



Gemeente Maastricht



Huisvestingsverordening voor Maastricht?

Onderzoek naar de voor- en nadelen van de Huisvestingsverordening als juridisch kader bij de regulering van woningsplitsing en kamerbewoning

1 februari 2016

COMPANEN

ADVIES VOOR
WONINGMARKT
EN LEEFOMGEVING



DATUM 1 februari 2016

TITEL Huisvestingsverordening voor Maastricht?

ONDERTITEL Onderzoek naar de voor- en nadelen van de Huisvestingsverordening als juridisch kader bij de regulering van woningsplitsing en kamerbewoning

OPDRACHTGEVER Gemeente Maastricht

AUTEUR(S) Pim Tiggeloven

PROJECTNUMMER 935.105/g

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

Samenvatting en aandachtspunten voor Maastricht	1
1 Inleiding	4
2 De huisvestingsverordening	5
2.1 Inhoud van de huisvestingsverordening	5
2.2 Aantonen van schaarste is noodzakelijk	5
2.3 Leefbaarheidssituatie als criterium	6
2.4 Aanpassen of opstellen huisvestingsverordening	7
2.5 Conclusie	8
3 Het bestemmingsplan	9
3.1 Aanpassing bestaande bestemmingsplannen	9
3.2 Handhaving	9
3.3 Het facetbestemmingsplan	10
3.4 Conclusie: verschillen verordening en bestemmingsplan	11
4 Beleid andere gemeenten	12
4.1 Motieven voor een huisvestingsverordening	12
4.2 Motieven voor het bestemmingsplan	15
4.3 Andere mogelijkheden voor regulering?	16
4.4 Benodigde capaciteit	17
4.5 Reacties andere partijen	18
4.6 Conclusie	18
Bijlage I: Geïnterviewde organisaties	20

Samenvatting en aandachtspunten voor Maastricht

Welke mogelijkheden biedt de huisvestingsverordening om de negatieve gevolgen van woningsplitsing en omzetting naar kamers te voorkomen, dan wel te beperken? En waarin verschilt de verordening daarin van het (facet)bestemmingsplan?

Samenvattend:

1. De potentiële meerwaarde van een huisvestingsverordening ten opzicht van een facetbestemmingsplan is voor Maastricht zeer beperkt en weeg niet op tegen de hiervoor benodigde extra inzet.
2. Als de gemeente extra sturingsmogelijkheden wil inbouwen, zal zij die moeten zoeken aan de voorkant (aanvullende eisen) en/of aan de achterkant (meer investeren in handhaving).
3. Bij aanvullende eisen aan de voorkant heeft de gemeente de keus tussen enerzijds een strengere normering door bijvoorbeeld het maximeren van het aandeel kamergewijze verhuur per buurt/complex/straat, of anderzijds een maatwerkgerichte omgevingstoets (toets leefbaarheid).

Beperkte meerwaarde huisvestingsverordening t.o.v. facetbestemmingsplan

Een verschil tussen de huisvestingsverordening en het (facet)bestemmingsplan is de mogelijkheid bij de huisvestingsverordening om een splitsings- of omzettingsvergunning in te trekken, als de pandeigenaar de voorwaarden niet naleeft. In de praktijk blijkt dit echter zelden te gebeuren, vooral als het gaat om het niet naleven van voorwaarden met betrekking tot de leefbaarheid (geluidsoverlast, parkeeroverlast, etc.). Hiervoor zal een uitgebreid dossier moeten worden opgesteld, vaak gebaseerd op relatief subjectieve indicatoren. De mogelijkheden voor het intrekken van een vergunning zijn het grootst als een gemeente duidelijk toetsbare en objectieve voorwaarden heeft gesteld. Toch wordt dit instrument ook door gemeenten met een dergelijke norm slechts zeer incidenteel toegepast. De huisvestingsverordening lijkt de gemeente Maastricht daarom slechts op zeer beperkte schaal extra sturingsmogelijkheden te bieden als het gaat om het splitsen en omzetten van woningen.

Veel werk bij opstellen en uitvoeren huisvestingsverordening

Om een verordening op te stellen, moet veel voorbereidend werk worden verricht. Er moet overleg worden gevoerd met lokale en regionale stakeholders, schaarste moet worden aangetoond en er moet worden nagedacht over een set aan beleidsregels / voorwaarden. De gemeente Maastricht beschikt immers nog niet over een verordening, terwijl sommige andere gemeenten konden voortborduren op een bestaande verordening (waardoor veel tijd werd gespaard). Daar komt bij dat de verordening weinig extra sturingsmogelijkheden biedt ten opzichte van het huidige juridische kader van de gemeente (Maastricht is immers van plan het splitsen en omzetten van woningen via een facetbestemmingsplan te reguleren). Daarnaast is extra capaciteit nodig voor het beoordelen en afgeven van een huisvestingsvergunning (naast de al benodigde capaciteit voor de afhandeling van de omgevingsvergunning).

Aantonen van schaarste lastig, maar niet onmogelijk

Een belangrijke voorwaarde om een huisvestingsverordening op te kunnen stellen is dat er sprake is van schaarste (aan goedkope woningen, woonruimte met specifieke voorzieningen en/of schaarste aan maatschappelijk en economisch gebonden). Het aantonen van schaarste aan goedkope woonruimte lijkt in het geval van Maastricht lastig. De druk op de huur- en koopwoningmarkt is beperkt en er wordt geen sterke bevolkingsgroei voorzien. Een

optie is om een zeer ruime definitie aan te houden voor de term 'goedkope woningen'. De vraag is of een ruime definiëring ook bij een eventuele bezwaarprocedure standhoudt.

Wellicht zijn er meer mogelijkheden om de schaarste aan economisch of maatschappelijk gebonden aan te tonen. Zeker in een aantal specifieke wijken is te zien dat het aantal zelfstandige woningen is teruggelopen ten faveure aan verkamerde panden, terwijl er in sommige van deze wijken in potentie voldoende vraag is naar zelfstandige woonruimte. Wel zal er een gedegen onderbouwing moeten komen voor de schaarste en zal deze onderbouwing elke vier jaar herijkt moeten worden.

Mogelijkheden voor extra sturing: voor en na de aanvraag

Als de gemeente extra sturingsmogelijkheden wil inbouwen, zijn hiervoor een aantal mogelijkheden; bij de aanvraag tot splitsing of omzetting (aan de voorkant) of bij de handhaving (achterkant).

Aanvullende eisen bij aanvraag

Door aanvullende eisen aan de voorkant te stellen, kan de gemeente voor een strenge selectie zorgen van panden die nog in aanmerking komen voor splitsing of omzetting. Hierdoor kan de groei van het aantal verkamerde of gesplitste panden beperkt worden.

Meer inzet op handhaving na aanvraag

Een andere mogelijkheid is om meer in te zetten op handhaving op de naleving van voorwaarden die bij de aanvraag tot splitsing of omzetting gesteld zijn. Regelmatige controles op naleving hebben een preventieve werking, waardoor pandeigenaren meer aandacht hebben voor onderhoud van het pand en het binnen de perken houden van eventuele overlastsituaties. Daarnaast kunnen ook sancties bij handhaving opgelegd worden, zoals een dwangsom, bestuurlijke boete en zelfs het intrekken van de vergunning. Al zijn de mogelijkheden van deze laatste, rigoureuze maatregel zeer beperkt, zo blijkt uit de praktijk.

Aanvullende eisen: 'harde' norm of 'zachte' maatwerktoets

Bij het stellen van aanvullende eisen aan de voorkant maken gemeenten in den lande doorgaans gebruik van twee varianten; 1) een harde norm waarbij vaak een bepaald maximumpercentage aan verkamerde of gesplitste panden per straat / wijk wordt gehanteerd, 2) een omgevingstoets waarbij informatie over de locatie van het pand waarvoor de aanvraag is ingediend, in kaart wordt gebracht. Dat is deels statistische informatie (bevolkingsopbouw wijk, politiecijfers, etc.), maar ook informatie uit gesprekken met professionals met veel kennis over de locatie (wijkcoördinatoren, etc.).

Beide type voorwaarden kennen voor- en nadelen.

Voor- en nadelen 'harde' norm

Het voordeel van een harde norm is dat de voorwaarden bij de aanvraag (en daarmee ook een eventuele toe- of afwijzing) voor iedereen helder uit te leggen is. Veel gemeenten hanteren een dergelijke norm om voor een evenwichtige spreiding van het fenomeen gesplitste en/of verkamerde panden over de stad te zorgen. De overweging van deze gemeenten is niet zozeer een spreiding van studenten (naast deze doelgroep zijn er nog diverse andere doelgroepen die interesse hebben in dit woningtype), maar wel het behoud van gedifferentieerde woonwijken, met een evenwichtige druk op de leefbaarheid (bijvoorbeeld als het gaat om het parkeren van auto's, fietsen en huisvuil).

Een andere mogelijkheid is dat de gemeenten alleen een vergunning verleent aan een aantal gekende en betrouwbare kamerverhuurbedrijven en particuliere verhuurders. Bijvoorbeeld door de eis te stellen dat een aanvrager moet beschikken over een keurmerk studentenhuysvesting/kamerverhuur.

Naast een normering gericht op spreiding is hier een opmerking op zijn plaats over de brandveiligheid. Een norm hiervoor heeft als nadeel dat ontwikkelaars ontsnappingsroutes zoeken én vaak ook vinden (men gaat net onder de norm zitten). Voor Maastricht geldt dat pandeigenaren een vergunning moeten aanvragen in verband met de brandveiligheid bij omzetting naar vijf of meer kamers. Deze norm zou dus naar beneden bijgesteld kunnen worden om het aantal ontwikkelaars dat hierbij net onder de norm gaat zitten, te verminderen.

Voor- en nadelen 'zachte' maatwerktoets

Een maatwerktoets heeft als voordeel dat zeer zorgvuldig naar de specifieke omstandigheden op de locatie van de aanvraag wordt gekeken. Het gaat bovendien uit van het principe dat de mate van overlast voor omwonenden niet een-op-een bepaald wordt door het aantal verkamerde of gesplitste woningen in de straat / wijk.

De maatwerktoets kent echter ook nadelen. In het verleden hanteerde de gemeente Maastricht een dergelijke toets, maar deze is afgeschaft, omdat deze als te subjectief, te moeilijk toepasbaar en te arbeidsintensief werd beschouwd.

Conclusie: focus op voorwaarden

De sturingsmogelijkheden zitten bij woningsplitsing en -omzetting vooral aan de voorkant van het traject (de aanvraag) en bij adequate handhaving. Bij deze onderdelen is het juridisch kader (keuze tussen facetbestemmingsplan of huisvestingsverordening) minder relevant.

Het is voor de gemeente daarom belangrijk om de focus te leggen bij het creëren van goede voorwaarden voor ontheffing, waar alle partijen zich in kunnen vinden en die passen bij de capaciteit die de gemeentelijke organisatie beschikbaar heeft / kan vrijmaken. Er zal een keuze gemaakt moeten worden tussen enerzijds een strenge en objectieve normering bij de aanvraag van splitsing / omzetting (en besparing op de capaciteit) of een maatwerkgerichte omgevingstoets waarbij de consequenties is dat er capaciteit vrijgemaakt moet worden om de extra inzet op toetsing en handhaving te kunnen waarmaken.

1 Inleiding

Achtergrond

Recent heeft de gemeente Maastricht haar beleid rond woningsplitsing en woningomzetting aangepast. Ook na aanpassing van het beleid komen er bij de gemeente nog veel signalen binnen over overlast als gevolg van het toenemend aantal gesplitste en/of verkamerde panden in enkele buurten binnen de gemeente. Dit heeft tot een motie geleid waarin de gemeenteraad heeft gevraagd om een nader onderzoek om de voors- en tegens van het invoeren van een huisvestingsverordening in kaart te brengen. Welke mogelijkheden biedt de huisvestingsverordening om de negatieve gevolgen van woningsplitsing en omzetting naar kamers te voorkomen, dan wel te beperken? Wat is de meerwaarde van een huisvestingsverordening ten opzichte van het voornemen om dit via een (facet)bestemmingsplan te regelen?

In dit onderzoek gaan we daarom nader in op de huisvestingsverordening als juridisch kader voor woningsplitsing en omzetting naar kamers. Dit vergelijken we met de mogelijkheden die het bestemmingsplan op dit vlak biedt.

Het onderzoek zoomt in op drie aspecten:

1. Het in kaart brengen van mogelijkheden om de huisvestingsverordening in te zetten bij regulering van woningsplitsing en omzetting naar kamers. Dit doen we tevens voor het bestemmingsplan.
2. Het inzichtelijk maken van de verschillen tussen de huisvestingsverordening en het bestemmingsplan als juridisch kader bij handhaving rond woningsplitsing en omzetting naar kamers.
3. Een analyse van de consequenties (juridisch, organisatorisch, etc.) van de invoering van een huisvestingsverordening voor alle betrokken partijen.

Werkwijze

Voor de onderbouwing van het onderzoek zijn diverse gemeenten telefonisch geïnterviewd. Het gaat om gemeenten die op enigerlei wijze het splitsen en/of omzetten van woningen hebben gereguleerd (zowel via de huisvestingsverordening, bestemmingsplan als alternatieve juridische kaders). Deze gesprekken hebben plaatsgevonden in de periode november-december 2015. In bijlage I is een overzicht van alle gesproken partijen opgenomen.

Opbouw

Het vervolg van rapport is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 2 geeft een feitelijke beschrijving van de huisvestingsverordening als juridisch kader voor het reguleren van woningsplitsing en -omzetting. We kijken naar de voorwaarden om het kader te hanteren, mogelijkheden voor handhaving en het proces om tot een verordening te komen.
- In hoofdstuk 3 wordt dezelfde analyse voor het bestemmingsplan gemaakt. Hierbij maken we onderscheid tussen inpassing van voorwaarden voor splitsing en omzetting via reguliere bestemmingsplannen en via een facetbestemmingsplan.
- Hoofdstuk 4 geeft een overzicht van de wijze waarop de geïnterviewde gemeenten omgaan met het reguleren van splitsing en omzetting. Wat zijn motieven om de huisvestingsverordening en het bestemmingsplan toe te passen? Welke voorwaarden voor vergunning / ontheffing hanteert men? Wat ervaren zij als de voor- en nadelen? Ook kijken we welke alternatieve juridische kaders door gemeenten worden toegepast.

2 De huisvestingsverordening

Sinds 1 januari 2015 is de nieuwe Huisvestingswet van kracht. Het uitgangspunt hiervan is dat iedereen in Nederland zich kan vestigen daar waar hij of zij dat wil. Er zijn enkele mogelijkheden om op dit basisprincipe een uitzondering te maken, al zijn die mogelijkheden met de invoering van nieuwe wet wel afgenomen. Wil een gemeente hier nadere regels aan stellen, dan kan dat via het opstellen van een huisvestingsverordening.

2.1 Inhoud van de huisvestingsverordening

Met het opstellen van een huisvestingsverordening is het voor gemeenten mogelijk om in te grijpen in de woonruimteverdeling en samenstelling van de woonruimtevoorraad. De huisvestingsverordening heeft het karakter van een cafetariamodel. Dat betekent dat de verordening is opgebouwd uit verschillende thema's die door een gemeente al dan niet overgenomen kunnen worden. Er zijn drie hoofdthema's waarbij de huisvestingsverordening toegepast kan worden:

- Regels met betrekking tot verdeling van goedkope woonruimte.
- Regels met betrekking tot het voeren van een urgentieregeling.
- Regels met betrekking tot wijzigingen in de samenstelling van de woningvoorraad.

De laatste categorie is van belang indien een gemeente het splitsen en/of verkameren van woningen wil reguleren. De huisvestingsverordening biedt 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 woonruimte om te zetten in meerdere zelfstandige of onzelfstandige woonruimten.

Doorgaans zullen veel gemeenten meerdere van deze hoofdthema's opnemen bij het opstellen van een huisvestingsverordening. Maar het is ook mogelijk om voor één thema een verordening op te stellen (zoals de samenstelling van de woningvoorraad).

Uitgangspunt van de Huisvestingswet is dat iedereen die rechtmatig in Nederland verblijft, het recht heeft om zich vrijelijk te verplaatsen en te vestigen. Dit recht kan alleen beperkt worden als dit noodzakelijk is voor het algemeen belang in de samenleving. Dit belang is meestal het tegengaan van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan goedkope woonruimte.

Echter, als de huisvestingsverordening (mede) wordt opgesteld om regels te stellen bij woningvoorraad-samenstelling (onttrekken, samenvoegen, splitsen en omzetten van woonruimte), kan het algemeen belang ook bestaan uit het voorkomen van een onaanvaardbare inbreuk op een geordend woon- en leefmilieu in de omgeving van het te splitsen of om te zetten pand (leefbaarheidsaspecten).

2.2 Aantonen van schaarste is noodzakelijk

Gemeenten zullen moeten onderbouwen waarom ze een huisvestingsverordening willen opstellen. Dit betekent dat er enige vorm van schaarste aangetoond moet worden, **ook als alleen omwille van de woningvoorraadsamenstelling een huisvestingsverordening opgesteld zou worden**. Schaarste vormt

een breed begrip. Diverse vormen van schaarste mogen als onderbouwing voor een huisvestingsverordening dienen:

- Schaarste aan goedkope woningen in het algemeen.
- Schaarste aan woonruimte met specifieke voorzieningen.
- Schaarste aan maatschappelijk en economisch gebonden.

De huisvestingsverordening kan voor maximaal vier jaar worden vastgesteld. Deze tijdelijkheid heeft te maken met het feit dat vraag en aanbod op de woningmarkt een dynamisch proces vormen. De vraag naar goedkope woonruimte kan veranderen door demografische ontwikkelingen of veranderende regelgeving. Hetzelfde geldt voor het aanbod. Dit kan effect hebben op de mate van schaarste aan woningen. Daarnaast zijn er naast de huisvestingsverordening nog andere beleidsinstrumenten om de schaarste aan bepaalde woningtypen terug te dringen (denk aan de woningbouwprogrammering, herstructurering, etc.). Dit maakt dat het belangrijk is om in ieder geval elke vier jaar te herijken of de schaarste aan woningen is afgenomen, waardoor een huisvestingsverordening mogelijk overbodig is geworden. Als er na vier jaar nog steeds sprake is van schaarste is het mogelijk om de verordening opnieuw voor vier jaar te verlengen. Bovendien moet de huisvestingsverordening ingebed zijn in een bredere beleidsvisie gericht op het wegnemen van schaarste op de woningmarkt. Naast de huisvestingsverordening zal de gemeente diverse maatregelen moeten nemen om deze schaarste aan te pakken (denk aan nieuwbouw, herstructurering, afspraken met corporaties en andere marktpartijen, etc.).

Voor gemeenten met beperkte druk op de woningmarkt (vaak door een stagnerende bevolkingsgroei of –krimp, en/of een overschot aan plancapaciteit) is het lastig om schaarste aan te tonen en dus een huisvestingsverordening op te kunnen stellen. Dit geldt ook voor Maastricht waar de bevolkingsgroei de komende jaren vooral door de groei van het aantal studenten plaatsvindt. Bovendien volstaat de huidige plancapaciteit om de verwachte woningbehoefte de komende jaren in te vullen.

2.3 Leefbaarheidssituatie als criterium

Indien de gemeente een vergunningsplicht 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.*

Een 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 leefbaarheidsaspecten. De criteria waarop getoetst wordt of een aanvraag tot woningsplitsing of -omzetting het algemeen belang schaadt, dient de gemeente zelf in beleidsregels vast te leggen.

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 hebben nadere beleidsregels opgesteld, waaraan een vergunningsaanvraag 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 3 gaan

we nader in op de meest gehanteerde beleidsregels bij regelgeving rond woningsplitsing en woningomzetting.

Handhaving bij woningsplitsing en –omzetting

Met de huisvestingsverordening is het mogelijk om het splitsen of omzetten van woningen vergunningplichtig te maken. Dit betekent ook dat er maatregelen genomen kunnen worden als pandeigenaren zich hier niet aan houden. Er zijn daarbij meerdere mogelijkheden:

- Het intrekken van de vergunning
- Het opleggen van een bestuurlijke boete
- Last onder dwangsom of bestuursdwang

Intrekken van de vergunning

De eerste maatregel is het meest rigoureu; het intrekken van de verleende vergunning. Dat kan op meerdere gronden:

- De vergunninghouder is niet binnen een jaar na het verkrijgen daarvan overgegaan tot splitsing, omzetting, onttrekking of samenvoeging van de betreffende woning.
- De vergunning is verstrekt op grond van onjuiste gegevens.
- De voorwaarden die gesteld zijn bij het uitgeven van de vergunning worden niet nageleefd.

Met name dat laatste punt biedt in beginsel de mogelijkheid om een vergunning in te trekken, indien een gesplitste of verkamerde woning voor overlastsituaties of aantasting van de leefbaarheidssituatie zorgt. Deze moeten dan uiteraard wel zijn vastgelegd in de beleidsregels.

Opleggen bestuurlijke boete

Een minder vergaande maatregel is om pandeigenaren een bestuurlijke boete op te leggen. Dit kan als een woonruimte waarvoor een huisvestingsvergunning noodzakelijk is, in gebruik is genomen zonder dat de pandeigenaar hiervoor de benodigde vergunning heeft aangevraagd en gekregen. De maximale boete voor het in gebruik nemen van een woonruimte zonder vergunning bedraagt per 1 januari 2014 €405. Voor de overige overtredingen bedraagt de maximale boete €20.250.

Last onder dwangsom of bestuursdwang

Met een bestuurlijke boete wordt de overtreding echter nog niet ongedaan gemaakt. Daarvoor kan nog een last onder dwangsom of bestuursdwang nodig zijn. De last onder bestuursdwang of dwangsom zijn gericht op herstel; de woonruimte moet dan aangepast worden aan de kwaliteitseisen die gelden om in aanmerking te komen voor de eerder verkregen vergunning. Een dwangsom wordt echter pas verbeurd nadat een last is opgelegd en de begunstigingstermijn is verstreken. Tot dan kan de overtreding straffeloos voortduren. Bij een bestuurlijke boete is dat niet zo. Die is meteen verschuldigd nadat de overtreding is geconstateerd. De bestuurlijke boete en de last onder dwangsom of bestuursdwang kunnen naast elkaar worden opgelegd en kunnen elkaar dus aanvullen.

2.4 Aanpassen of opstellen huisvestingsverordening

Met de invoering van de nieuwe Huisvestingswet kwamen alle bestaande huisvestingsverordeningen per 1 juli 2015 te vervallen. Veel gemeenten met een bestaande huisvestingsverordening hebben voor die tijd een nieuwe, geactualiseerde huisvestingsverordening opgesteld. Sommige andere gemeenten

hebben de bestaande uitgangspunten uit hun oude huisvestingsverordening een-op-een overgenomen in de nieuwe huisvestingsverordening en gaan op een later tijdstip de uitgangspunten evalueren.

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, huurdersverenigingen en andere stakeholders. Als de huisvestingsverordening ook particuliere verhuurders raakt, worden ook zij betrokken bij de voorbereiding. Daarbij hoeven niet alle particuliere verhuurders in de gemeente aan te sluiten, ook een afvaardiging of landelijke / lokale organisatie van particuliere verhuurders is daarbij toegestaan.

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.

Er is in de Huisvestingswet geen vormvereiste aan dit brede overleg gegeven. Het staat de gemeente dus vrij om hier zelf een keuze in te maken. Het ligt voor de hand om hiervoor een gezamenlijke beleids- / projectgroep voor te gebruiken.

2.5 Conclusie

De huisvestingsverordening vormt in de basis een bruikbaar instrument om grip te houden op het splitsen en omzetten van woningen. Maar de kracht ervan hangt af van de beleidsregels die hierin worden opgenomen. Gemeenten kunnen zelf strikte voorwaarden benoemen waaraan een aanvraag voor een splitsings- of omzettingsvergunning moet voldoen. De verordening biedt daarbij in beginsel de mogelijkheid om bij het niet naleven van deze voorwaarden een vergunning weer in te trekken. Dit staat of valt wel bij de wijze van handhaving door de gemeente (hier komen we in hoofdstuk 4 op terug).

Verder is het noodzakelijk om een zekere mate van schaarste aan te tonen. Is die onderbouwing twijfelachtig, dan kan dat consequenties hebben bij eventuele bezwaarprocedures. Bovendien zal een gemeente elke vier jaar opnieuw moeten kijken of schaarste nog aanwezig is om de huisvestingsverordening aan te houden.

Wil je als gemeente zicht houden op de kansen bij een eventuele bezwaarprocedure of voor verlenging van de huisvestingsverordening, dan moet je bovendien de omvang en ontwikkeling van de schaarste op de woningmarkt doorlopend monitoren. Voor gemeenten met beperkte druk op de woningmarkt (bevolkingsstagnatie, overschot aan plannen), zoals Maastricht, is het daardoor lastig om een huisvestingsverordening op te stellen (maar niet onmogelijk).

3 Het bestemmingsplan

Een tweede mogelijkheid om woningomzetting te reguleren is via het bestemmingsplan. Een bestemmingsplan legt voor een specifiek grondgebied de bouw- en gebruiksmogelijkheden van bouwwerken en gronden vast. Met de Wet ruimtelijke ordening is het mogelijk om regels op te nemen ter bescherming van het woon- en leefklimaat.

3.1 Aanpassing bestaande bestemmingsplannen

Staat de leefbaarheid van een buurt onder druk vanwege het omzetten 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 om te zetten in kamers.

Het bestemmingsplan is een goed instrument om grip te krijgen op het verkameren van woningen. In dat geval kan voor een bepaald gebied worden aangegeven dat de woonfunctie uitsluitend bestaat uit zelfstandige woonruimten, met een ontheffingsmogelijkheid. Bij het splitsen van woningen is een algemeen verbod met ontheffingsmogelijkheid ook op te nemen in het bestemmingsplan, maar dit dient -nog meer dan bij verbod op verkamering- gepaard te gaan met een zeer goede onderbouwing van het verbod. Er is namelijk in tegenstelling bij omzetting naar kamers, geen sprake van een functieverandering bij woningsplitsing (de woonfunctie blijft behouden). Mogelijke onderbouwingen zijn: splitsing van woonruimte leidt tot overlast in de openbare ruimte (bijvoorbeeld sterke toename parkeerdruk) of splitsing is alleen mogelijk als de eigenaar voldoende woonkwaliteit waarborgt (o.a. brandveiligheid, minimale oppervlakte, etc.).

Aanpassing via lopende bestemmingsplanprocedure

Het is mogelijk om een afwijking op het bestemmingsplan mee te laten liften in de lopende actualisering van bestemmingsplannen. Dit is de wijze waarop de gemeente Maastricht in het verleden (tot 2015) de afwijkingsregeling in haar bestemmingsplannen heeft opgenomen. Het nadeel is echter dat het de nodige jaren duurt voordat alle bestemmingsplannen van de regeling zijn voorzien (een bestemmingsplan hoeft slechts één keer in de tien jaar herijkt te worden). Vanaf 2018 houdt het bestemmingsplan als ordeningsinstrument op te bestaan. In plaats daarvan komt het Omgevingsplan op basis van de Omgevingswet.

Door de duur van de implementatie en het aanpassen van de verschillende bestemmingsplannen kunnen er -onbedoeld, maar soms ook bedoeld- afwijkende criteria ontstaan. Afwijkingscriteria kunnen bewust zijn geconcretiseerd en aangescherpt als de oorspronkelijke criteria niet voldoende objectief toetsbaar worden geacht. Daarnaast vergroot individuele aanpassing van bestemmingsplannen de kans dat definities of criteria niet helemaal aansluiten op de definities in eerdere bestemmingsplannen en het beleid. Hierdoor ontstaat verschil in de regimes van de bestemmingsplannen, wat ten koste gaat van de eenduidigheid en transparantie van beleid en regelgeving.

3.2 Handhaving

Indien een woningeigenaar zich niet houdt aan de voorschriften uit het bestemmingsplan dan kan de gemeente een dwangsom of last onder bestuursdwang opleggen. Dit kan ook betekenen dat als de eigenaar zich niet houdt aan de afwijkingscriteria (bijvoorbeeld als er een woning gesplitst is, zonder

daarvoor een omgevingsvergunning aan te vragen) er maatregelen genomen kunnen worden. De last onder bestuursdwang dient ertoe een overtreding ongedaan te maken dan wel een herhaling van een overtreding te voorkomen. Als er overduidelijk sprake is van een overtreding – zonder dat er sprake is van een herhaling – kan de gemeente ook besluiten om een dwangsom op te leggen. Het belang van het overtreden voorschrift mag zich niet hiertegen verzetten. Indien dat wel het geval is, dient er gekozen te worden voor bestuursdwang. Het doel van een bestuursdwang is om de overtreder van een wettelijk voorschrift te bewegen deze overtreding ongedaan te maken, of, als dat niet lukt, het ongedaan maken van de overtreding door de gemeente, in de meeste gevallen op kosten van de overtreder.

Ook bij regulering via het bestemmingsplan moet er voor woningsplitsing of omzetting naar kamers een vergunning worden aangevraagd voor het strijdig gebruik met het bestemmingsplan (als daarin een verbod voor splitsing of omzetting is opgenomen). Hier kunnen voorwaarden aan verbonden worden. Als de aanvrager van de vergunning zich niet houdt aan de voorwaarden, kan er door het college een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom worden opgelegd. Eventueel kan de vergunning worden ingetrokken, iets wat in de praktijk maar zelden gebeurt (net als bij de huisvestingsverordening).

3.3 Het facetbestemmingsplan

Om te voorkomen dat er een lappendeken ontstaat aan verschillende bestemmingsplanregimes en verschillende afwijkingscriteria is het mogelijk om een verandering van beleid (zoals regelgeving rond woningsplitsing en woningomzetting) vast te leggen 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 of omzetten van woningen vastgelegd, waarbij er een afwijkingsmogelijkheid op basis van een aantal te toetsen criteria wordt gegeven.

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.

3.4 Conclusie: verschillen verordening en bestemmingsplan

Met de huisvestingsverordening en het (facet)bestemmingsplan zijn er twee juridische kaders om de regelgeving rond woningsplitsing en woningomzetting vast te leggen. Er zijn een aantal duidelijke verschillen tussen beide kaders, die van belang zijn voor de keuze voor een van de twee.

	huisvestingsverordening	(facet)bestemmingsplan
Hoofddoel	Woonruimtevoorraadbeheer	Goede ruimtelijke ordening
Onderbouwing verbod	Eenvoudig: op basis van woningschaarste	Behoeft meer aandacht bij woningsplitsing: geen functieverandering
Aantonen schaarste	Is noodzakelijk	Niet noodzakelijk
Actualisatie	Iedere vier jaar	Iedere tien jaar
Vergunningen	Extra vergunningenstelsel	Geen extra vergunning naast Wabo

De huisvestingsverordening stelt regels ten aanzien van de woonruimteverdeling en woonruimtevoorraadbeheer. Het bestemmingsplan richt zich op een goede ruimtelijke ordening. Als we kijken naar de sturingsmogelijkheden voor het reguleren van woningsplitsing en woningomzetting, dan zijn de verschillen tussen de huisvestingsverordening en het bestemmingsplan zeer beperkt. De wijze waarop onderliggende beleidsregels zijn geformuleerd zijn aanzienlijk belangrijker dan het juridische kader.

Het grootste verschil is de plicht om schaarste aan te tonen voor het opstellen van een huisvestingsverordening. Voor de gemeente Maastricht, waar zich geen grote schaarste aan goedkope woonruimte voordoet, lijkt daarmee de huisvestingsverordening niet het meest logische juridische kader om woningsplitsing en omzetting naar kamers te reguleren.

Een aandachtspunt bij het bestemmingsplan is nog wel het zorgvuldig formuleren van de onderbouwing van een verbod op woningsplitsing. In tegenstelling tot omzetting naar kamers is er geen sprake van een functieverandering bij woningsplitsing (de woonfunctie blijft behouden). Er zal dus naar andere redenen gekeken moeten worden als onderbouwing voor een verbod op woningsplitsing. Zo'n onderbouwing kan bestaan uit het voorkomen van overlast als gevolg van de splitsing. Veel gemeenten die woningsplitsing via het bestemmingsplan hebben gereguleerd hebben dan ook een dergelijke onderbouwing opgenomen. Bij een huisvestingsverordening is dit geen aandachtspunt. Een verbod kan immers opgelegd worden met als doel het verbeteren van de woningvoorraadsamenstelling. Dit lijkt echter een beperkt voordeel van de huisvestingsverordening ten opzichte van het bestemmingsplan. Zeker als de voorbereiding voor het opstellen van een verordening in acht wordt genomen (aantonen schaarste, overleg met partijen, vierjaarlijkse herijking).

4 Beleid andere gemeenten

Voor de gemeente Maastricht is het vooral belangrijk om te weten wat de mogelijkheden zijn om het beleid rond woningsplitsing en woningomzetting te reguleren via de huisvestingsverordening en het bestemmingsplan. Dit thema speelt bij veel stedelijke gemeenten in Nederland met relatief veel kamerwijze verhuur. In dit hoofdstuk kijken we naar hoe andere gemeenten de regelgeving rond splitsing en omzetting hebben vastgelegd en wat daarbij hun overwegingen zijn geweest.

4.1 Motieven voor een huisvestingsverordening

Onder de gesproken gemeenten lijkt er een lichte voorkeur te zijn om een huisvestingsverordening te hanteren voor de regelgeving rond splitsing en omzetting. Het motief voor een verordening voor splitsing en omzetting is meestal een sterke verandering van de woningvoorraad in een of meerdere buurten. Het aantal verkamerde panden is sterk toegenomen ten koste van het aantal zelfstandige woningen. Een gevolg hiervan is dat de leefbaarheid onder druk komt te staan (parkeerdruk, overlast fietsen, geluidsoverlast). De keuze voor een huisvestingsverordening wordt ook vaak gemaakt omdat men al beschikte over een bestaande verordening, gericht op de woonruimteverdeling.

Gemeenten geven meerdere redenen voor de keuze voor een huisvestingsverordening:

- **Eenvoudige aanpassing bestaande verordening.** Meerdere gemeenten hanteerden ook voor de nieuwe Huisvestingswet een verordening en hoefden soms geen of slechts geringe aanpassingen te verrichten om een nieuwe verordening conform de aangepaste wet in werking te laten treden.
- **Goed instrument; direct gericht op de woningvoorraad.** Daarnaast geven gemeenten aan dat de huisvestingsverordening een goed middel is, dat direct betrekking heeft op het grip houden op de woningvoorraad. Regulering via een (facet)bestemmingsplan (gericht op een goede ruimtelijke ordening) ziet men als een onlogische stap als de motivatie voor regulering betrekking heeft op de woningvoorraad. Gemeenten met deze motivatie voor de huisvestingsverordening hanteren vaak als voorwaarde voor een omzettingsvergunning een maximumpercentage aan verkamerde panden in een bepaald gebied (hetzij een straat, postcodegebied, buurt of stadsdeel).
- **Deregulering.** Een aantal gemeenten wil het liefst een zo liberaal mogelijk beleid hanteren bij het splitsen en omzetten van woningen; vrije vestiging en ruimte voor het creëren van kleine zelfstandige woonruimte en kamers als daar behoefte aan is. Maar om tegemoet te komen aan de overlast voor omwonenden of verkleuring van wijken, hanteert men een verordening. Het voordeel is daarbij dat er een helder en eenduidig kader ligt dat niet per bestemmingsplan gebied verschilt.
- **Geen risico op planschade.** Bij de invoering van een huisvestingsverordening is er geen sprake van een verandering van een planologisch regime. Er bestaat dus geen mogelijkheid dat pandeigenaren schadeclaims gaan indienen als gevolg van een verandering van het bestemmingsplan.

Hoe om te gaan met het begrip schaarste?

De huisvestingsverordening wordt door twee categorieën gemeenten gehanteerd;

1. gemeenten waar overduidelijk sprake is van een of meerdere vormen van schaarste op de woningmarkt,
2. gemeenten voor wie het lastiger is om schaarste aan te tonen, maar die een ruime definitie aan geven.

Prijscategorie schaarse goedkope woningen

De gemeente Groningen heeft per gebied aangegeven wat er onder schaarste aan goedkope woonruimte verstaan wordt. Zo worden in het centrumgebied alle woningen met een WOZ-waarde tot €825.000 tot de schaarse goedkope woningen gerekend. In de stedelijk vooroorlogse wijken gaat het om woningen met een WOZ-waarde tot €450.000.

De omschrijving van schaarste in de Huisvestingswet lijkt ruim genoeg om een interpretatie van het begrip te geven, zoals in Groningen is toegepast. De vraag is echter hoe een rechter dit zal beoordelen bij een eventueel bezwaarschrift. Een te ruime definitie van schaarste is niet zonder risico.

Utrechtse aanpak: huisvestingsverordening én facetbestemmingsplan

De gemeente Utrecht hanteert sinds dit najaar zowel een huisvestingsverordening als een facetbestemmingsplan bij de regulering rond het splitsen en omzetten van woningen. Een omzettingsvergunning is noodzakelijk indien de om te zetten woning een WOZ-waarde tot €350.000 heeft (huisvestingsverordening). De schaarste aan goedkope woonruimte heeft betrekking op dit prijssegment. Er is ook schaarste aan woningen boven de €350.000, maar hierbij kan niet meer gesproken worden over 'goedkope woningvoorraad', aldus de gemeente. Pandeigenaren die een woning boven de €350.000 willen omzetten naar kamers moeten daarom een ontheffing aanvragen (op basis van een facetbestemmingsplan). Verder dienen beide type aanvragen aan dezelfde voorwaarden te voldoen.

Thema's in de huisvestingsverordening

In hoofdstuk 2 was te zien dat er globaal gezien drie onderwerpen zijn waarover gemeenten afspraken kunnen maken in de verordening. De meeste gemeenten met een verordening maken over alle thema's afspraken; woonruimteverdeling, urgentieregeling én de samenstelling van de woningvoorraad. Sommige gemeenten stellen samen met (veelal kleinere) buurgemeenten een regionale huisvestingsverordening op over de woonruimteverdeling en de urgentieregeling, maar maken een lokale verdieping op het gebied van de samenstelling van de woningvoorraad. Deze aanvullende voorwaarden zijn dus niet geldig in de andere regiogemeenten.

Slechts een enkele gemeente heeft alleen een huisvestingsverordening opgesteld voor het splitsen en omzetten van woningen (Deventer).

Voorwaarden voor splitsing en omzetting in de huisvestingsverordening

Om in aanmerking te komen voor een splitsings- of omzettingsvergunning moet een aanvrager aan bepaalde voorwaarden voldoen. De gemeenten kunnen deze voorwaarden zelf bepalen bij het opstellen van de verordening. Zowel bij de huisvestingsverordening als het bestemmingsplan zien we dat gemeenten hierbij een bouwtechnische toets (hoeveel splitsingen/omzettingen? Toetsing aan Bouwbesluit, brandveiligheid) en een parkeernorm opnemen.

Daarnaast neemt vrijwel elke gemeente een voorwaarde op waarbij gekeken wordt of de aanvraag past binnen de omgeving. Hierbij wordt meestal een van onderstaande voorwaarden opgenomen:

- **Harde normstelling per gebied.** Een kleine meerderheid van de ondervraagde gemeenten met een verordening hanteert een norm voor het aantal splitsingen per gebied (vaak per straat, postcodegebied, buurt of stadsdeel). De gemeente Tilburg hanteert een afstandscriterium. Met uitzondering van het centrum moet elke om te zetten woning op minimaal 25 meter afstand van een eengezinswoning staan. Gaat het om een aanvraag voor een omzetting in een appartement, dan mogen er maximaal twee verkamerde woningen boven, naast of onder de woning zitten. De meeste andere gemeenten met een normstelling hanteren een maximumpercentage aan

verkamerde panden per gebied. Komt er een aanvraag voor een gebied waar het maximumpercentage is bereikt, dan worden er geen omzettingsvergunning meer verleend.

- **Zachte omgevingstoets.** Diverse gemeenten brengen per aanvraag diverse gegevens in beeld om aan de hand daarvan een besluit te nemen over de vergunning. Vaak gaat het om een combinatie van cijfers over de samenstelling van de buurt (inkomen, bevolkingssamenstelling, opbouw woningvoorraad, politiecijfers met betrekking tot overlast en veiligheid) en een of meerdere adviezen van experts (stadsdeelmanager, wijkmanager, etc.).

Harde norm versus zacht maatwerk

Voorstanders van een omgevingstoets geven aan dat hiermee maatwerk wordt geleverd. Elke aanvraag is anders en een straat met tien verkamerde woningen geeft soms minder overlast dan een straat met één verkamerde woning.

Voorstanders van een norm geven aan dat hun voorwaarde duidelijkheid biedt, zowel voor medewerkers van de gemeente, omwonenden als aanvragers. Bovendien vergt een normstelling minder capaciteit, omdat voor de beoordeling van de aanvraag minder gegevens in kaart worden gebracht. Belangrijk is wel dat bij de beargumentering van een norm stigmatisering van doelgroepen wordt voorkomen. Gemeenten hanteren een norm daarom vaak ten behoeve van het aandeel zelfstandige woningen en het voorkomen van extra parkeerdruk in het betreffende gebied.

Norm én omgevingstoets

De gemeente Groningen hanteert sinds de nieuwe huisvestingsverordening zowel een norm per buurt als een omgevingstoets. Vooral omwonenden zien hierin een extra mogelijkheid om bezwaar te maken tegen een aanvraag voor splitsing of omzetting. Er zijn dan meerdere weigeringsmogelijkheden.

Mogelijkheden voor handhaving

Zoals in hoofdstuk 2 al werd aangegeven biedt de huisvestingsverordening de mogelijkheid om bij het niet naleven van de voorwaarden de afgegeven splitsings- of omzettingsvergunning weer in te trekken.

In de praktijk wordt slechts incidenteel een vergunning ingetrokken.

Meerdere gemeenten geven aan simpelweg te weinig capaciteit te hebben om te controleren in welke mate de voorwaarden uit de vergunning worden nageleefd. Vaak controleren gemeenten wel enkele maanden na aanvraag van de omzettingsvergunning of het pand is aangepast volgens de opgegeven plannen (aantal kamers, brandveiligheid, etc.), maar ook deze bouwtechnische toets wordt niet in elke gemeente uitgevoerd.

Gemeenten geven wel aan in gesprek te gaan met een pandeigenaar als er diverse klachten binnen komen. Deze gesprekken zijn vrijwel altijd gericht op veranderen van het gedrag van de eigenaar en bewoners. Het intrekken van een omzettingsvergunning wordt zelden of nooit uitgevoerd vanwege overlast of druk op de leefbaarheid. De praktijk leert dat er een stevig dossier moet worden opgebouwd wil een intrekking van een vergunning op deze gronden juridisch gerechtvaardigd zijn. Het subjectieve karakter van leefbaarheidsaspecten speelt hierin een grote rol. Het intrekken van een vergunning op basis van het niet voldoen aan een kwantitatieve norm of de bouwtechnische vereisten biedt meer perspectief, al wordt dit tot nu toe nog slechts incidenteel toegepast.

De mogelijkheid om een vergunning in te trekken wordt door sommige gemeenten wel als een goed 'dreiginstrument' gezien om daarmee het gesprek aan te gaan met een pandeigenaar over het verbeteren van de situatie als er klachten vanuit de omgeving zijn.

De bestuurlijke boete blijkt iets vaker door gemeenten met een huisvestingsverordening te worden toegepast, maar ook dit blijft van bescheiden omvang.

4.2 Motieven voor het bestemmingsplan

Diverse gemeenten maken gebruik van het bestemmingsplan als juridische instrument om grip te houden op woningomzetting. Vrijwel alle gesproken gemeenten gebruiken hiervoor een facetbestemmingsplan, waardoor slechts één keer de voorwaarden om aan ontheffing voor het splitsings- en omzettingsverbod te voldoen, worden vastgelegd. De redenen om voor een facetbestemmingsplan te kiezen zijn minder divers als de keuze voor een huisvestingsverordening:

- **Onvoldoende schaarste.** De belangrijkste reden voor het hanteren van een facetbestemmingsplan is dat deze gemeenten verwachten onvoldoende onderbouwing te hebben om schaarste aan te tonen. Deze gemeenten willen geen risico lopen dat een eventueel bezwaar tegen het niet verlenen van een vergunning wordt gehonoreerd als gevolg van onvoldoende aantoonbare schaarste.
- **Deregulering.** Net als bij de huisvestingsverordening wordt deregulering ook als motief voor het hanteren van een facetbestemmingsplan genoemd. Nu wordt echter vooral benoemd dat mensen geen extra vergunning hoeven aan te vragen, in tegenstelling tot bij een verordening.
- **Grip op de (middel)dure woningvoorraad.** Zoals benoemd in paragraaf 4.1 hanteert de gemeente Utrecht dus een facetbestemmingsplan om grip te houden op splitsen en omzettingen bij woningen boven de €350.000. Deze categorie valt niet onder het begrip 'schaarste aan goedkope woningen', aldus de gemeente.

Voorwaarden voor splitsing en omzetting in het bestemmingsplan

Net als bij de huisvestingsverordening hebben gemeenten met een facetbestemmingsplan voorwaarden bepaald waaraan een pandeigenaar moet voldoen om in aanmerking te komen voor ontheffing van het splitsings- en omzettingsverbod. Gemeenten met een facetbestemmingsplan als juridisch kader lijken gemiddeld genomen strengere voorwaarden te hanteren dan gemeenten met een verordening. Deze gemeenten hanteren meestal een maximumpercentage per straat en kiezen daarbij doorgaans een zeer lage bovengrens.

Streng norm en financiële compensatie

De gemeente Leeuwarden geeft aan met het facetbestemmingsplan geen mogelijkheden te hebben om een vergunning in te trekken, maar dat zij door strenge normering (maximum 5% omzettingen per postcodegebied én een afstandscriterium) voldoende grip heeft op de toename van het aantal splitsingen en omzettingen.

De gemeente Utrecht hanteert zowel een facetbestemmingsplan als huisvestingsverordening. In de voorwaarden verschilt het bestemmingsplan (gericht op de woningen boven de €350.000) dat aanvragers bij ontheffing geen financiële compensatie aan de gemeente hoeven te betalen, waar dit bij splitsing of omzetting van woningen tot €350.000 (splitsingen en omzettingen die vallen onder de huisvesting) wel noodzakelijk is. Deze regeling is bedoeld als compensatie voor het onttrekken van een goedkope woning aan de voorraad. Met het geld wordt een fonds opgebouwd dat gebruikt wordt om nieuwe woningen in het goedkope segment te bouwen.

Mogelijkheden voor handhaving

Net als bij de huisvestingsverordening is het ook bij regulering via het bestemmingsplan lastig om een vergunning in te trekken. Gemeenten met een bestemmingsplan als juridisch kader hanteren daarom vaak een strenge norm aan de voorkant.

- **Streng norm, weinig handhaving.** Sommige gemeenten die het bestemmingsplan toepassen bij de regelgeving rond splitsing en omzetting geven aan dat handhaving op het naleven van de voorwaarden in de praktijk zeer lastig is en (gelet op de capaciteit) daarom geen prioriteit heeft bij de gemeente. Daar komt bij dat deze gemeenten vaak kiezen voor een strenge normering, waardoor het aantal toegekende ontheffingen dusdanig beperkt is dat er relatief weinig overlast van verkamerde of gesplitste panden valt te verwachten.
- **Focus op dialoog en gedragsverandering.** Andere gemeenten stellen dat de aandacht bij handhaving vooral moet liggen op het aangaan van het gesprek met een verhuurder / pandeigenaar als er sprake is van overlast. Daarvoor is het belangrijk dat zowel omwonenden als gemeente een duidelijk aanspreekpunt hebben bij elke gesplitste of verkamerde woning. Zij nemen dit ook op als voorwaarde voor de ontheffing.

Gele en rode kaarten

De gemeente Alkmaar onderzoekt momenteel de mogelijkheden voor beleid rond splitsing en omzetting. De gemeente wil vooral grip houden op het gedrag van huurders. Daarom overweegt men om in de voorwaarden voor ontheffing (bij gebruik van het bestemmingsplan) op te nemen dat alleen aan een aantal gekende kamerverhuurbedrijven ontheffing wordt verleend. Dit zijn bedrijven die goed bekend zijn bij de gemeente en waar men een duidelijk aanspreekpunt heeft. Ook bij de huurders wil men één van de huurders aansprakelijk stellen, zodat ook in het betreffende pand een aanspreekpunt aanwezig is. De gemeente overweegt om net als in de horeca een systeem van gele en rode kaarten te hanteren. Een gele kaart is een waarschuwing, bij een rode kaart volgt een aantal dagen sluiting.

4.3 Andere mogelijkheden voor regulering?

Met de huisvestingsverordening en het (facet)bestemmingsplan zijn de belangrijkste kaders voor sturing op het splitsen en omzetten van woningen benoemd. Een enkele gemeente past nog een derde variant toe; het vergunningplichtig maken van splitsen en omzetten van woningen via een de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV). Ook hier geldt dat het APV wordt toegepast als alternatief voor de huisvestingsverordening, op het moment dat de gemeente verwacht onvoldoende mogelijkheden te hebben om schaarste aan te tonen. Bovendien biedt de APV mogelijkheden om een vergunning af te geven, die bij het niet naleven van de voorwaarden kan worden ingetrokken.

Op basis van de autonome bevoegdheid van de gemeente, kunnen in de APV beperkingen zijn opgenomen als het gaat om onder andere drankgebruik, handel in drugs, parkeerexcessen, veroorzaken van geluidsoverlast en hinderlijk gedrag bij gebouwen of publiek toegankelijke ruimten.

Juridische reikwijdte APV bij splitsing en omzetting

Naast een enkele gemeente die de APV toepast bij het splitsen en omzetten van woningen, zijn er diverse gemeenten die de mogelijkheden van het APV in dit verband onderzocht hebben. Toch stellen veel gemeenten twijfels bij de juridische basis die het APV op dit vlak biedt. De APV kan alleen worden toegepast, zolang deze maatregelen geen beperking inhouden op grondwettelijke beschermde mensenrechten en de maatregelen niet in strijd zijn met hogere wet- en regelgeving.

Het hanteren van de APV bij het reguleren van woningsplitsing en -omzetting lijkt daarom niet gerechtvaardigd. De Huisvestingswet vormt namelijk een exclusieve en uitputtende beschrijving van de mogelijkheden om uitzondering te maken op de vrije vestiging van personen en het eigendomsrecht. Het (facet)bestemmingsplan kent wat dat betreft een ander karakter. Hierbij is het gerechtvaardigd om

op grond van de ruimtelijke ordening af te wijken van het basisprincipe van vrije vestiging, bijvoorbeeld als een gemeente het verkameren van panden wil tegen gaan in een gebied dat qua woonfunctie uitsluitend uit zelfstandige woningen moet bestaan.

De echte test van de juridische reikwijdte van de APV bij het reguleren van woningsplitsing en – omzetting zal pas plaatsvinden als iemand tegen een afgewezen aanvraag bezwaar gaat maken. Jurisprudentie leert dat bij een rechtszaak niet altijd naar de wettelijke grondslag wordt gekeken, maar dat vooral de voorwaarden (in dit geval de APV) worden getoetst.

4.4 Benodigde capaciteit

Een belangrijke overweging bij de keuze voor de wijze van regulering bij splitsing en omzetting is de benodigde capaciteit, zowel de voorbereiding als bij de handhaving.

Vorbereiden van het juridisch kader

Bij de huisvestingsverordening is het van belang dat gemeenten afstemming zoeken met de lokale corporaties, particuliere verhuurders (als die een rol spelen) en regiogemeenten. Bovendien zal de gemeente goed moeten beargumenteren waarom de schaarste op de woningmarkt van dusdanige omvang is dat er een uitzondering moet worden gemaakt op het principe van vrije vestiging. Dit is een intensief proces. Vooral als gemeenten alleen een verordening willen opstellen vanwege het thema woningvoorraadbeheer is de vraag of de voordelen van dit relatief zware juridische instrument opwegen tegen de capaciteit die deze voorbereiding vraagt van de gemeente. Gemeenten met een bestaande huisvestingsverordening zijn doorgaans de minste tijd kwijt aan het opnemen van voorwaarden met betrekking tot het splitsen en omzetten van woningen. Het afstemmingsproces heeft vaak in een eerder stadium al plaatsgevonden. Bij het opnemen van voorwaarden voor het splitsen of omzetten van woningen, of het actualiseren van de verordening gaat het vaak om het kleinere wijzigingen.

Het opzetten van een facetbestemmingsplan vergt echter niet per definitie minder tijd. Er zal een voorbereidingsbesluit moeten worden genomen, waarna binnen één jaar alles gereed moet zijn. Het voordeel is uiteraard wel dat gemeente geen extra capaciteit kwijt is aan het goed onderhouden van schaarste en de vierjaarlijkse actualisatie.

Capaciteit bij toetsing en handhaving

Meer nog dan bij het voorbereiden van het juridisch kader zien gemeenten dat het capaciteitsvraagstuk vooral een rol speelt bij het toetsen van aanvragen en de handhaving rond het splitsen en omzetten van woningen. Dat speelt des te meer bij een huisvestingsverordening, omdat bovenop de benodigde capaciteit voor het afgeven van de benodigde omgevingsvergunning, er capaciteit nodig is voor het afhandelen van de aanvragen voor een Huisvestingsvergunning.

Bij het toetsen van de aanvragen is er een duidelijk verschil bij gemeenten die een norm (percentage of afstandscriterium) hanteren of een omgevingstoets. De eerste voorwaarde kan snel getoetst worden aan de hand van de bestaande verkamerde of gesplitste woningen in het betreffende gebied. Wel is het zeer belangrijk dat bij de inwerkingtreding van het beleid rond splitsing en omzetting een zeer scherp beeld is van het aantal verkamerde en gesplitste woningen per gebied. Zonder deze inventarisatie is een goede toets op een norm niet mogelijk. Dit vraagt om voldoende capaciteit om deze situatie in kaart te brengen.

De omgevingstoets vraagt enige aandacht in de voorbereiding. Welke aspecten worden in kaart gebracht om een goed maatwerk-advies te geven over het al dan niet verlenen van de ontheffing of vergunning? Maar deze toets vraagt duidelijk de meeste tijd bij de uitvoering. Voor elke aanvraag zullen

diverse gegevens in beeld worden gebracht en zullen een of meerdere gesprekken worden gevoerd tussen mensen met veel kennis van de specifieke locatie.

Handhaving vraagt bij elk juridisch kader om een aanzienlijke capaciteit bij de gemeentelijke organisatie. Een aantal gemeenten heeft hiervoor een aparte toezichthouder aangesteld. Andere gemeenten geven bewust geen prioriteit aan handhaving vanwege de beperkte capaciteit. Vaak gaat dit in combinatie met strenge voorwaarden bij de aanvraag van een splitsing of omzetting.

4.5 Reacties andere partijen

Bewoners vooral gericht op voorwaarden en handhaving

De keuze voor een huisvestingsverordening of (facet)bestemmingsplan maakt in de beleving van bewoners niet veel uit. Zij zijn vooral geïnteresseerd in de formulering van de bijbehorende voorwaarden en de handhaving daarop.

Ontwikkelaars zoeken ontsnappingsroutes

Ontwikkelaars zoeken vaak naar ontsnappingsmogelijkheden in de wet- en regelgeving om ook in de nieuwe situatie kleine zelfstandige woonruimte of kamers te ontwikkelen, als de markt daarom vraagt. Een veelgehoorde ontsnappingsroute is dat het aantal kamers in de nieuwe situatie binnen de gestelde ondergrens wordt gerealiseerd. Veel gemeenten hebben in hun voorwaarden een ondergrens bepaald waarvoor pandeigenaren een ontheffing of vergunning moeten aanvragen. Vaak hoeft men bij het realiseren van minder dan drie of vijf kamers geen vergunning of ontheffing aan te vragen. Het aantal verkamerde panden met een dergelijk aantal kamers is in sommige gemeenten sterk toegenomen. Andere mogelijkheden zijn het omzetten van bedrijfsruimte naar kamers, het vergroten van het aantal kamers in een reeds omgezette woning (bijvoorbeeld door een extra verdieping toe te voegen of kleinere kamers te maken) en het toevoegen van kamers in de achtertuin of binnenterrein van een bestaande woning. Veel bestemmingsplannen bieden hier nog ruimte voor en de Huisvestingsverordening richt zich op het beheer van de bestaande woningvoorraad (dus niet over bedrijfsruimte of reeds omgezette woningen).

In dat geval kan het opstellen van een aanvullend facetbestemmingsplan een mogelijkheid zijn om in ieder geval een deel van deze ontsnappingsmogelijkheden uit te sluiten, als de gemeente dat wenselijk acht.

4.6 Conclusie

Voorkeur aan huisvestingsverordening.... Als je eenvoudig schaarste aan kunt tonen

Indien gemeenten willen sturen op het splitsen en omzetten van woningen geven de meeste de voorkeur aan de huisvestingsverordening als juridisch kader. Gemeenten vinden vooral de eenduidigheid en de directe link met de woningvoorraad voordelen van het instrument. Bovendien hanteren veel gemeenten waar splitsing en omzetting een thema is, al een bestaande verordening. Een aanpassing van de bestaande verordening was daardoor relatief eenvoudig. Gemeenten zijn bereid om voor dit instrument de grenzen op te zoeken als het gaat om voldoende onderbouwning voor schaarste. De nieuwe verordeningen zijn nog te recent om te beoordelen of deze onderbouwningen van schaarste tegen eventuele bezwaarschriften bestand zijn. Gemeenten die het bestemmingsplan als kader toepassen, verwachten dat er onvoldoende sprake is van schaarste om een verordening te mogen toepassen.

Norm versus omgevingstoets

In de praktijk blijkt echter dat afgegeven vergunningen niet of nauwelijks worden ingetrokken na verloop van tijd, zeker niet op grond van de leefbaarheid, waar vaak relatief subjectieve indicatoren voor worden aangedragen. De echte sturing bij het omzetten en splitsen van woningen wordt vooral bepaald door de voorwaarden die gesteld worden aan een vergunning of ontheffing, in plaats van de keuze voor een verordening of bestemmingsplan. Gemeenten zullen daarin een keuze moeten maken tussen een harde norm of een meer 'zachte' maatwerktoets. De praktijk wijst uit dat de gemeenten die voor de eerste optie gekozen hebben, in de meerderheid zijn.

Een norm biedt duidelijkheid aan alle partijen en is eenvoudig te toetsen. Het gevolg van een norm is echter dat veel ontwikkelaars ontsnappingsroutes zoeken en juist net onder de norm gaan zitten (moet je een vergunning vragen vanaf vier kamers, dan verbouwt men de woning tot drie kamers). Een maatwerktoets voorkomt de schijn van stigmatisering van doelgroepen of woningtypen, maar vergt wel aanzienlijk meer capaciteit bij het toetsen van aanvragen.

Bijlage I: Geïnterviewde organisaties

Voor het onderzoek hebben we diverse partijen geïnterviewd:

- 10-11-2015: Gemeente Tilburg (Dhr. H. te Brummelstroete)
- 10-11-2015: Gemeente Tilburg (Mevr. T. van Schijndel)
- 11-11-2015: Ministerie van Binnenlandse Zaken (Dhr. V. Moors, Dhr. N. ter Braake)
- 13-11-2015: Gemeente Groningen (Dhr. M. de Boer)
- 13-11-2015: Gemeente Leiden (Dhr. G. Hoofs)
- 16-11-2015: Gemeente Enschede (Mevr. A. De Bloois)
- 18-11-2015: Bestuursregio Utrecht (Dhr. M. Bekker)
- 19-11-2015: Gemeente Deventer (Mevr. M. Rijnveld)
- 20-11-2015: Gemeente Enschede (Dhr. E. Brinkman)
- 26-11-2015: Gemeente Apeldoorn (Dhr. D. van Duuren)
- 27-11-2015: Gemeente Leiden (Dhr. D. Scholten)
- 02-12-2015: Gemeente Utrecht (Mevr. Van Beckhoven)
- 01-12-2015: Gemeente Alkmaar (Mevr. Uljee)