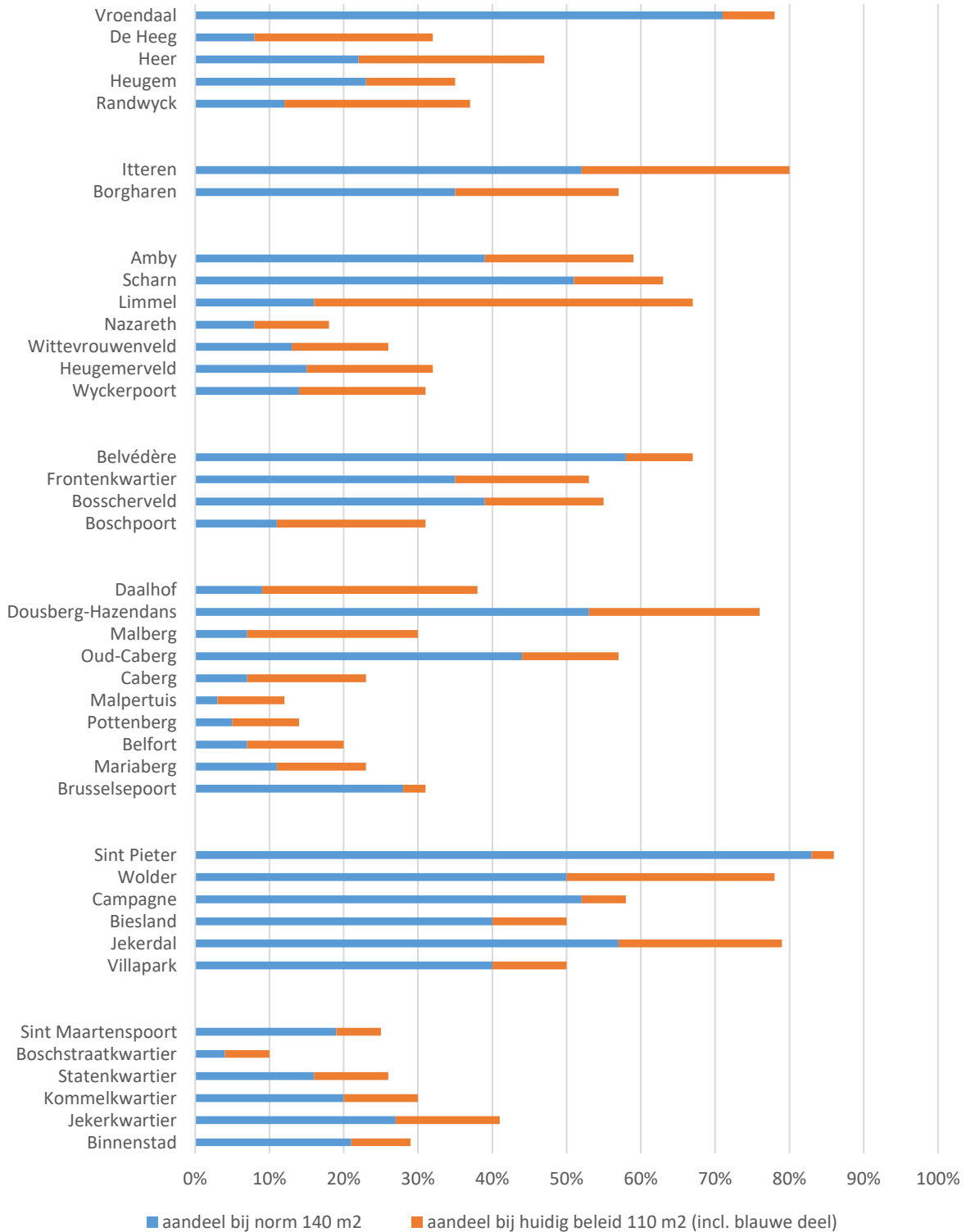


Bron: Geo-info gemeente Maastricht

Zo is het aandeel woningen dat mag worden gesplitst of omgezet in de huursector veel kleiner dan in de koopsector. Dat komt omdat huurwoningen gemiddeld genomen kleiner zijn dan koopwoningen. Verder zien we dat de ruimte voor de gemiddeld grotere grondgebonden woningen veel hoger is dan voor gestapelde woningen. De combinatie van beide factoren leidt ertoe dat de ruimte voor splitsen en omzetten het grootst is bij grondgebonden koopwoningen (78% bij norm 110 m², 49% bij norm 140 m²) en het kleinst bij gestapelde huurappartementen (10% bij norm 110 m², 4% bij norm 140 m²).

De effecten van een hogere norm zijn in figuur 3 per buurt uitgewerkt. De buurten met een heel klein aantal woningen zijn hieruit weggelaten (Beatrixhaven, Lanakerveld, Meerssenhoven).

Figuur 3
Effect verhogen norm woninggrootte op aandeel
woningvoorraad waar splitsen en omzetten is toegestaan, per
buurt



Bron: Geo-info gemeente Maastricht

Het aandeel woningen dat op grond van de vierkantemeter-norm zou mogen worden gesplitst of omgezet, verschilt sterk per buurt. Dit hangt samen met de samenstelling van de woningvoorraad. Zo kent bijvoorbeeld Belfort veel kleinere portieketageflats waardoor er weinig ruimte is voor splitsen en omzetten. Daarentegen heeft bijvoorbeeld Vroendaal veel grote koopwoningen. Daar is de ruimte groter; deze neemt bij een hogere norm ook minder af dan in Belfort.

In de evaluatie is naar voren gebracht dat sommige grotere woningen een bijzondere meerwaarde hebben voor de stad. Voorbeeld zijn woningen aan de singels met een beroep aan huis voor niet dagelijks bezoek (advocaten, notarissen, architecten, huisartsen), die daarmee toch dichtbij het stedelijk kerngebied liggen. En woningen die juist gebouwd zijn voor kapitaalcrachtige, grote gezinnen. Als in deze gebieden veel woningen worden gesplitst en/of verkamerd, zouden deze hun meerwaarde kunnen verliezen. Het gaat hierbij om woningen die in de regel veel groter zijn dan 200 m². Om splitsen en omzetten hier tegen te gaan, zou er een hele hoge minimummaat moeten komen. Generiek ingevoerd zou dit de hele stad volledig op slot zetten. Bovendien is het de vraag waar deze meerwaarde uit zou blijken en voor wie deze zou gelden (gemeente, bewoners betreffende panden, buurt?). Of anders gezegd: waarom de meerwaarde van deze woningen voor de stad groter zou zijn dan die van andere woningtypen, waarom deze woningen dus meer in aanmerking zouden komen voor bescherming. Daarmee komt de vraag op of het wenselijk en haalbaar is om de minimumgrootte dan wel andere eisen te differentiëren naar gebieden en/of specifieke woningtypes. Het zou de eenvoud en uitvoerbaarheid van het beleid in ieder geval niet ten goede komen.

AANZET VOOR AANPASSING 3

Uitgaan van één maat voor de minimaal vereiste woninggrootte voor de hele stad en voor alle woningtypen en categorieën. En dus geen onderscheid maken naar appartementen en gezinswoningen of naar huur en koop.

Overwogen is om in plaats van een vierkantemeternorm een prijsgrens, bijvoorbeeld de NHG-grens, te hanteren en daarmee aan te sluiten bij de opkoopbescherming. Hier is om twee redenen van afgezien.

- Het komt de eenvoud en voorspelbaarheid niet ten goede. De marktprijs verandert continu. De WOZ-waarde verandert elk jaar. Een vaste vierkantemeternorm biedt zekerheid vooraf en voor een langere periode.
- Met een prijsgrens zouden de verschillen tussen buurten (nog) groter worden dan zij nu zijn bij de vierkantemeternorm. Met een prijsgrens wordt immers ook de locatie van de woning in de berekening betrokken. In populaire buurten of buurten met een hoge sociaaleconomische status zijn de woningprijzen voor een qua oppervlakte vergelijkbare woning hoger dan in andere buurten. Dat betekent dat bij eenzelfde prijsgrens er in populaire buurten of buurten met een hoge sociaaleconomische status meer ruimte is voor splitsen en omzetten dan in andere buurten. Een mogelijke oplossing is om met verschillende prijsgrenzen per buurt te gaan werken, maar hiervoor gelden dezelfde nadelen als voor per buurt verschillende vierkantemeter-normen.

QUOTA

In 2016 zijn in de woonprogrammering 2015-2020 in samenhang met het programma studentenhuisvesting aparte quota vastgelegd voor splitsen, omzetten en herbestemmen (40-40-40-regel). In deze woonprogrammering is voor studentenhuisvesting de prioriteit gelegd bij grootschalige locaties (> 25 eenheden). De quota voor kleinschalige studentenhuisvesting (met daarbinnen aparte quota voor respectievelijk splitsen, omzetten en herbestemmen tot 26 eenheden) zijn bepaald aan de hand van de volgende formule: programma studentenhuisvesting minus aantal specifiek benoemde locaties grootschalige studentenhuisvesting = quota voor kleinschalige studentenhuisvesting.

Daarnaast is in de woonprogrammering ook vastgelegd dat er alleen quota beschikbaar worden gesteld voor studentenhuisvesting en niet voor andere doelgroepen. Reden hiervoor is dat werd verwacht dat de nieuwbouw in voldoende mate in de vraag van deze andere doelgroepen kon voorzien.

De prioritering voor grootschalige locaties is bevestigd bij de vaststelling van de woonprogrammering studenten in 2019 en de woonprogrammering 2021, waarin de woonprogrammering studentenhuisvesting uit 2019 is geactualiseerd. Daarbij is de hoogte van de quota ongewijzigd gebleven en is de verhouding grootschalig-kleinschalig “vastgeklikt” op 75%-25%. De hoogte van de quota is daarmee niet meer afhankelijk van de hoeveelheid plannen voor grootschalige studentenhuisvesting, maar op een vaste verhouding gezet.

Met het oog op de doelstelling om flexibel te kunnen inspelen op de woningbehoefte en in het licht van de uitgangspunten van adaptief programmeren komt de vraag op of de quotering wel gehandhaafd moet blijven. De quota liggen immers vast in het raadsbesluit over de woonprogrammering en daarin zijn geen afwijkingsmogelijkheden opgenomen. Dat verhindert flexibel inspelen en is niet adaptief.

AANZET VOOR AANPASSING 4

Schrappen van de quotering (40-40-40-regel).

Een vergunning blijft ook zonder quota noodzakelijk, maar er geldt geen kwantitatieve limiet meer. De redenering hierbij is dat splitsen en omzetten in beginsel altijd mogelijk is, mits aan een aantal kwalitatieve – in het nieuwe beleid aan te scherpen – voorwaarden wordt voldaan.

Voor de duidelijkheid: het schrappen van de quota wordt niet ingegeven door de voortgang bij de uitvoering van het programma grootschalige studentenhuisvesting. Deze ligt goed op koers. En daar waren de quota juist ook mede voor bedoeld: om te voorkomen dat “de kraan” van splitsen en omzetten naar believen kan/moet worden opengedraaid als het programma studentenhuisvesting de vraag niet zou kunnen bijbenen. De quotering is dus destijds ingevoerd als een extra “slot” om te voorkomen dat er teveel zou worden gesplitst en omgezet.

Het laten vallen van de quotering moet ook worden gezien in samenhang met de andere ideeën voor aanpassing. Het verhogen van de vierkantemeternorm en de voorgestelde aanscherping van de

kwalitatieve voorwaarden leiden tot een inperking van de mogelijkheden. Daarmee neemt de meerwaarde van quotering als middel tot beperking af.

Omdat de quota voor kleinschalige studentenhuisvesting zijn opgenomen in de woonprogrammering, komt de vraag op of de woonprogrammering hiervoor moet worden aangepast. In de woonprogrammering is een aantal van 600 eenheden kleinschalige studentenhuisvesting opgenomen (3 x 40 eenheden per jaar gedurende 5 jaar = 600). Het loslaten van de quotering betekent niet het loslaten van dit programmaonderdeel. Het betekent dat we net als bij de reguliere woonprogrammering geen harde bovengrens vastleggen, maar meer adaptief kijken naar de feitelijke aantallen. En – net als bij reguliere woningbouw – betekent een quotum geen harde taakstelling voor ontwikkelaars. Een quotum is dus geen garantie dat het programma wordt gehaald. In dit licht maakt het laten vervallen van de quotering een aanpassing van de woonprogrammering niet noodzakelijk.

In de volgende tabel zijn de voor- en nadelen van het afschaffen van quoteren opgenomen.

VOOR- EN NADELEN VAN AFSCHAFFEN QUOTEREN	
VOORDELEN	NADELEN
Meer flexibiliteit in afgeven aantal vergunningen	Minder voorspelbaarheid aantal af te geven vergunningen
Meer mogelijkheden gemeente om in te spelen op actualiteit	Minder vrijheid van handelen gemeente
Meer ruimte voor marktwerking	Minder grip op aantallen; kans op overschotten
Bij opheffen onderscheid studenten en andere doelgroepen geen noodzaak om quota voor andere doelgroepen te berekenen	Eenvoudige monitoring van de aantallen door apart registratiesysteem
Geen afzonderlijk registratiesysteem, waardoor minder zicht op aantallen aanvragen en afgegeven vergunningen, en dus nadeel voor monitoring	Vervallen van een duidelijk te communiceren maatregel
Klantvriendelijker voor aanvragers	

AFSCHAFFEN MAATWERKREGELING; OPHEFFEN VERSCHIL STUDENTEN EN ANDERE DOELGROEPEN

In het huidige beleid is er een onderscheid tussen studenten en andere doelgroepen: de quotering (40-40-40-regel) geldt alleen voor studenten, de maatwerkregeling voor andere doelgroepen.

AANZET VOOR AANPASSING 5

Opheffen verschil in beoordeling tussen doelgroep studenten en andere doelgroepen. Met andere woorden: de beleidsregels gaan gelden voor alle doelgroepen.

De motivatie hiervoor is als volgt.

- Het huidige onderscheid bij de quoterings tussen studenten en andere doelgroepen is in 2016 gemaakt in de toen vastgestelde woonprogrammering: wel quoterings voor studentenhuisvesting, niet voor andere doelgroepen. Voor hen was er de maatwerkregeling die het mogelijk maakte om in specifieke gevallen mee te werken aan een aanvraag voor omzetten, splitsen of herbestemmen. Deze regeling was bedoeld om incidenteel toe te passen. De laatste jaren doen ontwikkelaars hier echter in toenemende mate een beroep op. Hun aanvragen worden daarbij niet getoetst aan de beleidsregels voor splitsen en omzetten. Dit verschil in behandeling is ongewenst en voor belanghebbenden onduidelijk.
- Belanghebbenden vragen in de evaluatie om het opheffen van het onderscheid tussen de quoterings voor studenten en maatwerkregeling voor andere doelgroepen.
- Het onderscheid wordt met name door studenten(vertegenwoordigers) als stigmatiserend en polariserend ervaren.
- Het onderscheid suggereert een verschil in effect op de leefbaarheid, maar dit wordt door veel belanghebbenden niet (meer) zo ervaren. Bewoners ervaren bij met name kamerverhuur weinig verschil tussen het gedrag van studenten en andere doelgroepen.
- Opheffen van het onderscheid draagt bij aan de eenduidigheid en eenvoud van beleid.

Als de quoterings als instrument zou worden ingetrokken, kan hiermee tegelijkertijd het verschil tussen studenten en andere doelgroepen worden rechtgetrokken. Als de quoterings in stand zou blijven, zou deze moeten worden uitgebreid met quota voor andere doelgroepen dan studenten.

KLEINSCHALIGE HERBESTEMMING

De beleidsregels bieden nu alleen mogelijkheden voor kleinschalige herbestemming van monumentale niet-woongebouwen. Deze in 2016 ingevoerde beperking tot monumentale gebouwen is ingegeven door de toenmalige hoge leegstand. De voorkeur ging daarbij vanuit stedelijk beleid uit naar het invullen van monumenten met nieuwe functies, omdat de herbestemming hiervan de grootste meerwaarde oplevert voor de stad als geheel.

AANZET VOOR AANPASSING 6

De mogelijkheden voor herbestemming van niet-woongebouwen niet op voorhand beperken tot monumenten, maar een aanvraag hiertoe bij alle niet-woongebouwen in behandeling nemen en afwegen of een omzetting naar een woonfunctie wenselijk en passend is.

Er zijn meerdere redenen om met deze beleidsregel anders om te gaan.

- De leegstand is de afgelopen jaren gedaald. Hierdoor is het risico op “concurrentie” tussen herbestemming van monumenten en andere gebouwen verminderd.

- Er is de afgelopen jaren beperkt gebruik gemaakt van het quotum voor herbestemming. Herinvulling met kleinere plannen voor wonen (maximaal 25 eenheden) blijkt vaak moeilijk. Daarbij gaat het vaak om grotere panden waarvoor per jaar maar enkele aanvragen worden ingediend. Omdat plannen regelmatig uiteindelijk niet doorgaan, wordt het quotum niet volledig gebruikt.⁴
- De toegenomen druk op de woningmarkt vraagt om meer mogelijkheden voor herbestemming naar wonen en een flexibeler omgang met de bestaande bouwvoorraad. Bijkomend voordeel is dat de herbestemming van niet-woongebouwen niet ten koste gaat van bestaande, schaarse woningen.
- Er zijn de afgelopen jaren meerdere goed op de woningvraag aansluitende plannen geweigerd, omdat het ging om niet-monumentale panden. Uitbreiding naar niet-monumentale panden kan dus bijdragen aan het voorzien in de woningvraag. Bij de toetsing van aanvragen zal daarbij altijd de voorwaarde worden gesteld dat na integrale belangenafweging een functiewijziging naar wonen passend wordt bevonden.

Met deze aanpassing wordt tevens invulling gegeven aan het collegebesluit van 3 maart 2020 – genomen naar aanleiding van een onderzoek van Etil naar kleinschalige herbestemming van monumenten – om te onderzoeken of de beleidsregels voor splitsen en omzetten ook van toepassing kunnen worden verklaard op niet-monumenten. Omdat de raad de prioriteit voor monumenten heeft vastgelegd in de woonprogrammering, vraagt dit om aanpassing hiervan.

BOUWJAAR

Het is ongewenst dat nieuwbouwwoningen kort na oplevering worden gesplitst of omgezet. Deze woningen zijn bewust in een bepaalde opzet gebouwd. Het woonbeleid wordt doorkruist als ze kort na oplevering ergens anders voor worden ingezet. Het is daarom wenselijk hier een beperking op in te stellen. Dat kan door te eisen dat alleen woningen van een zekere leeftijd mogen worden gesplitst of omgezet. Dit gaat tevens speculatie tegen. De termijnen zijn gelijk aan de instandhoudingstermijnen van de verordening betaalbare woningbouw (doelgroepenverordening).

AANZET VOOR AANPASSING 7

Huurwoningen jonger dan 15 jaar en koopwoningen jonger dan 5 jaar mogen niet worden gesplitst of omgezet (basis: WOZ).

⁴ Dat wil niet zeggen dat er in totaal weinig monumentale niet-woongebouwen worden herbestemd. Uit het onderzoek van Etil uit 2019 (“Onderzoek herbestemming monumenten”, december 2019) blijkt dat er buiten het quotum de afgelopen jaren meer wooneenheden zijn gerealiseerd (rechtstreeks mogelijk op basis van het bestemmingsplan, vallend onder overgangsrecht of vallend onder uitzonderingen voor bestaande gevallen).

3. WIJK- EN BUURTNIVEAU

STRAATMAXIMUM EN AFSTANDSCRITERIA

In de huidige beleidsregels gelden voor kamerverhuur een straatmaximum en aparte afstandscriteria voor grondgebonden woningen en appartementen. Deze gelden niet voor het centrum. De beperkingen voor kamerverhuur, die niet gelden voor woningsplitsing, zijn destijds ingegeven door de overweging dat van kamerverhuur de meeste overlast werd ervaren. Een straatmaximum is er om een *te groot aantal* kamerpanden in een straat te voorkomen, afstandscriteria om *concentratie binnen een straat* tegen te gaan.

Naar aanleiding van de evaluatie komen de vragen op om ook voor het centrum dergelijke beperkingen op te nemen, en daarnaast om ook splitsen hierbij te betrekken.

AANZET VOOR AANPASSING 8

Het straatmaximum en het afstandscriteria ook laten gelden voor het centrum. Daarbij voor het centrum uitgaan van een straatmaximum van 30% en daarbij dezelfde afstandscriteria toepassen als voor andere delen van de stad.

Er is geen inhoudelijke reden om voor het centrum op dit punt een uitzondering te hanteren. Ook hier – en misschien nog wel meer dan in andere delen van de stad gezien het grote aantal kamerpanden en woningsplitsingen – heeft het omzetten en splitsen immers effect op de samenstelling en aantrekkelijkheid van de woningvoorraad en de leefbaarheid. Het ligt daarom voor de hand om het straatmaximum en de afstandscriteria ook te laten gelden voor het centrum. Het ligt hierbij tevens voor de hand om – in ieder geval bij het straatmaximum – andere grenzen te hanteren dan voor andere delen van de stad. Dat is nu al het geval voor stedelijke woonmilieus en stadsrandmilieus (met een straatmaximum van 20% respectievelijk 10%). Voor het centrum kan daarbij worden gedacht aan een maximum gelijk aan dat voor stedelijke woonmilieus (20%). Of een hoger percentage van 30%. Dit vanuit de gedachte dat de woningvoorraad in het centrum diverser is dan in stedelijke woonmilieus, waarbij een hoger aandeel kamerverhuur en gesplitste woningen passend kan zijn.

Op basis van de huidige woonmilieu-indeling zou dit het volgende betekenen voor het aantal straten dat in het centrum op slot zou komen te staan.

Aantal en aandeel straten op slot in centrum als gevolg van straatmaximum

	20%	25%	30%
Aantal straten	38	17	11
Aandeel van totaal aantal straten	17%	7%	5%

Bron: nulmeting 2021

Ter vergelijking: het huidige straatmaximum voor straten in stedelijke en stadsrandmilieus geeft het onderstaande beeld. Daaruit blijkt dat in het centrum met een grens van maximaal 30% kamerpanden in vergelijking tot de rest van de stad een relatief klein aandeel van de straten op slot zou komen te staan. Dit past bij de gedachte dat het centrum wordt gekenmerkt door een grote diversiteit aan woonvormen met daarbinnen relatief veel kamerverhuur.

Aantal en aandeel straten op slot in stedelijke en stadsrandmilieus als gevolg van straatmaximum

	10%	20%
STEDELIJK		
Aantal straten	n.v.t.	40
Aandeel van totaal aantal straten	n.v.t.	13%
STADSRAND		
Aantal straten	78	n.v.t.
Aandeel van totaal aantal straten	8%	n.v.t.

Bron: nulmeting 2021

NB: Het ligt voor de hand om af te stappen van de huidige woonmilieu-indeling (centrum, stedelijk, stadsrand) en aan te sluiten bij de gebiedsprofielen van de Omgevingsvisie. Om een dergelijk onderscheid te kunnen maken, is het noodzakelijk om de momenteel tamelijk globaal bepaalde grenzen van de verschillende gebiedsprofielen tot op individueel woningniveau te detailleren. Dit zal nog plaatsvinden, al dan niet parallel aan de voorgenomen actualisatie van de Omgevingsvisie.

CIRKELBENADERING ALS ALTERNATIEF VOOR STRAATMAXIMUM EN AFSTANDSCRITERIA

AANZET VOOR AANPASSING 9

Het invoeren van 1 maat voor de concentratie van kamergewijze verhuur in de vorm van een cirkel rondom elk pand met kamergewijze verhuur waarbinnen geen toename mag plaatsvinden. Met een straal van 20 meter in dynamische centrum en van 30 meter in andere woonmilieus.

Er is ook een alternatief denkbaar waarin het straatmaximum en de afstandscriteria worden gecombineerd. Dit alternatief gaat uit van 1 criterium, namelijk een aangepast afstandscriterium: het trekken van cirkels met een nader te bepalen straal rondom elk bestaand pand met kamergewijze verhuur waarbinnen geen nieuwe kamerpanden worden toegestaan. De straal van deze cirkel kan per gebiedsprofiel verschillen. Daarbij is het logisch om voor de gebiedsprofielen dynamisch en stedelijk een kortere afstand te hanteren dan in andere profielen: bijvoorbeeld 20 meter in het dynamische centrum en 30 meter in andere gebiedsprofielen, vergelijkbaar met de huidige straatmaxima van 10% en 20%. Uitgaande van een gemiddelde woningbreedte van 6 – 6,5 meter, zou dit ongeveer neerkomen op de eis dat er 3 respectievelijk 5 woningen moeten liggen tussen twee panden met kamerverhuur.

Voordeel van een cirkelbenadering is dat hiermee naar de hele omgeving van de woning wordt gekeken. Het huidige afstandscriterium voor grondgebonden woningen kijkt alleen naar één zijde van de straat: woningen aan de overkant en in de zijstraten tellen niet mee. Een cirkelbenadering combineert daarmee – in ieder geval voor een deel – de effecten van een straatmaximum en afstandscriteria en heeft daarmee dezelfde werking. De te kiezen afstanden bepalen daarbij in welke mate de effecten optreden.

Praktisch probleem bij deze benadering kan zijn dat het soms moeilijk is om te bepalen of een woning binnen de cirkel ligt. Het middelpunt (“hart”) van de cirkel moet dus goed worden vastgelegd. Ook moet worden bepaald of woningen die voor een (klein) deel binnen de cirkel vallen wel of niet worden meegeteld. In de huidige afstandscriteria is er een onderscheid tussen grondgebonden woningen (minimaal 4 tussengelegen woningen) en appartementen (minimaal 2 tussengelegen woningen boven/onder/links/rechts). Een cirkelbenadering kan worden beperkt tot grondgebonden woningen. Het huidige afstandscriterium voor appartementen kan ongewijzigd blijven; dit is immers al een vorm van een cirkelbenadering.

STRAATMAXIMUM EN AFSTANDSCRITERIA OOK LATEN GELDEN VOOR WONINGSPLITSING

Uit de evaluatie komt de wens van sommige partijen naar voren om het splitsen in appartementen en omzetten naar kamers gelijk te stellen en woningsplitsing mee te tellen bij de normering uit het voorgaande punt. In 2016 is hier niet voor gekozen. De gedachte was toen namelijk dat overlast en andere negatieve effecten voornamelijk werden veroorzaakt door kamerverhuur. De doelgroep voor woningsplitsing is ook een andere dan voor kamerverhuur.

De laatste jaren zien we een kentering in de gedachten hierover. Dit wordt veroorzaakt door het grote aantal splitsingen en de waarneming dat de doelgroepen voor kamerverhuur en kleine zelfstandige appartementen in elkaar overvloeien. Er is daardoor steeds minder duidelijk een onderscheid te maken tussen beide. Daarnaast is de indruk uit de evaluatie dat bij beide de leefbaarheid in het geding is. Bij kamerverhuur ligt daarbij de nadruk meer op overlast, bij splitsen op de veranderende samenstelling van de bevolking van en afname van gezinswoningen in de buurt.

In de huidige systematiek is een combinatie van kamerverhuur en splitsen niet haalbaar. De toets aan het straatmaximum en de afstandscriteria vindt nu plaats aan de hand van de nulmeting kamerverhuur. Deze wordt nu elk jaar uitgevoerd aan de hand van een uitsnede van de Basisregistratie Personen (BRP, panden met 3 personen of meer met verschillende achternamen in de leeftijd 17-30 jaar). Dit geeft het aantal kamerpanden. Vervolgens wordt via de Basisadministratie Adressen en Gebouwen (BAG) het totaal aantal panden in een straat bepaald (grootschalige studentenhuysvesting wordt hierbij niet meegeteld). Het aantal kamerpanden gedeeld door het totaal aantal panden levert het aandeel kamerpanden per straat op.

Het voorbereiden en uitvoeren van de nulmeting is arbeidsintensief. Alleen het administratieve deel vergt elk jaar ruim twee weken. Bij de besluitvorming destijds is vastgelegd dat er in voorkomende gevallen (wanneer het berekende percentage dicht in de buurt zit van het maximum) aanvullend een controle ter plekke in de betreffende straat plaatsvindt. Een dergelijke controle heeft 1x

plaatsgevonden. In andere jaren bleek de administratieve berekening op basis van BRP en BAG te volstaan.

Als we binnen de huidige manier van tellen invulling zouden willen geven aan de wens om ook gesplitste woningen mee te tellen, stuiten we op twee problemen.

- Gesplitste woningen worden niet op adresniveau geregistreerd. Hiervoor zou een aparte inventarisatie moeten worden opgezet waarbij alle verleende vergunningen worden doorlopen op gevallen van woningsplitsing. Dit vraagt bijzonder veel capaciteit.
- Tellen we alle woningsplitsingen mee, ook als deze tientallen jaren geleden hebben plaatsgevonden en de situatie door de bewoners als “behorend bij de opbouw van de buurt” wordt gezien? Dit geldt in nog sterkere mate als we het centrum hierbij willen betrekken. Daar is in de loop van de tijd heel veel aan panden veranderd. Dan moeten we ergens een tijdstip vaststellen vanaf wanneer we gaan volgen welke woningen zijn gesplitst. Dat tijdstip is arbitrair. En door de complexe situatie in het centrum wordt het uitvoeren van een nulmeting nog arbeidsintensiever. Bovendien stuiten we in het centrum naar verwachting op tal van multi-interpreteerbare situaties waarin het moeilijk is om het totaalaantal panden te bepalen. Zo zijn er bijvoorbeeld veel panden waarbij onzelfstandige kamers een eigen huisnummer hebben; deze meetellen zou tot een overschatting van het aantal panden leiden.

Al met al lijkt een totaaltelling van kamerverhuur en woningsplitsing, en daarmee ook het onderwerpen van splitsen aan de toets van het straatmaximum en afstandscriteria, niet haalbaar⁵. Bovendien geldt ook hier dat door de aangescherpte eisen er naar verwachting (ook) bij splitsing een kleiner effect op de leefbaarheid zal plaatsvinden. Kleinere bestaande woningen worden immers beschermd en de realiseren zelfstandige eenheden moeten een grote minimale oppervlakte hebben.

Dit zou betekenen dat de nulmeting qua opzet ongewijzigd blijft (alleen kamerverhuur tellen op basis van de BRP).

AANZET VOOR AANPASSING 10

De nulmeting die de basis vormt voor de toets aan het straatmaximum en de afstandscriteria ongewijzigd laten en deze daarmee alleen betrekken op omzetten naar kamergewijze verhuur en niet op woningsplitsing.

Alternatief zou kunnen zijn om – in navolging van het schrappen van de quota – ook het straatmaximum en het afstandscriterium of het alternatief van de cirkelbenadering te laten vervallen. Daarmee zou de noodzaak voor de nulmeting komen te vervallen en wordt alleen getoetst aan een aantal kwalitatieve voorwaarden. Dit zal met name in de buurten slecht vallen, omdat men het

⁵ Betoogd kan worden dat dit ook in lijn is met de uitspraak van de Raad van State dat kamerverhuur, in het bijzonder aan studenten, “extra” overlast kan geven; dit veronderstelt dat dit bij andere vormen van woningveranderingen minder het geval is.

straatmaximum en het afstandscriterium ziet als een heldere, goed controleerbare constructie tegen te veel (concentratie van) kamerverhuur.

GROOTSCHALIGE STUDENTENHUISVESTING MEETELLEN

Vanuit de buurten komt het verzoek om ook de grootschalige studentenhuysvesting in de telling mee te nemen (denk aan de casus Heerderweg). In de huidige systematiek gebeurt dat niet. Onder grootschalig wordt verstaan: vanaf 26 eenheden en “enigszins perifeer” gelegen. Dit laatste is toegevoegd om uitdrukking te geven aan de wens de effecten van grootschalige studentenhuysvesting op de woonbuurten te beperken en dus locaties te ontwikkelen die buiten of aan de randen van woonbuurten liggen. Wat precies onder perifeer wordt verstaan, is niet vastgelegd omdat dit per situatie sterk kan verschillen. De casus Heerderweg is hiervan een goed voorbeeld. Om interpretatieproblemen te voorkomen, dient het begrip “perifeer gelegen” nader te worden uitgewerkt.

AANZET VOOR AANPASSING 11

Grootschalige studentenhuysvesting wordt – net als nu – niet meegerekend bij de nulmeting en het bepalen van het straatmaximum. Bij de toetsing van aanvragen voor omzetten en splitsen in woonstraten buiten het centrum waar al grootschalige studentenhuysvesting aanwezig is, zal per geval worden afgewogen of er aanleiding is om dit bij de beoordeling van een aanvraag mee te nemen.

4. WONINGNIVEAU

MINIMALE WONINGGROOTTE

De woonprogrammering geeft aan dat er een grote behoefte is aan betaalbare woonruimte voor kleinere huishoudens. Een goede prijskwaliteitverhouding is daarbij van belang. We constateren dat in de praktijk betaalbaar bouwen altijd wordt ingevuld met kleiner bouwen om een zo hoog mogelijk financieel rendement te behalen. Vanuit woonkwaliteit is het gewenst daarin een hogere ondergrens te leggen dan de minimeisen uit het Bouwbesluit die we nu volgen (minimale omvang in het Bouwbesluit: 18 m² zelfstandig algemeen, 15 m² studenten zelfstandig, 5 m² kamer).

AANZET VOOR AANPASSING 12

Hogere (= hoger dan Bouwbesluit) eisen aan de minimumgrootte van te realiseren eenheden stellen voor zowel zelfstandige eenheden als onzelfstandige kamers.

Uitwerking splitsen in of herbestemmen naar zelfstandige woningen/woningeenheden

In de 15 juli 2022 in werking getreden notitie 'Gebiedsgerichte uitwerking minimumpercentages betaalbare woningbouw' zijn naast betaalbaarheidseisen ook eisen opgenomen voor de minimale woninggrootte van zelfstandige huurappartementen. Deze beperking tot huurappartementen is aangebracht omdat de problematiek van kleine eenheden tegen hoge prijzen zich vooral in de huursector voordoet. In de door het college vastgestelde notitie staat het voornemen om onderstaande eisen op te nemen in de nieuwe beleidsregels splitsen en omzetten.

Eis minimumgrootte bij (zelfstandige) appartementen⁶

	Centrum*)	Overig
Appartementen met huur onder kwaliteitskortingsgrens < € 442,- (prijspeil 2022)	Minimum Bouwbesluit: 18 m ² zelfstandig algemeen, 15m ² bij studentenhuisvesting	Idem
Appartementen met huur tussen de kwaliteitskortingsgrens en liberalisatiegrens > € 443,- en < € 763,- (prijspeil 2022)	35 m ²	45 m ²
Appartementen met huur boven de liberalisatiegrens > € 763,-	45 m ²	55 m ²

*) in het licht van de Omgevingsvisie kan dit beter worden benoemd als het gebiedsprofiel dynamisch, aangevuld met gebiedsprofiel stedelijk.

⁶ Gebruiksoppervlakte: GBO/GO volgens NEN 2580.

AANZET VOOR AANPASSING 13

Eisen stellen aan de minimumgrootte bij de realisatie van zelfstandige huureenheden conform bovenstaande tabel.

Overwogen kan worden bovenstaande eisen ook te hanteren voor koopappartementen. Gezien de in het algemeen hogere kwaliteit van koopappartementen ligt het voor de hand daarbij dan alleen de bovengrenzen van 45 en 55 m² te hanteren, voor alleen appartementen onder de NHG-grens (€ 355.000,-, prijspeil 2022). Richtsnoer daarbij is de koopprijs, omdat op het moment van het beoordelen van de aanvraag de WOZ-waarde nog niet bekend is.

AANZET VOOR AANPASSING 14

Bovenstaande eisen ook hanteren voor koopappartementen met een koopprijs onder de NHG-grens (€ 355.000,-), en daarbij alleen de bovengrenzen van 45 en 55 m².

Bij herbestemming van bestaande gebouwen stelt de bouwkundige structuur beperkingen aan de invulling. Dit kan ertoe leiden dat niet in alle gevallen aan de gestelde minimumeis kan worden voldaan. Om dit te ondervangen kan in de beleidsregels een uitzonderingsmogelijkheid voor herbestemming worden opgenomen. Deze houdt in dat een ontwikkelaar redelijkerwijs niet altijd gehouden kan worden aan de gestelde eisen. De bewijslast om dit aan te tonen ligt dan bij hem.

AANZET VOOR AANPASSING 15

Opnemen mogelijkheid tot uitzondering voor herbestemming als door bouwkundige beperkingen niet alle eenheden aan de grootte-eis kunnen voldoen.

Zelfstandige kleinschalige studentenhuysvesting

In het beleid voor studentenhuysvesting worden nu geen eisen gesteld aan de grootte van zelfstandige eenheden die uitgaan boven het minimum van het landelijke Bouwbesluit (minimaal 15 m² voor een zelfstandige eenheid). Door het laten vervallen van het onderscheid tussen studenten en andere doelgroepen zouden er bij kleinschalige zelfstandige studentenhuysvesting (tot 26 eenheden; dit valt onder de beleidsregels voor splitsen en omzetten) dezelfde grootte-eisen gaan gelden als voor andere doelgroepen. Dit zou een forse verhoging zijn ten opzichte van de huidige grens. Een dergelijk besluit vereist aanpassing van de woonprogrammering voor studenten.

AANZET VOOR AANPASSING 16

Bij het stellen van eisen aan de minimumgrootte van zelfstandige eenheden geen onderscheid meer maken tussen studenten en andere doelgroepen.

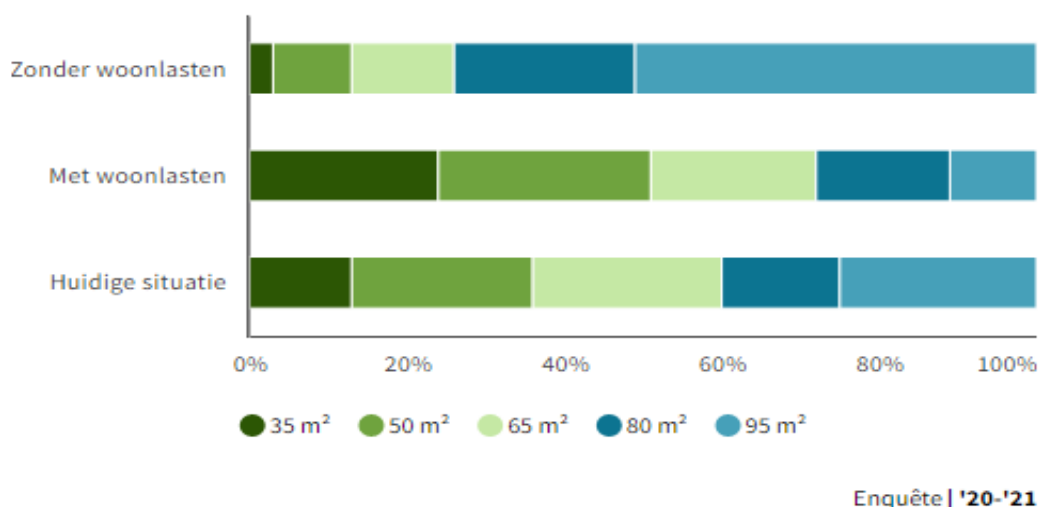
De motivatie om in het geval van kleinschalige huisvesting voor alle doelgroepen eenzelfde hogere grens te hanteren is als volgt.

- Met de realisatie van zelfstandige appartementen wordt ingespeeld op de woningvraag van diverse doelgroepen. Deze dienen daarom ook voor meerdere doelgroepen geschikt te zijn. Een aparte minimale maat voor studenten past daar niet bij.
- Door aparte eisen te hanteren voor de doelgroep studenten enerzijds en andere doelgroepen anderzijds zou het onderscheid toch weer terugkomen in de beleidsregels. Dat is ongewenst.
- Aparte eisen leiden – net zoals dat nu het geval is – tot vragen over de handhaafbaarheid. Er zou dan namelijk gecontroleerd moeten worden of ergens daadwerkelijk studenten wonen of niet.
- Volgens de landelijke studentenmonitor Apollo vragen studenten om meer kwaliteit. Een appartement van een zekere omvang is een van de kwaliteitskenmerken.
- Bij de gestelde minimummaten komt ook gezamenlijke bewoning in beeld als mogelijkheid. Twee kamerbewoners hebben dan bijvoorbeeld binnen een zelfstandig appartement ieder een eigen kamer, maar delen de voorzieningen.

De meest recente landelijke studentenmonitor Apollo 2021 laat zien dat hiermee ook wordt ingespeeld op de woningvraag van studenten. Uit onderstaande figuur blijkt dat studenten zonder rekening te houden met woonlasten (dit is de bovenste staaf) graag willen verhuizen naar grotere zelfstandige wooneenheden. Als ze daarbij moeten afwegen of ze de woonlasten hiervan acceptabel vinden, willen ze juist kleiner wonen (dit is de middelste staaf in de figuur).

Van de studenten die binnen 1 jaar willen verhuizen woont nu 36% in een zelfstandige eenheid groter dan 50 m². Het aandeel gewenste eenheden groter dan 50 m² komt uit op 51%. Tegelijkertijd zien we ook een duidelijke vraag naar wooneenheden tot 35 m². Voor een deel kan hierin worden voorzien door het realiseren van eenheden met een huur onder de kwaliteitskortingsgrens. In dat geval gelden immers alleen de minimumeisen van het Bouwbesluit.

Huidige en gewenste woonoppervlakte meerkamerwoningen Maastricht



Bron: Monitor studentenhuysvesting 2021

Conform de notitie Betaalbaarheid zouden deze hogere eisen aan de woninggrootte niet gelden voor de (al dan niet tijdelijke) huysvesting van in de woonprogramming benoemde bijzondere doelgroepen⁷ en ook niet in het geval van een mantelzorgwoning.

Uitwerking omzetten of herbestemmen naar onzelfstandige eenheden

Voor alle doelgroepen geldt nu dat wordt uitgegaan van de landelijke norm uit het Bouwbesluit (minimaal 5 m²). Dat geldt ook voor studentenhuysvesting. Gezien de situatie op de kamermarkt is een verhoging wenselijk. Andere gemeenten hanteren ook hogere eisen (bijvoorbeeld 20 m² door de gemeente Delft).

AANZET VOOR AANPASSING 17

De minimumgrootte bij de realisatie van onzelfstandige huureenheden stellen op minimaal 18 m².

De motivatie hiervoor is als volgt.

- De doelgroep studenten is de grootste “afnemer” van kamers. Ook deze doelgroep heeft behoefte aan woonkwaliteit die onder andere tot uitdrukking komt in het woonoppervlak. Vanuit

⁷ In de woonprogramming zijn als zodanig benoemd: verstandelijk beperkten, beschermd wonen, maatschappelijke opvang, kwetsbare jeugd, statushouders en de 50-gezinnen aanpak.

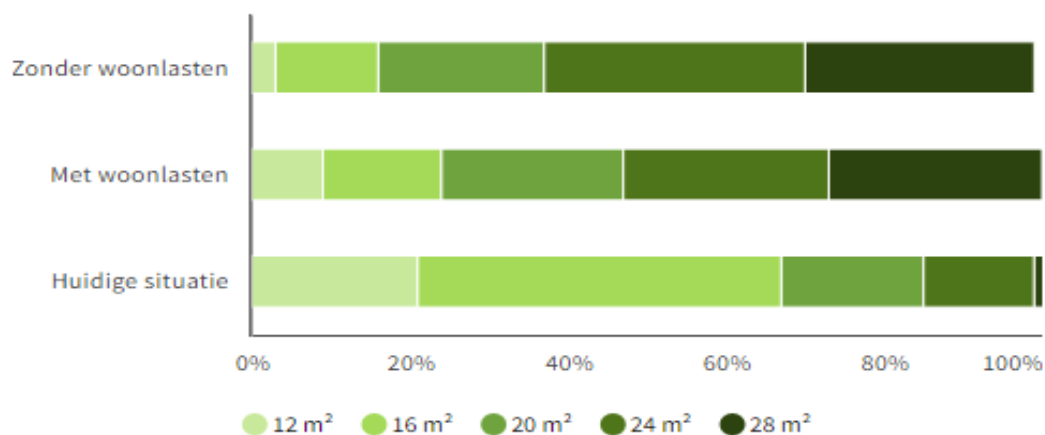
woonkwaliteit is het daarom gewenst een hogere ondergrens te leggen dan die uit het Bouwbesluit.

- Een hogere minimummaat sluit aan op de wens kwalitatief hoogwaardige kamers toe te voegen. De huidige kamervoorraad kent al veel kleine kamers. Bovendien kan de groeiende voorraad grootschalige studentenhuysvesting, waarin ook veel kleine eenheden zijn gerealiseerd, voorzien in de vraag naar kleinere woonruimten. De via de beleidsregels toe te voegen onzelfstandige eenheden kunnen dan inspelen op de vraag naar grotere eenheden.
- Door verkamering neemt de woonintensiteit in een gebied toe hetgeen de leefbaarheid negatief kan beïnvloeden. Door hogere minimumeisen te stellen kunnen er in een pand minder kamers worden gerealiseerd.

Ook hier geldt dat de hogere eisen alleen zouden gaan gelden voor kleinschalige studentenhuysvesting en daarmee dus niet voor grootschalige complexen (> 25 eenheden). Hiervoor zijn in de woonprogramming aparte eisen opgenomen.

De meest recente landelijke studentenmonitor Apollo 2021 laat zien dat hiermee ook wordt ingespeeld op de woningvraag van studenten. Uit onderstaande figuur blijkt dat studenten graag willen verhuizen naar grotere kamers (in de figuur is de vraag naar eenkamerwoningen meegenomen). Dat geldt ook als studenten daarbij moeten afwegen of ze de woonlasten hiervan acceptabel vinden (dit is de middelste staaf in de figuur). Zonder rekening te houden met woonlasten (dit is de bovenste staaf) is de vraag naar grotere kamers nog veel groter. Van de studenten die binnen 1 jaar willen verhuizen, woont nu 15% in een kamer groter dan 20 m². Het aandeel gewenste kamers groter dan 20 m² komt uit op 50%.

Huidige en gewenste woonoppervlakte Maastricht



Enquête | '20-'21

Bron: Monitor studentenhuysvesting 2021

Eisen betaalbaarheid

Bij grootschalige studentenhuysvesting stelt de gemeente op grond van de woonprogrammering aparte eisen aan de betaalbaarheid die verder gaan dan de eisen aan reguliere woningbouw. Bij de laatste beperken we ons bij huurwoningen tot het onderscheid boven/onder de liberalisatiegrens. Bij studentenhuysvesting hebben we maximale woonlasten bepaald op basis van de landelijke monitor studentenhuysvesting. De rechtvaardiging hiervoor ligt in het specifieke karakter van studentenhuysvesting. Deze eisen worden alleen gehanteerd bij de beoordeling van grootschalige plannen, omdat de gemeente geen mogelijkheden heeft om dit bij kleinschalige studentenhuysvesting, bijvoorbeeld via de hiervoor af te geven omgevingsvergunning, af te dwingen. Deze redenering volgend kunnen bij splitsen en omzetten voor andere doelgroepen dan studenten dan ook geen op het landelijke huurbeleid aanvullende eisen worden gesteld.

UITBREIDING KWALITATIEVE EISEN

Ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid

Voorkomen moet worden dat door omzetten, splitsen en herbestemming de ruimtelijke kwaliteit verslechtert (waarbij niet elke verandering per definitie als een verslechtering kan worden gezien). Daarnaast mogen de belangen van omwonenden niet onevenredig worden aangetast (privacy, bezonning, hinder). De huidige regels kennen een aantal eisen die hierop inspelen, maar uitbreiding hiervan is gewenst.

De aanscherping van deze eisen is mede ingegeven door nieuwe inzichten op basis van (onder andere) jurisprudentie die het gevolg waren van bezwaar- en beroepsprocedures. Hierbij is de gemeente in rechterlijke uitspraken erop gewezen dat zij (meer) rekening dient te houden met de gevolgen van aanvragen voor splitsen en omzetten voor de ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid.

AANZET VOOR AANPASSING 18

De volgende kwalitatieve eisen toevoegen aan de huidige eisen.

- **Permanente bewoning alleen in het hoofdgebouw. Dus in principe niet op zolders of in souterrains en bijgebouwen.**
- **Permanente bewoning van zolders en souterrains is alleen toegestaan als volledig wordt voldaan aan de eisen van het Bouwbesluit, waardoor er volwaardige woonruimten ontstaan qua onder andere woonoppervlak, toegankelijkheid en daglicht. Bij het woonoppervlak moet tevens worden voldaan aan de in deze notitie voorgestelde minimumeisen.**
- **Woonruimte (zelfstandig of onzelfstandig) is – in bijgebouwen of anderszins – niet toegestaan achter de bestaande woning (geen wonen achter wonen).**
- **In dynamische woonmilieus dient een woning tenminste één geluidsluwe zijde te hebben.**
- **Publieksfuncties in dynamische woonmilieus die op de begane grond zitten van een pand, mogen in principe niet worden omgezet tot woonruimte. Dit is op veel plaatsen in het centrum al vastgelegd in het bestemmingsplan. Dit geldt in ieder geval voor panden in het kernwinkelgebied. In aanloopstraten wordt dit per geval beoordeeld.**

De aanzet voor aanpassing is daarom om een aantal aanvullende eisen op te nemen die direct (als kwalitatieve eis) of indirect (doordat hierdoor in een pand minder eenheden kunnen worden gerealiseerd) bijdragen aan de leefbaarheid en toelaatbare woonintensiteit.

Tevens dient er een met nieuwbouw vergelijkbare bijdrage te worden geleverd aan het verminderen van de hoeveelheid verharding en verbeteren van het leefklimaat (verduurzaming, vergroening, hittestress, wateroverlast). Dit wordt niet in de beleidsregels vastgelegd, maar hoort thuis in het Omgevingsplan.

AANSCHERPEN MAATWERK FIETSENSTALLING

Voor het bergen van afval en het stallen van fietsen gelden nu eisen om dit op eigen terrein op te lossen. Bij het stallen van fietsen wordt met name in het centrum maatwerk toegepast. Dit leidt tot ongewenste situaties. Niet zelden komen maatwerkoplossingen (achterin de tuin, 1^e verdieping, stalling inpandig elders in de straat) in de praktijk neer op een schijnoplossing. Ze blijven vaak ongebruikt en fietsen blijven op de straat staan. Hier kan bij de toepassing van de nieuwe beleidsregels kritischer mee worden omgegaan. Dit kan ertoe leiden dat een aanvraag hierop stukloopt. Dit is dan het logische gevolg van beleid dat sterker rekening wil houden met de leefbaarheidseffecten van splitsen en omzetten.

AANZET VOOR AANPASSING 19

Bij de toepassing van maatwerk bij fietsenstallingen kritischer kijken naar de praktische bruikbaarheid van alternatieve oplossingen.

Geluid

Het Bouwbesluit stelt geen eisen aan geluidwering bij (aanpassing van) bestaande bouw. En in de huidige beleidsregels stelt de gemeente ook geen eisen aan de geluidwerendheid, terwijl geluidsoverlast bij bewoners tot grote klachten leidt. Daarnaast heeft de raad gevraagd om extra aandacht voor dit thema.

Met een norm voor geluidwering binnen gebouwen (met name contactgeluiden) wordt met bouwkundige maatregelen een bijdrage geleverd aan beperking van de geluidsoverlast. Het is geen oplossing voor de geluidsoverlast op straat en balkons en in tuinen. Om te kunnen bepalen of aan de voorwaarden wordt voldaan, zou een akoestisch onderzoek door de initiatiefnemer verplicht kunnen worden gesteld.

AANZET VOOR AANPASSING 20

Onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om als gemeente geluidseisen te kunnen stellen bij aanvragen voor splitsen en omzetten.

Een specifiek punt bij geluidsoverlast is het gebruik van dakterrassen. In de raadsinformatiebrief van 14 december 2021 is de raad voorgehouden dat er – aanvullend op wat hierover al is opgenomen bij een omgevingsvergunning – twee opties zijn voor aanvullende maatregelen:

- vaststellen van een facet bestemmingsplan met een verbod op dakterrassen voor die delen van de gemeente waar hier nog geen uitdrukkelijk verbod voor geldt, of
- het stellen van voorwaarden waardoor eenieder een zo goed mogelijk woon- en leefklimaat wordt geboden. Deze voorwaarden kunnen worden opgenomen in de beleidsregels voor splitsen en omzetten.

Het college heeft een voorkeur uitgesproken voor de tweede optie. Er zijn veel plaatsen in de stad waar dakterrassen geen problemen geven. Daarnaast is het hebben van een buitenruimte welhaast noodzakelijk. Bij een steeds verdere verdichting in het stedelijk gebied ontstaat er ook steeds meer behoefte aan dergelijke buitenruimten. Bij woningen op een verdieping is een dakterras soms de enige buitenruimte. Het draagt dus bij aan de woonkwaliteit. Het gebruik van een dakterras kan echter ook tot overlast zorgen voor de omgeving. Daarom moet, mede vanuit stedenbouwkundig oogpunt, zorgvuldig worden bekeken waar dakterrassen wel en niet aanvaardbaar zijn.

De volgende eisen worden momenteel gesteld bij aanvragen voor kamergewijze verhuur waar het gebruik van een dakterras niet rechtstreeks is toegestaan op grond van het bestemmingsplan:

- het dakterras mag van vrijdag op zaterdag en van zaterdag op zondag niet worden gebruikt tussen 23.00 en 08.00 uur;
- het dakterras mag op de overige dagen niet worden gebruikt tussen 22.00 en 08.00 uur;
- muziek op het dakterras is niet toegestaan;
- het produceren van geluidsoverlast is in zijn algemeenheid niet toegestaan;
- open vuur op het dakterras is niet toegestaan, ook geen barbecue;
- het dakterras mag door een maximaal aantal (bewoners + 2) personen gelijktijdig worden gebruikt;
- het houden van feestjes op het dakterras is niet toegestaan.

Uit de evaluatie splitsen en omzetten komt naar voren dat handhaving door de gemeente en goed beheer door verhuurders en bewoners belangrijker zijn dan (extra) criteria om aanvragen aan de voorkant te toetsen. Er wordt weliswaar verschillend gedacht over het stellen van regels aan de voorkant, maar een gemeenschappelijke noemer is dat de overlast van dakterrassen wordt bepaald door gedrag en dat het stellen van regels dit gedrag niet automatisch (bij)stuurt. De conclusie is dan ook dat aanvullende eisen op grond van de evaluatie niet noodzakelijk lijken te zijn.

Het thema dakterrassen zal in het Omgevingsplan Maastricht specifiek en zo nodig gebiedsgericht of juist voor de hele stad worden geregeld.

Keurmerk kamerverhuur en Wet Goed Verhuurderschap

We kennen in Maastricht al enkele jaren het Keurmerk Prettig Wonen (= keurmerk kamerverhuur). Het Keurmerk is ontstaan uit een samenwerking van diverse partijen: particuliere verhuurders verenigd in de VVWM, onderwijsinstellingen (Universiteit Maastricht, Zuyd Hogeschool, Jan van Eyck

Academy), Gemeente Maastricht, Brandweer Zuid-Limburg, woningcorporaties (Maasvallei, Servatius, Woonpunt), Studentenraad, Mymaastricht en buurtcomités.

Verhuurders die het keurmerk willen hebben, krijgen een inspectie waarbij naar verschillende aspecten wordt gekeken. Het gaat om de vereiste vergunningen en daarbij behorende vereisten aan de inrichting van het pand, brandveiligheid, inbraakveiligheid, huren en servicekosten en bereikbaarheid voor huurders en buurtbewoners. De marktpenetratie verloopt moeizaam. Slechts enkele tientallen kamers, een kleine fractie van het totaal, heeft inmiddels het keurmerk gekregen.

Overwogen is voor te stellen het keurmerk verplicht te stellen bij een aanvraag voor een splitsing of omzetting. Dit is in de praktijk niet haalbaar. De gemeente kan een door private marktpartijen ontwikkeld keurmerk niet opnemen als eis in publiekrechtelijke regelgeving.

Wellicht kan de inzet van het instrumentarium van de Wet Goed Verhuurderschap hier uitkomst bieden. De gemeente krijgt de bevoegdheid om algemene regels voor verhuurders en verhuurbemiddelaars te stellen. Gemeenten krijgen daarnaast de mogelijkheid om publiekrechtelijk via de afgifte van een verhuurdervergunning aan (nieuwe en bestaande) verhuurders en bemiddelingsbureaus ongewenst gedrag van verhuurders te voorkomen en tegen te gaan. Deze wet ligt momenteel bij het parlement voor besluitvorming en zal naar verwachting begin volgend jaar in werking treden. Er komt een structurele financiële bijdrage van het Rijk voor de uitvoering van deze wet. Deze wordt niet geoormerkt en gestort in het Gemeentefonds. Voor Maastricht gaat het indicatief om een bedrag van € 100.000,-.

AANZET VOOR AANPASSING 21

Onderzoeken of het gebruik van de bevoegdheden van de wet Goed Verhuurderschap voldoende meerwaarde heeft qua te verwachten resultaat en de daarvoor benodigde gemeentelijke inzet en middelen.

5. OVERIGE OVERWEGINGEN

LEEFBAARHEIDSTOETS

Er zijn tal van factoren die van invloed zijn op de draagkracht en draaglast van een buurt. Deze kunnen lang niet alle in objectieve normen worden verrat. Een oplossing om leefbaarheid meer integraal te kunnen meewegen, is een leefbaarheidstoets. Deze kan generiek of in voorkomende gevallen worden ingezet wanneer er twijfel bestaat over de effecten op de leefbaarheid. Bij een leefbaarheidstoets buigt een groep van deskundigen (vanuit wonen, stedenbouw, handhaven en buurtgericht werken) zich over een aanvraag en geeft ze een oordeel of er aanleiding is om een aanvraag op grond van specifieke leefbaarheidsaspecten in een straat/buurt te weigeren (bijvoorbeeld vanwege de aanwezigheid van maatschappelijke opvang, vele tijdelijke bewoners als gevolg van hotels etc. etc.). Daarbij wordt een nader te bepalen set van beoordelingscriteria opgesteld. Doel is te komen tot een zo objectief mogelijk oordeel. Maar leefbaarheid is niet volledig in harde termen te vatten, dus er zal

altijd sprake zijn van enige subjectiviteit. Zie de volgende link voor meer achtergrondinformatie: [Leefbaarheidstoets bij splitsen en omzetten \(rigo.nl\)](http://www.rigo.nl)

De discussie over een leefbaarheidstoets heeft ook in 2016 gespeeld. In de onderstaande tabel zijn de voor- en nadelen opgesomd.

LEEFBAARHEIDSTOETS	
Voordelen	Nadelen
Specifiek gericht op pand (maatwerk)	Blijft subjectief
Directe relatie met overlast	Tijdrovend
	Veel overlast is gerelateerd aan gedrag van toekomstige bewoner
	Minder voorspelbaarheid: uitkomst toets staat niet vooraf vast
	Minder inzichtelijkheid: bij een op het eerste gezicht vergelijkbaar geval kan oordeel toch anders uitvallen

Destijds is er in overleg met de raad en belanghebbenden voor gekozen de toets niet in te voeren. Belangrijkste redenen hiervoor waren:

- De uitkomst van een leefbaarheidstoets staat vooraf niet vast. Een aanvrager of inwoner weet dus niet op voorhand of een aanvraag aan de voorwaarden voldoet en kan worden gehonoreerd.
- Er blijft sprake van subjectiviteit. Dit vermindert de transparantie van beleid en leidt tot onduidelijkheden en daarmee minder draagvlak bij aanvragers en inwoners.
- Een verzwaring van de ambtelijke capaciteit voor het afhandelen van aanvragen.

Deze argumenten gelden nog steeds en daarom ligt het voor de hand dit ook nu niet te doen. Met de in deze notitie opgenomen suggesties voor nieuwe beleidsregels, waaronder de regels voor geluidsisolatie, woninggrootte en de aanvullende kwalitatieve criteria voor ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid, wordt het maximale gedaan wat *vanuit het woonbeleid* mogelijk is. Beleid kan eraan bijdragen dat de leefbaarheid op peil blijft en overlast zoveel mogelijk wordt voorkomen. Maar overlast en leefbaarheid kennen een belangrijke gedragscomponent. Met (woon)beleid kan hier beperkt op worden gestuurd door het creëren van gunstige randvoorwaarden.

LEGALISATIE

Tot het van kracht worden van het facetbestemmingplan Woningensplitsing en woningomzetting en de beheersverordening Woningensplitsing en woningomzetting in 2019 gold er een overgangsregeling voor bestaande gevallen (aantoonbaar aanwezig op 21 mei 2013). Deze overgangsregeling is er dus al lang niet meer. Niettemin kan men nog steeds legalisatie aanvragen. Daarbij wordt getoetst aan alle dan geldende beleidsregels. Legalisatie van bestaande situaties blijft mogelijk, maar zonder uitzonderingspositie.

GEBRUIKSMOGELIJKHEDEN GEMENGDE EN CENTRUMBESTEMMINGEN

Het verbod in het facetbestemmingsplan op woningsplitsing en woningomzetting geldt niet voor herbestemming waarbij een invulling met wonen rechtstreeks mogelijk is op grond van het bestemmingsplan. In zo'n geval hoeft het initiatief niet meer te worden getoetst aan de beleidsregels voor splitsen en omzetten. Dit is doorgaans het geval bij gemengde- of centrumbestemmingen.

Uit de evaluatie komt naar voren dat sommige belanghebbenden vinden dat er wel een toets zou moeten plaatsvinden aan de beleidsregels. Alleen zo is immers een integrale afweging mogelijk in relatie tot de in de nabije omgeving al aanwezige kamerverhuur en woningsplitsing. Bij de besluitvorming over het facetbestemmingsplan is er destijds voor gekozen de toets niet verplicht te stellen vanwege de sterke inperking van gebruiksmogelijkheden en flexibiliteit die dit met zich mee zou brengen, en daarmee het grote risico op omvangrijke planschadeclaims. De gemengde bestemmingen in het bestemmingsplan zijn er immers gekomen om flexibel te kunnen inspelen op de vele veranderingen die op de binnenstad afkomen en om leegstand te voorkomen.

In het coalitieakkoord is hierover het volgende opgenomen: *“We onderzoeken op welke wijze bestemmingsplannen voor het centrum aangepast moeten worden om grip te houden op de ontwikkelingen, zodat wonen, winkelen en recreëren in balans zijn. Daarbij kijken we onder meer naar opkoopbescherming, een doelgroepenverordening, branchering en mengformules daarbinnen (‘blurring’).”*

Op basis van het ruimtelijk beleid gericht op voldoende ontwikkelmogelijkheden in het centrum om de gewenste veranderingen te kunnen accommoderen, zijn er geen harde redenen om deze flexibiliteit in bestemmingsplannen in te perken. Dit betekent wel dat plannen die op basis van deze flexibele bestemmingen rechtstreeks mogelijk zijn – net als nu – niet worden getoetst aan de beleidsregels.

Het is overigens de vraag of nadere regulering hiervan veel verschil zou maken. De afgelopen jaren zijn veel gebouwen op deze wijze al herbestemd. Veel van de resterende flexibele plancapaciteit voor wonen die nog in gemengde bestemmingen zit, is voor een groot deel theoretisch. Het gaat vaak om bovenverdiepingen boven bijvoorbeeld winkels die soms niet of alleen tegen zeer hoge kosten toegankelijk en bruikbaar te maken zijn voor een woonfunctie (zie de evaluatie wonen boven winkels: invullen met wonen bleek financieel-technisch niet meer haalbaar). Of om andere panden die door financieel-technische en/of bouwtechnische randvoorwaarden niet naar wonen kunnen worden omgezet. Dat blijkt ook uit het feit dat ondanks de grote woningvraag in het centrum deze flexibele plancapaciteit nog lang niet is vergeven.

De opkoopbescherming zal in deze het verschil niet maken. Die ziet toe op de aankoop van bestaande woningen. Daar is hier geen sprake van. En de doelgroepenverordening ziet alleen toe op de woningdifferentiatie, dus die speelt hierin alleen een rol bij het soort woningen dat wordt gerealiseerd en dus niet bij de keuze voor de woonfunctie dan wel een andere functie.