



Huizen Beheer Maastricht
www.huizenbeheermaastricht.nl

Gemeente Maastricht



Evaluatie beleid woningsplitsing- en omzetting in kamers (concept)

Minimale en eenduidige regels, maximale handhaving

2 april 2015

COMPANEN

ADVIES VOOR
WONINGMARKT
EN LEEFOMGEVING



DATUM 2 april 2015

TITEL Evaluatie beleid woningsplitsing- en omzetting in kamers (concept)

ONDERTITEL Concept

OPDRACHTGEVER Gemeente Maastricht

AUCTION(S) Pim Tiggeloven (Companen)
Geert Claessens

PROJECTNUMMER 935.103

Boulevard Heuvelink 104
6826 KT Arnhem
Postbus 1174
6801 BD Arnhem
info@companen.nl
www.companen.nl
(026) 351 25 32
@Companen
BTW NL001826317801
ISAN NLE5PAB00146973909
KVK 05035291



Inhoud

1	Inleiding	1
1.1	Achtergrond	1
1.2	Leeswijzer	1
2	Begripsbepaling	2
Deel I	Evaluatie woningsplitsing	3
3	Terugblik splitsingsbeleid Maastricht	4
3.1	Afwijkingsmogelijkheid in bestemmingsplannen	4
3.2	Amendement Woningenplitsing 2013	5
3.3	Recente jurisprudentie	7
4	Kwantitatieve analyse woningsplitsing en kamerverhuur	10
4.1	Toets aan uitgangspunten notitie woningsplitsing	10
4.2	Dossiers gelicht vanaf 2012 tot 2015	11
4.3	Juridische dossiers in relatie tot recente aanvragen	17
4.4	Speurtocht naar illegale panden	17
4.5	Overzicht kamergewijze verhuur	19
5	Beleving op basis interviews	21
6	Conclusies beleidsevaluatie samengevat	26
Deel II	Beleidsverkenning	28
7	Juridisch kader woningsplitsing en -omzetting	29
7.1	Regulering via huisvestingsverordening	29
7.2	Regulering via bestemmingsplan	32
7.3	Het facetbestemmingsplan	33
7.4	Gevolgen Woonverordening Limburg	34
7.5	Conclusies	35
8	Uitwerking in beleidsregels	36
8.1	Waar en hoe vindt regulering plaats?	36
8.2	Normering aantal woningsplitsingen	37
8.3	Maatwerktoetsen	39
9	Beleidsverkenning	45
9.1	Geschikt instrumentarium voor gemeente Maastricht	45
9.2	Relatie met gemeentelijke woningbouwprogrammering	49
9.3	Relatie met beleid studentenhuisvesting	50
9.4	Conclusie: splitsing/omzetting is rader in het geheel	51
Bijlage I	Toelichting begrippenkader	52
Bijlage II	Overzicht geïnterviewde partijen	57

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Sinds 2008 heeft Maastricht beleid geformuleerd voor woningsplitsing en kamerverhuur. Het gevoel heerste destijds dat sinds 1990 het aantal appartementen als gevolg van woningsplitsing aanzienlijk zou zijn toegenomen. Met name in de binnenstad en omliggende buurten zouden veel eengezinswoningen gesplitst zijn tot appartementen. In eerste instantie was voornamelijk de afname van het aantal eengezinswoningen in de (centrum-)stedelijke woonmilieus reden om tot betere regulering van woningsplitsing en woningomzetting (kamerverhuur) te komen.

Naderhand werden de nadelige effecten voor de leefbaarheid in de buurt veel belangrijker als motief om splitsing en omzetting te reguleren. Gemeente en bewoners kregen het vermoeden dat het aantal splitsingen en omzettingen in diverse straten / buurten van Maastricht sterk toe nam, waardoor omwonenden steeds meer te maken kregen met parkeeroverlast, geluidsoverlast, slecht onderhouden (voor)tuinen. In de loop der tijd heeft de gemeente haar beleid op woningsplitsing en –omzetting verwerkt in de lopende actualiseringronde van de bestemmingsplannen.

De laatste grote aanpassing volgde medio 2013 toen het amendement woningsplitsing door de Raad werd aangenomen en verwerkt in een aantal grotere bestemmingsplannen. In de bestaande bestemmingsplannen was het onvoldoende duidelijk aan welke voorwaarden moest worden voldaan om een woning te mogen splitsen. Op dat moment is ook toegezegd om in 2014 een stadsbrede evaluatie van het beleid uit te voeren. Deze notitie richt zich op de evaluatie van het gehanteerde juridische kader (bestemmingsplan) en de achterliggende beleidsregels. Hierbij vergelijken we eveneens de Maastrichtse aanpak met die van andere Nederlandse (studenten)steden.

Het doel van deze evaluatie is vast te stellen in hoeverre het huidige beleid aan de doelstellingen heeft voldaan. Daarnaast willen we komen tot een op de actuele problematiek toegesneden beleidskader.

1.2 Leeswijzer

De notitie is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 2: begripsbepaling vooraf.
- Deel I, betreft de evaluatie.
Allereerst in hoofdstuk 3 een schets van de uitgangssituatie. Vervolgens de evaluatie in kwantitatieve zin (hoofdstuk 4) als in meer kwalitatieve zin op basis van interviews met relevante belanghouders (hoofdstuk 5). Hoofdstuk 6 vat de conclusies van de beleidsevaluatie samen.
- Deel II, betreft de beleidsverkenning
In hoofdstuk 7 aandacht voor het actueel juridisch kader. In hoofdstuk 8 schetsen de mogelijkheden rond uitwerkingen in beleidsregels.
Hoofdstuk 9 betreft de beleidsverkenning inclusief bijbehorende spanningsvelden.
- Deel III, betreft het beleidsvoorstel rond sturen op woningsplitsing.

2 Begripsbepaling

Voordat we over gaan tot de daadwerkelijk evaluatie van het beleid rond woningsplitsing en kamerverhuur is het van belang dat we de verschillende verschijningsvormen goed afbakenen. We beginnen daarom met een heldere begripsbepaling. Wanneer hebben we het over woningsplitsing en wanneer over kamergewijze verhuur? Voor andere relevante begrippen die vragen om een heldere definitie verwijzen we naar bijlage I toelichting begrippenkader.

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

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

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



Huizen **Beheer** Maastricht
www.huizenbeheermaastricht.nl

Deel I Evaluatie woningsplitsing

3 Terugblik splitsingsbeleid Maastricht

In 2008 heeft de gemeente Maastricht haar beleid rond woningsplitsing opgesteld. Daarmee wilde de gemeente voorkomen dat het aandeel eengezinswoningen in de stad verder af zou nemen. Met name in de binnenstad en omliggende buurten zijn sinds 1990 veel woningen gesplitst tot zelfstandige of onzelfstandige appartementen. Daarnaast wil de gemeente met regulering voorkomen dat de leefbaarheid in de buurten onder druk komt te staan als gevolg van de woningsplitsing (denk aan parkeerproblematiek, onevenwichtige bevolkingssamenstelling, geluidsoverlast). We gaan nu kort in op het hoe het Maastrichtse beleid rond splitsing en omzetting tot stand is gekomen.

3.1 Afwijkingsmogelijkheid in bestemmingsplannen

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

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

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

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

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

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

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

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

Deze extra criteria vormden geen harde eisen, maar richtlijnen. Dit is met name omdat situaties voorkomen moesten worden waarbij veel extra kosten door de aanvrager gemaakt moesten worden om een te splitsen woning volledig aan de richtlijnen te laten voldoen (bijvoorbeeld als de te splitsen woning net niet de 50 m² haalt).

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

3.2 Amendement Woningsplitsing 2013

In de loop der jaren is het beleid licht aangepast (exacte gebiedsbegrenzing Brusselsepoort en Scharn/Wittevrouwenveld). Daarnaast zijn nadere criteria ontwikkeld om het effect op de leefbaarheid beter te toetsen. Vervolgens is medio 2013 het amendement woningsplitsing door de Raad aangenomen. Dit amendement is nu van toepassing op 4 bestemmingsplannen in de gemeente. In diverse bestemmingsplannen is (nog) geen beleid op woningsplitsing en kamerverhuur vastgelegd.:

Amendement en notitie woningsplitsing in bestemmingsplan opgenomen	Oude beleidsregels en notitie woningsplitsing in bestemmingsplan opgenomen	Geen beleid m.b.t. splitsing en omzetting in vlgerende bestemmingsplan
• Centrum • Maastricht Zuid-Oost • Maastricht Noord-Oost • Maastricht Zuid-West 	• Maastricht Centraal (sporenemplacement, Frankenstraat, WVV) • West • Heer-Scharn • Itteren-Borgharen	• De Heeg / Eyldergaard / Vroendaal • Amby • Terraspark/Ambyerveld • Uitwerkingsplan Ambyerveld • Beatrixhaven • Landgoederenzone • Céramique • Sphinx • Nutsbedrijven • Noorderbrug e.o. • Malberg/Oud-Caberg • Dousberg • Buitengebied St. Pietersberg-Jekerdal-Cannerberg • Bedrijventerrein Eijsden-Maastricht

Huidige afwijkingscriteria woningsplitsing (na Amendement)

B&W kan bij omgevingsvergunning afwijken van splitsingsverbod als:

- In de nieuwe woning is een goed woon- en leefklimaat wordt gegarandeerd (te toetsen aan Bouwbesluit; dit zijn de minimale kwaliteitseisen).
- Per nieuwe woning wordt voldaan aan de gemeentelijke parkeernorm.
- Het bruto vloeroppervlak is per woning niet minder dan 50 m², waarbij bergruimte slechts mag worden meegeteld voor 5 m².
- Belangen derden en waarden aangrenzende bestemmingen niet onevenredig worden geschaad.
- Aanwezige bedrijven niet in functioneren onevenredig worden beperkt.
- Nieuwe woningen passen binnen gemeentelijk woningbouwprogramma.
- Nieuwe woningen beschikken over inpandige voorziening om fietsen te stallen en huishoudelijk afval op te slaan.

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

Huidige afwijkingscriteria woningomzetting (Kamerverhuur) na Amendement

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

- Maximaal twee kamers per woning voor kamerverhuur worden gebruikt.
- Minimale oppervlakte 20 m².

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

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

Parkeernorm

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

Fietsparkeernorm

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

Leefbaarheidsaspect (Belangen van derden en aangrenzende bestemmingsplannen)

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

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

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

Het functioneren aanwezige bedrijven wordt niet beperkt

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

Aanpassing regime Limmel

Bij het opstellen van het amendement is toegezegd het beleid na 1 jaar te evalueren. Vooruitlopend op deze evaluatie is het beleid voor Limmel aangepast van 'Ja, mits', naar 'Nee, tenzij'. Dit omdat de leefbaarheid in deze buurt sterk onder druk staat als gevolg van de concentratie van huisjesmelkers (brandveiligheid en onderhoud niet optimaal). Daarnaast is het aanbod van eengezinswoningen in de buurt zeer beperkt door de woningsplitsing.

3.3 Recente jurisprudentie

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

Definitie van het begrip kamer

In de beleidsnotitie over Kamerverhuur heeft de gemeente opgenomen dat de minimale gebruiksoppervlakte van een kamer (onzelfstandige woonruimte) betrekking kan hebben op meerdere ruimten. Bij recente jurisprudentie is gebleken dat deze definitie van het begrip 'kamer' uit de beleidsnotitie niet in alle bestemmingsplannen is overgenomen. Indien er geen definitie van het begrip 'Kamer' in het bestemmingsplan aanwezig is, zoekt de rechtbank aansluiting bij de definitie zoals opgenomen in Van Dales Groot Woordenboek, te weten: "een vertrek van een gebouw". Op grond van deze definitie kan een kamer slechts bestaan uit één ruimte.

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

Deze situatie geeft vooral aan dat het belangrijk is om bestemmingsplannen volledig en continu af te stemmen op het achterliggende beleid. Met name bij het opstellen van beleid moet bovendien goed worden nagegaan welke begrippen nader moeten worden gedefinieerd om dergelijke misverstanden te voorkomen. In dit specifieke geval zal er dus een definitie moeten komen van het begrip 'kamer', waarbij ook gekeken moet worden of het zinvol en mogelijk is om te bepalen dat een kamer bedoeld is

voor bewoning door één persoon (omdat met de oppervlaktevereiste van 20 m² niet bereikt wordt dat ieder kamerhuurder over ten minste deze oppervlakte beschikt (op grond van het bestemmingsplan is het niet verboden dat meer dan één huurder een (samenstel van) kamer(s) bewoont).

Bij de definities van begrippen is het wenselijk om zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij de begrippen uit het Bouwbesluit. Overigens moet daarbij worden aangetekend dat het praktisch onmogelijk is om alle mogelijke consequenties van te voren in te schatten.

Inbreuk op geordend woon- en leefmilieu

Bij meerdere rechtszaken is gebleken dat het bewijs voor inbreuk op een geordend woon- en leefmilieu vaak de inzet van de rechtszaak betreft. Vaak omdat omwonenden bezwaar maken tegen een aanvraag voor woningsplitsing of kamerverhuur, maar soms door de aanvrager bij wie een aanvraag tot splitsing of kamerverhuur is afgewezen op grond van dit criterium. In veel gevallen speelt de aanwezigheid van andere verkamerede woningen in de straat (in een straal van vijftig meter rond de te verkameren of te splitsen woning) een belangrijke rol in de druk op de leefbaarheid.

Beleidsnotitie geldt ook voor splitsing en omzetting naar kamers van appartementen

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

Kamerbewoners geven niet per definitie meer overlast

In jurisprudentie is verworpen dat op voorhand al kan worden gesteld dat kamerbewoners meer overlast geven dan reguliere bewoners. Bovendien is Maastricht een studentenstad waarbij bewoners een reële kans hebben dat kamers aan studenten zullen worden verhuurd.

Toets aan parkeernormen

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

Samenvattend

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

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

Bezwaarmakers tegen woningsplitsing of omzetting naar kamers ageren veelal op veronderstelde geluidsoverlast, afwijkend dag/nachtritme, op afwijkende tijden vuilnis aanbieden, fietsen die zin de



Huizen **Beheer** Maastricht
www.huizenbeheermaastricht.nl

weg staan, parkeerverlast en gebrekkige integratie in de buurt. Deze argumenten halen het vrijwel nooit in een zitting.

4 Kwantitatieve analyse woningsplitsing en kamerverhuur

4.1 Toets aan uitgangspunten notitie woningsplitsing

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

Inwonertal en huishoudens is gegroeid

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

Het verschil tussen binnenstad/omliggende buurten en de rest van de stad wordt nog krachtiger als naar de huishoudenontwikkeling wordt gekeken. Ook daar is 2010 het grote keerpunt. Voor die tijd was sprake van een redelijke stabiel aantal huishoudens. Na 2010 ontwikkelt zich een sterke groei. De binnenstad en omliggende buurten groeien veel sterker dan andere delen van de stad. De grootste groei in huishoudens in de binnenstad zit bij de alleenstaanden. Deze groei is ook groter dan elders in de stad. Het aantal gezinnen is weliswaar afgenomen, maar deze afname is gelijk aan de afname stadsbreed. Het aandeel gezinnen met kinderen in de binnenstad blijft dus relatief klein (6% versus 24% in de rest van de stad), maar de eerdere relatief hoge afname in de binnenstad is afgenomen. De leeftijdsgroep 20 tot 29 jaar is de afgelopen jaren het sterkst gegroeid van alle leeftijdscategorieën. Deze groei is het sterkst geweest in de binnenstad en omliggende kwartieren (inclusief Wyck-Céramique).

Grondgebonden gezinswoningen in aantal gegroeid

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

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

Deze toename van deze stapeling komt niet alleen door het splitsen van grondgebonden woningen. Zo is het aantal gestapelde woningen in de binnenstad gestegen zonder dat dit heeft geleid tot een afname van grondgebonden woningen. Toevoeging vindt ook plaats door nieuwbouw en herbesteding van niet-woongebouwen. Hierdoor is er geen 1-op-1 relatie te vinden tussen afname van grondgebonden woningen en toename van gestapelde woningen.

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

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

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

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

4.2 Dossiers gelicht vanaf 2012 tot 2015

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

Aanvragen voor amendement 2013

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

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

Regime	Buurt	Verleend	Afgekeurd / niet ontvankelijk	Ingetrokken	Totaal
Ja, mits	Heer	1	3	1	5 (15%)
	Villapark	2	3		5 (15%)
	Wittevrouwenveld (west)	1	2	1	4 (12%)
	Mariaberg		2	1	3 (9%)
	Amby	1	1		2 (6%)
	Jekerdal	1	1		2 (6%)
	Nazareth	2			2 (6%)
	Scharn (west)	1	1		2 (6%)
	Sint Maartenspoort	1		1	2 (6%)
	Belvédère		1		1 (3%)
	Boschpoort		1		1 (3%)
	Caberg			1	1 (3%)
	Heugemerveld		1		1 (3%)
	Limmel		1		1 (3%)
	Wolder		1		1 (3%)
	Totaal 'Ja, mits'	10 (30%)	18 (54%)	5 (15%)	33 (100%)
Nee, tenzij	Binnenstad	14	1		15 (22%)
	Wyck	11	1		12 (18%)
	Kommelkwartier	7	2		9 (13%)
	Brusselsepoort	1	3	3	7 (10%)
	Boschstraatkwartier	3	2	1	6 (9%)
	Scharn (oost)	4	1		5 (7%)
	Wyckerpoort	2	2		4 (6%)
	Jekerkwartier	3			3 (4%)
	Randwyck	2	1		3 (4%)
	Statenkwartier		1	2	3 (4%)
	Totaal 'Nee, tenzij'	47 (70%)	14 (21%)	6 (9%)	67 (100%)

Bron: Gemeente Maastricht (2015).

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

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

Overigens ging het in een aantal gevallen om herbestemmingstrajecten (bijvoorbeeld een bedrijfspand dat wordt gesplitst in meerdere woningen). Daarbij is in feite geen sprake van woningsplitsing.

Aanvragen vanaf amendement 2013

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

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

Regime	Buurt	Verleend	In behandeling	Afgekeurd / niet ontvankelijk	Ingetrokken	Totaal
Ja, mits	Heer	4				4 (22%)
	Nazareth	3				3 (17%)
	Wittevrouwenveld (west)	2				2 (11%)
	Mariaberg	2				2 (11%)
	Amby	1				1 (6%)
	Caberg	1				1 (6%)
	Sint Maartenspoort	1				1 (6%)
	Sint Pieter	1				1 (6%)
	Boschpoort			1		1 (6%)
	Frontenkwartier			1		1 (6%)
	Scharn (west)			1		1 (6%)
	Totaal 'Ja, mits'	15 (83%)	0 (0%)	3 (17%)	0 (0%)	18 (100%)
Nee, tenzij	Binnenstad	3				3 (18%)
	Boschstraatkwartier	2			1	3 (18%)
	Wyckerpoort	2	1			3 (18%)
	Limmel			2		2 (12%)
	Wyck			2		2 (12%)
	Jekerkwartier	1				1 (6%)
	Statenkwartier		1			1 (6%)
	Brusselsepoort		1			1 (6%)
	Scharn (oost)			1		1 (6%)
	Totaal 'Nee, tenzij'	8 (47%)	3 (18%)	5 (29%)	1 (6%)	17 (100%)

Bron: Gemeente Maastricht (2015).

- Het aantal aanvragen is sinds de invoering van het Amendement sterk afgenomen. De laatste anderhalf jaar zijn er 35 aanvragen voor splitsing of kamerverhuur binnen gekomen. In de anderhalf jaar daarvoor waren dat nog 100 aanvragen; een afname van 65%. Met name het aantal aanvragen in 'Nee, tenzij-buurten' is sterk teruggelopen (-75%) ten opzichte van de periode voor het Amendement. Mogelijke verklaringen –niet feitelijk te onderbouwen- zijn:
 - Ook hier geldt dat in de 'nee, tenzij buurten' de vroegtijdig communicatie heeft geleid tot minder aanvragen of verschuiving naar de ja, mits buurten;
 - Andere consequentie kan zijn dat potentiële aanvragers clandestien aan de slag zijn gegaan.
- Het aantal goedgekeurde aanvragen is onder het Amendement zowel absoluut als procentueel toegenomen in de 'Ja, mits-buurten'. In de 'Nee, tenzij-buurten' is er een sterke afname van het aantal goedgekeurde aanvragen te zien (van 70% naar 47%).

- Bij de 'Ja, mits-buurt' kent Heer nog steeds de meeste aanvragen. Van de 'Nee, tenzij-buurt' blijft Binnenstad één van de koplopers in aanvragen. Het aantal aanvragen is ook hier wel sterk verminderd.

Verdeling woningsplitsing – omzetting naar kamers

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

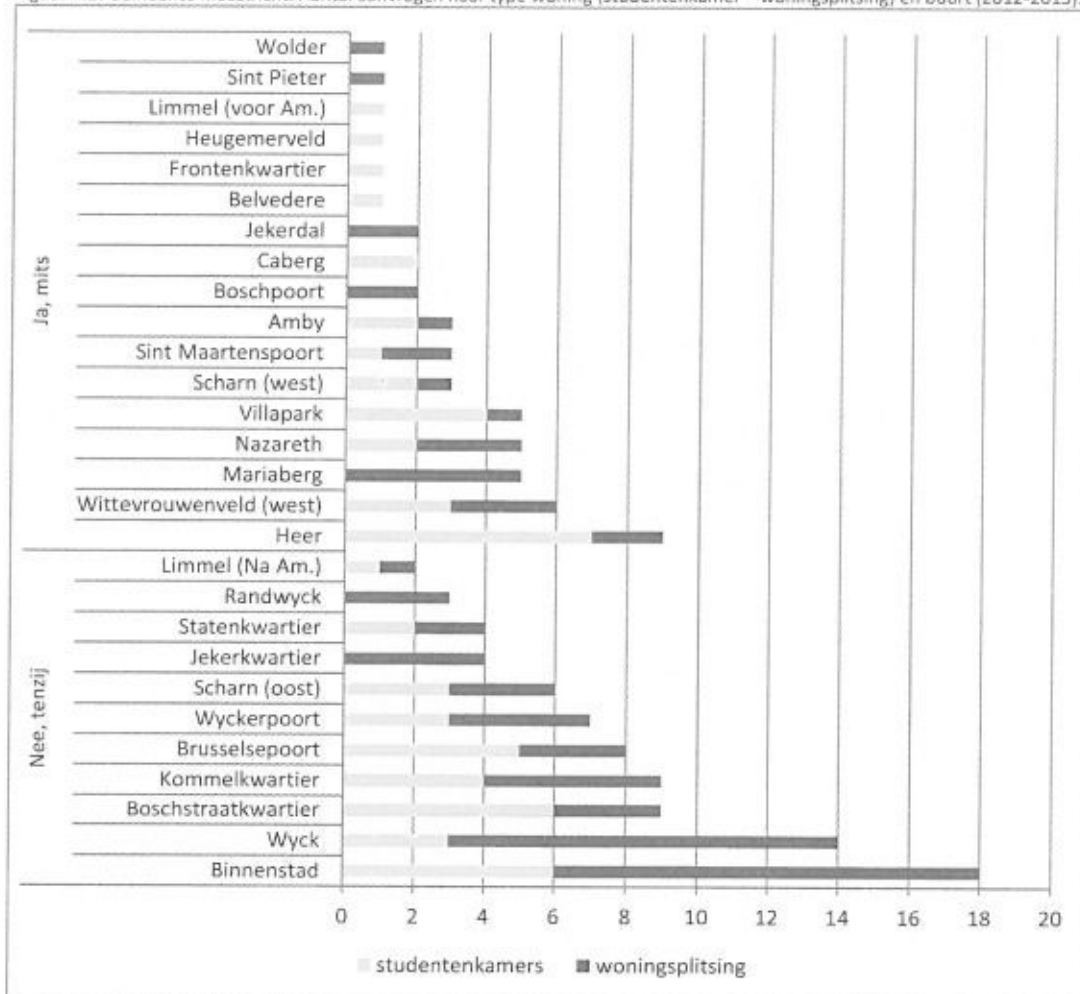
Tabel 4.3: Gemeente Maastricht. Aantal aanvragen omzetting naar kamers en woningsplitsing voor en na invoering van het Amendement (naar regime).

	Voor Amendement		Na Amendement		Totaal
	Ja, mits	Nee, tenzij	Ja, mits	Nee, tenzij	
Woningsplitsing	17 (52%)	43 (64%)	7 (39%)	8 (47%)	75 (56%)
Omzetting naar kamers	16 (48%)	24 (36%)	11 (61%)	9 (53%)	60 (44%)
Totaal	33 (100%)	67 (100%)	18 (100%)	17 (100%)	135 (100%)

Bron: Gemeente Maastricht (2015).

In absolute zin is zowel het aantal aanvragen voor woningsplitsing als het aantal aanvragen voor omzetting naar kamers afgenomen sinds de invoering van het Amendement. Wel is te zien dat het aandeel aanvragen voor omzetting na invoering van het Amendement is toegenomen ten opzichte van het aandeel aanvragen voor woningsplitsing. Onderstaand een overzicht van het aantal aanvragen voor omzetting kamers en woningsplitsing per buurt.

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



Bron: Gemeente Maastricht (2015).

- Binnenstad en Wyck zijn de buurten waar de meeste aanvragen in de afgelopen jaren zijn geweest. In beide buurten geldt een 'Nee, tenzij-regime'. Er zijn in deze buurten aanzienlijk meer aanvragen voor woningsplitsing dan voor omzetting kamers geweest. Boschstraatkwartier en Brusselsepoort zijn de enige 'Nee, tenzij-buurten' waar duidelijk meer aanvragen voor omzetting dan voor woningsplitsing zijn geweest.
- Bij de 'Ja, mits-buurten' is te zien dat in de buurt met de meeste aanvragen (Heer) voornamelijk aanvragen voor omzetting zijn geweest. Ook in Villapark ligt de nadruk op omzetting. Uit Mariaberg en Nazareth kwamen juist meer aanvragen voor woningsplitsing, al zijn de aantallen bij de 'Ja, mits-buurten' beperkt.

Aantal goedgekeurde aanvragen ten opzichte van de woningvoorraad

Door het goedkeuren van aanvragen tot woningsplitsing en kamerverhuur is het aantal woningen in de meeste buurten toegenomen. Incidenteel heeft een verzoek tot splitsing of kamerverhuur juist tot een afname van het woningaantal in de buurt geleid. Onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal toevoegingen van zelfstandige- en onzelfstandige wooneenheden (als gevolg van woningsplitsing of omzetting in kamers) in relatie tot de totale woningvoorraad in de buurt. Daarmee krijgen we een

indicatie van de toegenomen druk (inwoners, woonruimten, parkeren, etc.) op de bestaande woonomgeving van de verschillende buurten.

Tabel 4.4: Gemeente Maastricht. Aantal toevoegingen zelfstandige- en onzelfstandige wooneenheden (als gevolg van woningsplitsing en kamerverhuur) in de periode 2012-2015 in relatie tot de bestaande woningvoorraad per buurt¹.

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

Toevoeging boven gemeentelijk gemiddelde

Toevoeging onder het gemeentelijk gemiddelde

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

- Voor de hele gemeente Maastricht geldt dat het aantal toegevoegde woningen op ruim 100 uitkomt en het aantal toegevoegde kamers op 195 over de periode 2012-2015. Het aantal woningtoevoegingen ligt op 0,18% van de totale woningvoorraad, het aantal toegevoegde kamers op 0,32% van de woningvoorraad (ter indicatie, let wel we vergelijken kamers met woningen).
- Vier buurten scoren zowel bij woningsplitsing als kamerverhuur boven het gemeentelijk gemiddelde. De grootste druk op de bestaande woningvoorraad kwam terecht op de Binnenstad, gevolgd door Wyck.
- Drie buurten scoren met name hoog als het gaat om omzetting naar kamers, met name in het Boschstraatkwartier zijn relatief veel kamers toegevoegd. Vier buurten scoren enkel bovengemiddeld bij woningsplitsing, met name Statenkwartier.
- Opvallend is dat buurten als Brusselsepoort en Nazareth (waar veel aanvragen voor woningsplitsing en omzetting vandaan kwamen) relatief beperkte druk kenden als gevolg van het aantal toevoegingen. Dit komt doordat veel aanvragen in deze buurten zijn afgewezen of ingetrokken.

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

Amendement functioneert

Te constateren is dat de uitwerking van het Amendement 2013 naar behoren functioneert. Het aantal aanvragen voor splitsing of omzetting naar kamers is afgenomen. Die afname geldt voor de ja, mits buurten, maar nog sterker voor de nee, tenzij buurten.

4.3 Juridische dossiers in relatie tot recente aanvragen

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

Tabel 4.5: Gemeente Maastricht. Aantal bezwaarschriften bij aanvraag woningsplitsing en omzetting naar kamers naar regime buurt, achtergrond bezwaarmaker en resultaat behandeling bezwaarschrift (2012-2015).

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

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

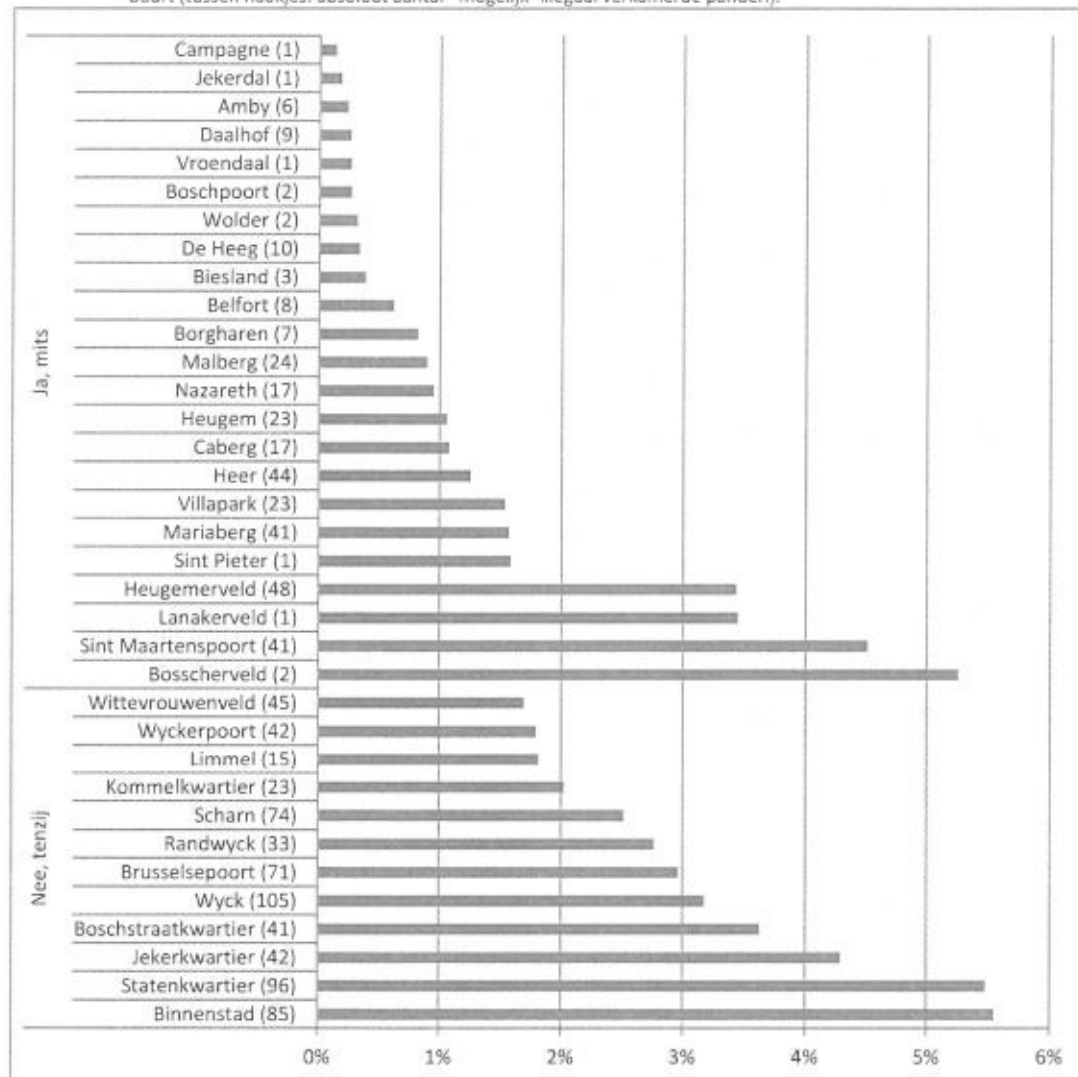
- Het zijn net iets vaker de aanvragers van een woningsplitsing of omzetting die een bezwaar indienen dan omwonenden.
- De aanvragers tekenen vrijwel altijd bezwaar aan tegen het niet goedkeuren van een aanvraag tot splitsing / kamerverhuur. Omwonenden tekenen bezwaar aan tegen omzetting of splitsing van een woning, vaak vanwege de angst voor overlastsituaties.
- De meeste bezwaren komen uit 'Ja, mits-buurten'. Bij 'Nee, tenzij-buurten' tekenen aanvragers iets vaker bezwaar aan dan omwonenden. Wellicht komt dit door het strengere regime, waardoor relatief minder aanvragen worden goedgekeurd dan in 'Ja, mits-buurten'.
- Vrijwel alle bezwaarschriften worden uiteindelijk ongegrond verklaard. Sinds 2012 zijn slechts 2 bezwaren gegrond verklaard (beiden in 'Ja, mits-buurten').

4.4 Speurtocht naar illegale panden

Het vermoeden bestaat dat naast de reguliere aanvragen voor kamerverhuur een substantieel aantal panden in Maastricht omgezet zijn naar kamers (met meer dan twee kamers), zonder dat de eigenaar hiervoor een aanvraag heeft ingediend (dit is nodig op het moment dat men de woning naar drie of meer kamers wil omzetten) of goedkeuring heeft verkregen op de aanvraag. De gemeente heeft een lijst opgesteld van panden die mogelijk illegaal zijn omgezet in kamers, het gaat om een groslijst van ca. 500 panden. De basis betreft de gemeentelijke GBA en WOZ gegevens². Daarmee krijgen we een indicatie van de spreiding van mogelijk illegaal verkamerde panden.

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

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



Bron: Gemeente Maastricht (2015).

- Kijken we naar de absolute aantallen, dan bevinden de meeste mogelijk illegaal verkamerde panden zich in de buurten Wyck (105), Statenkwartier (96) en Binnenstad (85). Over het algemeen is het aantal mogelijk illegaal verkamerde panden in 'nee, tenzij' buurten groter dan in 'ja, mits' buurten.
- De mogelijk illegaal verkamerde panden hebben in 'nee, tenzij' buurten een iets groter aandeel op het totale woningaanbod dan in 'ja, mits' buurten.
- De grootste druk zit in de 'nee, tenzij' buurten in de Binnenstad, Statenkwartier, Jekerkwartier en Boschstraatkwartier. In 'ja, mits' buurten zit die druk met name bij Sint Maartenspoort en Heugemerveld (de andere twee hoogscorende buurten kennen een zeer bescheiden woningvoorraad).
- Te zien is dat in sommige 'nee, tenzij'-buurten' die de afgelopen jaren een bescheiden aantal aanvragen kenden, mogelijk door het illegale circuit uitbreiding van het aantal kamers kenden (zoals Statenkwartier, Jekerkwartier, Brusselse Poort, Scharn, Randwyck).

Eerste bevindingen uit screening en controle terplekke

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

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

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

4.5 Overzicht kamergewijze verhuur

Fijnmazig inzicht in de kamergewijze verhuur vraagt nadere inspanning

Feitelijk is er geen goed actueel inzicht in de mate waarin kamergewijze verhuur in zijn totaliteit aanwezig is binnen de gemeente Maastricht. Getracht is door koppeling van bestanden te komen tot een zo goed en actueel als mogelijk inzicht. Daarin is onder andere gebruik gemaakt van gegevens uit de BAG, WOZ, GBA als ook bestanden afkomstig van de Universiteit Maastricht en Hogeschool Zuyd. Er is weliswaar een goed inzicht in het aantal studenten per buurt. In dit kader is het van belang om een goed inzicht in de aantallen en aandelen panden te hebben waarin studenten wonen. Deze exercitie is complex en vraagt aanzienlijk meer tijd om tot het beoogde inzicht te komen. Denk bijvoorbeeld aan het opsporen van legale en illegale woonsituaties, het onderscheiden van gebruik door tijdelijk aanwezige buitenlandse studenten of langdurig aanwezigen, etc.

We stellen voor parallel aan de beleidsactualisatie rond woningsplitsing en omzetting deze exercitie gedegen uit te voeren. Dit levert een zeer bruikbaar beeld en vertrekpunt op om te bepalen hoeveel studenten in hoeveel panden in welke omgeving woonachtig zijn.

Ontwikkeling studentenpopulatie neemt toe, maar verandert in samenstelling

Onderstaande tabel geeft weer hoe de studenten aan de Universiteit Maastricht zich in aantal ontwikkeld hebben (peildatum: 1 oktober van ieder jaar).

Tabel 4.6: Gemeente Maastricht. Ontwikkeling aantal studenten UM al dan niet in Maastricht wonend, 2008-2014.

	Aantal studenten	Groei per jaar
2008	12.973	
2009	13.829	+856
2010	14.242	+413
2011	14.578	+336
2012	14.650	+72
2013	14.896	+246
2014	15.215	+319
Groei totaal 2008-2014	2.242	
Groei gemiddeld		+374

Bron: VSNU, 2015

Te constateren is dat er sprake is geweest van een continue groei, die weliswaar soms schoksgewijs verloopt. Interessant in dat kader is te kijken naar de verwachtingen. De prognose van Apollo 2014 laat zien dat de studentpopulatie die nu ongeveer 10.900 in Maastricht woonachtige studenten kent (waarvan 6.650 Nederlanders = 61% en 3.575 niet-Nederlanders = 39%) in de periode 2014-2022 naar verwachting groeit met per saldo ca. 1.400 studenten. Dit aantal ligt gemiddeld genomen veel lager dan de afgelopen jaar aan groei is bereikt.

Daarnaast is de verwachting dat het aantal Nederlandse uitwonende studenten in Maastricht zelfs met 800 gaat afnemen, mogelijk als gevolg van invoering van het leenstelsel zou dat nog hoger kunnen uitvallen. Het aantal niet-Nederlandse studenten kan toenemen met ruim 2.300. In geval deze ontwikkeling zich daadwerkelijk voltrekt, verhoudt het aandeel Nederlandse en niet-Nederlandse studenten zich ongeveer fifty-fifty. Dit heeft uiteraard ook zijn effect op de benodigde huisvesting en voorkeuren die daarmee gepaard gaan. Dit kan betekenen dat de vraag naar kamergewijze verhuur door omzetting woningen in kamers gaat afnemen ten faveure van geclusterde wooncomplexen en/of gemeubileerde of gestoffeerde wooneenheden.

5 Beleving op basis interviews

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

Met name splitsing naar kamers door groei universiteit

Hoewel de gemeente beleid heeft geformuleerd op zowel het splitsen van zelfstandige woningen naar meerdere zelfstandige woningen of onzelfstandige kamers, ziet men in de praktijk dat omzetting naar kamers veruit het meeste voorkomt in de gemeente. De belangrijkste doelgroep vormen logischerwijs de studenten van zowel de Universiteit als Hogeschool Zuyd. Door de sterke groei van de Universiteit in de laatste jaren is de behoefte (en als gevolg daarvan ook het aanbod) naar studentenkamers/woningen in Maastricht sterk gegroeid. Andere doelgroepen voor kamers of kleine (gesplitste) zelfstandige wooneenheden zijn er wel (expats, mensen die door scheiding op korte termijn behoefte hebben aan goedkope huisvesting, jonge afgestudeerden), maar veel beperkter in omvang.

Onderscheid Nederlandse en buitenlandse student

Binnen de doelgroep studenten is onderscheid te maken tussen de Nederlandse en buitenlandse student:

Nederlandse studenten

De Nederlandse studenten wonen doorgaans meerdere jaren in Maastricht. Het merendeel van hen heeft een zekere betrokkenheid bij zijn of haar woonomgeving. Ze zijn bereid om rekening te houden met andere omwonenden, passen hun gedrag aan als omwonenden bij hen aangeven daar last van te hebben en zijn vaak aangesloten bij een studie- of studentenvereniging, waardoor ze vaak op daarvoor geschikte locaties uitgaan. Wel geven zij zelf aan dat hun betrokkenheid bij de buurt (logischerwijs) minder is dan van andere omwonenden. Ze denken minder na over waar zij hun fiets parkeren, het aan de straat zetten van huisvuil en het schoonhouden van hun studentenhuus.

Buitenlandse studenten

De groei van de Universiteit komt met name door de grote toename van het aantal buitenlandse studenten. Deze studenten verblijven vaak maar korte tijd in Maastricht. Dat geldt vooral voor de short stay studenten, waarbij doorgaans sprake is van een uitwisselingsproject met een buitenlandse universiteit voor een aantal maanden. Mede door het kortere verblijf is de buitenlandse student minder betrokken bij zijn of haar woonomgeving dan de Nederlandse student. Er bestaan weinig tot geen specifieke studieverenigingen voor buitenlandse studenten, waardoor zij vaak thuis feesten organiseren. Met name het aantal Duitse studenten is in de afgelopen jaren sterk toegenomen. Vaak beschikken zij over een eigen auto, waarmee zij op maandag naar Maastricht komen en in het weekend weer vertrekken.

Studenten belangrijk voor Maastricht als kennisstad en voor invullen woningbehoefte

De aanwezigheid van de Universiteit is van groot belang voor Maastricht. De instroom van studenten heeft voor een levendige sfeer gezorgd (culturele activiteiten), een extra woningvraag en inkomsten/werkgelegenheid voor andere ondernemers (horeca, supermarkten, onderwijsinstellingen zelf, etc.). Bovendien heeft het ervoor gezorgd dat Maastricht haar imago als kennisstad heeft versterkt. Gezien de huidige demografische trends wordt de studentenpopulatie en de groei daarvan voor Maastricht alleen maar belangrijker. Als de studentenpopulatie niet zou worden meegerekend, zou er in Maastricht sprake zijn van bevolkingskrimp. Alleen vanwege de groei van het aantal studenten neemt de woningbehoefte nog toe de komende jaren. De economische crisis heeft de beperkte woningbehoefte in Maastricht zichtbaarder gemaakt. Woningen staan aanzienlijk langer te koop. Woningen zijn, zeker in minder gewilde buurten (zoals Limmel), steeds moeilijker te verkopen aan een zelfstandig huishouden, waardoor woningen vaak worden opgekocht door beleggers die de woning splitsen. Bij een verbod op splitsing zouden dergelijke woningen aanzienlijk langer leegstaan, hetgeen ook gevolgen heeft voor de leefbaarheid en het aanzien van de buurt.

Splitsingsbeleid heeft geleid tot toenemende overlast voor omwonenden

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

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

Overlast met name bij particuliere verhuur en buitenlandse studenten

De overlastsituaties manifesteren zich met name in verkamerde panden in de particuliere verhuur. In veel gevallen zit er weinig tot geen beheerconstructie op deze woningen en wordt het onderhoud voor het merendeel aan de studenten overgelaten. Het gevolg is dat er weinig tot geen onderhoud zowel binnen als buiten de woning plaatsvindt. De eigenaar is vaak buiten beeld (elders woonachtig) en daardoor niet altijd op de hoogte (al dan niet bewust) van de onderhoudssituatie in zijn of haar pand. Hierdoor missen omwonenden ook een aanspreekpunt bij overlastsituaties. Bij de studentencomplexen van corporaties zit altijd beheer inbegrepen, waardoor schoonmaak en toezicht aanwezig is. Hierdoor zijn er zelden of nooit klachten bij deze complexen.

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

Meerdere maatregelen nodig om negatieve effecten te beperken

Nagenoeg elke organisatie vindt dat Maastricht haar studenten moet koesteren. Voor een deel betekent dat bewoners zich moeten beseffen dat er studenten in de buurt zullen wonen en dat overlast niet volledig te voorkomen is. Wel zouden er zowel aan de voorzijde (toetsing van de aanvraag tot woningsplitsing) als de achterzijde (overige maatregelen) meer gedaan kunnen worden om de overlast zoveel mogelijk te beperken.

Meeste beleidsregels in de basis goed, maar naleving schiet tekort

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

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

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

Zowel voor- als tegenstanders van Groningse norm

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

Met name overige organisaties (corporaties, brandweer, politie, studenten) zijn juist geen voorstander van een norm. Ten eerste omdat in de Groningse situatie woningen tot vier kamers geen vergunning hoeven aan te vragen (deze verkamerde panden tellen dus niet mee in het berekenen van het percentage verkamerde panden), met als gevolg dat particuliere beleggers hun woning hierop aanpassen (splitsen naar maximaal drie kamers per woning). Daarnaast is het niet realistisch om één vaste norm voor elke straat in Maastricht te hanteren. De ene straat kan meer verkamerde panden hebben dan andere straten. Bovendien is er niet altijd een verband tussen het aantal verkamerde

panden en de mate van overlast. Soms kan een studentenwoning meer overlast geven dan 15 studentenwoningen in een straat.

Andere maatregelen

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

- Invoering van Keurmerk voor studentenhuisvesting. Veel partijen zijn voor de invoering van een Keurmerk voor studentenhuisvesting. Hierbij moeten ook eisen met betrekking tot sociaal en fysiek beheer, brandveiligheid en inbraakpreventie worden meegenomen. Er loopt nu een traject om zo'n keurmerk op te zetten. De vraag is echter in hoeverre dit zou helpen om overlast te voorkomen. Het zal in ieder geval de nodige tijd kosten voordat het Keurmerk ook echt onder woning- / kamerzoekenden gaat 'leven'.
- Registratie van particuliere verhuurders. Particuliere verhuurders moeten zich meer verantwoordelijk voelen voor het onderhoud van hun pand en het in toom houden van de overlast. Als dit tekort schiet moeten zij daarop aangesproken kunnen worden. De aanpak in Limmel kan hierbij als voorbeeld dienen. In deze buurt heeft het Buurtplatform zelf een inventarisatie gemaakt van alle studentenwoningen in de buurt. Vervolgens is men samen de gemeente aan de slag gegaan om de eigenaren op te sporen en (structureel) contact met hen te leggen over het onderhoud van hun pand.
- Betere communicatie van gemeente richting inwoners. Dit punt gaat enerzijds over het beter voor het voetlicht brengen van de visie op studentenhuisvesting in Maastricht. Geef helder aan dat studenten belangrijk zijn voor de stad en niet elke vorm van overlast kan worden voorkomen. Anderzijds gaat dit punt ook het gevoel bij bewoners dat er te weinig door de gemeente wordt gedaan tegen de overlast door woningsplitsing en kamerverhuur. Er wordt weinig gecommuniceerd over feitelijke acties die worden ondernomen. Ook over de controles bij 500 mogelijk illegale studentenwoningen wordt weinig informatie over de stand van zaken gegeven.
- Betere communicatie van gemeente richting studenten. Studenten hebben behoefte aan meer informatie over een aantal praktische zaken binnen de gemeente. Wanneer moet het vuilnis aan de straat worden gezet? Waar kun je je auto parkeren? Hoe zorg je ervoor dat andere bewoners in de buurt geen overlast van jou ervaren? Het zou een goed idee zijn om aan studenten die met een (tijdelijke) studie in Maastricht starten (niet altijd in september!) een informatiepakket te geven (in meerdere talen: Nederlands, Duits, Engels)
- Betere communicatie tussen bewoners en studenten. Ook hier is in Limmel een goed initiatief gestart dat navolging in andere buurten verdient. Bij de instroom van nieuwe studenten van de Hogere Hotelschool (februari en september) organiseert de studentenvereniging samen met het buurtplatform voorlichtingsavonden over hoe waar studenten rekening mee moeten houden als ze in de buurt komen wonen (hoe overlastsituaties te voorkomen?).
- Verder uitrollen huurteams. In Maastricht is een begin gemaakt met de inrichting van een huurteam. Het huurteam vormt het aanspreekpunt voor alle huurders (ook niet-studenten) die met vragen of klachten zitten over hun woning of verhuurder. Momenteel komen weinig studenten in actie als zij een vermoeden hebben dat hun huurprijs te hoog is of de kwaliteit van de woning te laag. Soms omdat men niet in het geweer tegen een verhuurder durft te komen, soms omdat procedures zo lang duren dat het voor de student niet meer relevant is (hij zij heeft dan de studie al afgerond). Op zo'n moment kan het huurteam een procedure tegen een verhuurder overnemen, waardoor het wel tot een uitspraak komt. Het is nu zaak om het huurteam meer bekendheid te geven en (op de lange termijn) ook meer capaciteit.

- Goede afspraken met buitenlandse universiteiten. Veel overlast wordt veroorzaakt door short stay studenten. Zij zijn voor korte tijd in Maastricht, waardoor ze lang niet altijd rekening houden met hun omgeving. Wordt men uit huis geplaatst vanwege structurele overlast, dan gaan deze studenten tijdelijk bij een andere studiegenoot inwonen. Er moet dus naar sancties worden gezocht die wel effect hebben op de short stay student. Dit kan mogelijk door goede afspraken te maken met de 'thuis-universiteit' van de short stay student. Bij misdraging van een student kan de Universiteit van Maastricht contact opnemen met de 'thuis-universiteit', zodat het gedrag consequenties krijgt voor het verdere studieverloop in het thuisland.

Rol van herbestemming leegstaand vastgoed binnen woningsplitsingsbeleid

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

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

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

6 Conclusies beleidsevaluatie samengevat

Kijken we terug aan de hand van de beleidsevaluatie, dan is te constateren dat woningsplitsing en omzetting naar kamers de laatste jaren heeft plaatsgevonden binnen de randvoorwaarden die zijn gesteld in het beleid in 2008. Het aantal gezinswoningen in beoogde buurten is niet afgenomen en tegelijkertijd is het inwonertal toegenomen en met name verjongd.

Te constateren is dat het beleid klopt en weinig of geen directe aanleiding geeft om hierin te wijzigen. Wel vraagt het instrumentarium ter toetsing en handhaving om verbetering en meer eenduidigheid.

Afname aanvragen sinds Amendement

Het is moeilijk om te bepalen of het aantal aanvragen voor woningsplitsing of omzetting naar kamers in kwantitatieve zin veel of weinig is, omdat een objectief referentiekader ontbreekt. Wel is te zien dat in de 'nee, tenzij buurten' meer aanvragen zijn gedaan, dan in de 'ja, mits buurten' in de periode 2012 tot en met 1^o kwartaal 2015. Het aantal aanvragen sinds de invoering van het Amendement in juli 2013 is sterk afgenomen. Het aantal aanvragen voor splitsing en omzetting naar kamers ligt voor 'nee, tenzij-' en 'ja, mits-buurten' nu ongeveer op gelijk niveau. Bovendien werd voor invoering van het Amendement de overgrote meerderheid van de aanvragen in 'nee, tenzij buurten' gehonoreerd. Dat is sinds de invoering van het Amendement niet meer het geval. Nu wordt nog iets minder dan de helft van de aanvragen in 'nee, tenzij-buurten' gehonoreerd. In 'ja, mits buurten' ligt dat percentage boven de 80%. Tegelijkertijd zien we dat in sommige 'nee, tenzij-buurten' die de afgelopen jaren een relatief bescheiden aantal aanvragen kenden, mogelijk door het illegale circuit uitbreiding van het aantal kamers kenden (zoals Statenkwartier, Jekerkwartier, Brusselse Poort, Scharn, Randwyck). De controles die momenteel plaatsvinden moeten straks duidelijk maken of dit hier of elders inderdaad het geval is.

11% van aanvragen leidt tot bezwaarschrift

De aanvragen hebben geleid tot ongeveer 15 juridische dossiers, waarvan er ongeveer evenveel zijn gestart door omwonenden als door aanvragers. In procentuele zin is te constateren dat op 135 aanvragen er ca. 15 juridische zaken zijn ontstaan, of wel in 11% van de gevallen. Aanvragers maken veelal bezwaar tegen een afwijzing van een aanvraag. Dit speelt met name in 'nee, tenzij-buurten' waar een strenger regime geldt dan in 'ja, mits-buurten'. Omwonenden maken vooral bezwaar tegen woningsplitsing of kamerverhuur uit angst voor overlastsituaties door de nieuwe bewoners. De argumenten van beide partijen houden veelal geen stand.

Overlastsituaties in enkele buurten

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

Weerstand tegen oppervlakte-richtlijn

De ontwikkelingen die zich de afgelopen jaren rond woningsplitsing en omzetting naar kamers hebben voorgedaan geven weinig of geen aanleiding om het beleid bij te stellen. Wel blijft de roep om meer

helderheid en eenduidigheid te verschaffen in de begrippen die worden gehanteerd en de werkwijzen rond toetsing, vergunning en/of handhaving. Wat betreft de beleidsregels wordt door veel belanghebbenden de richtlijn van 20 m² minimale oppervlakte per kamer bij kamerverhuur als onrealistisch gezien. Enerzijds is het voor particuliere eigenaren niet altijd mogelijk om kamers van deze oppervlakte te realiseren (met name in monumentale panden in de binnenstad wordt dit als een probleem ervaren), anderzijds geven studenten aan geen behoefte te hebben aan kamers van een dergelijk grote omvang en daarmee vaak gepaard gaande duurdere prijsstelling.

Intensivering handhaving wenselijk

De technische handhaving (opsporen clandestiene woningsplitsing of omzetten naar kamers) zal geïntensiveerd moeten worden. Hiermee is inmiddels deels gestart door het project 'veilige kamers'. Daarin wordt naast handhaving op het onderdeel brandveiligheid ook de handhaving op planologische strijdigheid opgepakt bij omzetting naar 5 kamers of meer. Dit betekent dat de kleine kamerverhuurpanden, vooralsnog, buiten beeld blijven. Het is wenselijk om na afronding van het project veilige kamers de handhaving op 'illegale kamers' duurzaam te continueren. Tevens is het wenselijk daarbij op te schuiven in de ondergrens van nu 5 kamers of meer naar een ondergrens van 4 of zelfs lager.

Sociaal beheer biedt kansen

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

Keurmerk als kwaliteitsstempel voor kamers

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



Huizen **Beheer** Maastricht
www.huizenbeheermaastricht.nl

Deel II Beleidsverkenning

7 Juridisch kader woningsplitsing en -omzetting

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

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

7.1 Regulering via huisvestingsverordening

Nieuwe Huisvestingswet

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

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

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

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

Mogelijkheden om woningsplitsing vergunningplichtig te maken

Indien de gemeente een 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'. Zo'n dergelijk belang kan uit schaarste aan woningen bestaan, maar kan ook liggen in een onaanvaardbare inbreuk op een geordend woon- en leefmilieu in de omgeving van het betreffende pand. Leefbaarheidsoverwegingen kunnen dus een belangrijke rol spelen bij de afweging om een vergunning te verlenen voor woningsplitsing. Een gemeente kan via de Huisvestingsverordening dus een woningsplitsing of -omzetting weigeren op basis van leefbaarheidsaspecten.

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

Aanpassen of opstellen Huisvestingsverordening

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

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

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

Nadere uitwerking in beleidsregels

Het vergunningplichtig maken van woningsplitsing en –omzetting via de Huisvestingsverordening is een eerste stap van het juridische kader. Vrijwel alle gemeenten 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 4 gaan we in op de meest voorkomende beleidsregels op dit vlak.

Voor- en nadelen van Huisvestingsverordening

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

Voordelen

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

Nadelen

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

Splitsing en omzetting niet de hoofdredenen voor Huisvestingsverordening

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

Huisvestingsverordening een optie voor Maastricht?

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

Twee vliegen in één klap

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

Status beleidsregels bestaande bestemmingsplannen?

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

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

7.2 Regulering via bestemmingsplan

Afwijkingsregeling opnemen in bestaande bestemmingsplannen

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

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

Door de lange duur van de implementatie en het afzonderlijk van elkaar aanpassen van de bestemmingsplannen zijn er -deels bewust, deels onbewust- afwijkende criteria ontstaan. Zo zijn de afwijkingscriteria voor vier bestemmingsplannen naar aanleiding van het Amendement in 2014 bewust geconcretiseerd en aangescherpt, nadat de oorspronkelijke criteria niet objectief toetsbaar werden geacht. Anderzijds zijn er sommige bestemmingsplannen waar definities of criteria in de loop der tijd anders zijn geformuleerd. Hierdoor is er een lappendeken aan verschillende regimes ontstaan.

Een bestemmingsplan hoeft slechts één keer in de tien jaar herijkt te worden.

Voor- en nadelen van het bestemmingsplan als juridisch kader

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

Voordelen:

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

Nadelen:

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

Voor- en nadelen verwerken beleid in lopende actualisering bestemmingsplannen

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

Voordelen:

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

Nadelen:

- Bij opname beleidsregels in lopende actualisering van bestemmingsplan kan in de loop der jaren een lappendeken aan verschillende regimes ontstaan (door voortschrijdend inzicht, onbedoeld afwijkende definities, etc.).
- Een grote hoeveelheid afwijkende regimes zorgt voor onduidelijkheid bij alle betrokkenen. De kans is groot dat er veel tijd gestoken moet worden in het verantwoorden van de gemaakte keuzes per bestemmingsplan richting omwonenden, gemeenteraad, aanvragers van een afwijking, etc.
- Er moet zeer zorgvuldig worden gekeken of elk bestemmingsplan in lijn ligt met de achterliggende beleidsnotitie(s) en eerder gestelde definities. De kans op inconsequenties is groter dan bij één uniform kader.

7.3 Het facetbestemmingsplan

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

Zowel Groningen als Utrecht hadden via een Huisvestingsverordening beleid geformuleerd voor woningomzetting. In aanvulling daarop heeft men in een later stadium een facetbestemmingsplan opgesteld voor woningsplitsing. In het geval van Groningen heeft men dat gedaan om te voorkomen dat de vergunningsplicht voor kamerverhuur (omzetting) werd omzeild. Voor woningomzetting in kamers geldt in Groningen een norm van 15% per straat. Woningsplitsing werd niet meegeteld in deze norm. Door het facetbestemmingsplan is er een verbod gekomen op woningsplitsing in een groot deel van de stad, waarbij wel een afwijkmogelijkheid wordt geboden.

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

De doorlooptijd voor het opstellen van het facetbestemmingsplan bedraagt 9 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 bestaan in de huidige bestemmingsplannen.

Woningomzetting vaak via Huisvestingsverordening, splitsing via bestemmingsplan

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

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

Rol van de toekomstige Omgevingswet

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

Nadere uitwerking in afwijkingscriteria

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

7.4 Gevolgen Woonverordening Limburg

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

De verordening geldt niet voor onzelfstandige woonruimten, bijvoorbeeld (studenten-)kamers. Het toevoegen van zelfstandige eenheden door woningsplitsing (of woningtoevoeging in bestaand vastgoed

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

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

Geleidelijk ombouwen van onzelfstandige naar zelfstandige woonruimten

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

7.5 Conclusies

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

Wijze van regulering	Voordelen	Nadelen
Huisvestingsverordening	- Eenduidig systeem. - Vierjaarlijkse actualisatie zorgt voor scherpte over noodzakelijkheid regeling. 'Meeliften' mogelijk indien een Huisvestingsverordening voor Woonruimteverdeling wordt opgezet. - Mogelijkheden om vergunning weer in te trekken	- Weinig flexibiliteit per buurt mogelijk - Opstellen / aanpassen van verordening kost capaciteit - Status beleidsregels in bestaande bestemmingsplannen onzeker. - Extra uitvoeringskosten voor optuigen vergunningstelsel
(Regulier) Bestemmingsplan	- Afwijkingscriteria op buurtniveau aanpasbaar. - Actualisatie hoeft niet elke vier jaar te gebeuren. - Geen extra uitvoeringskosten voor optuigen vergunningstelsel	- Lange periode nodig om regulering bij actualisering bestaande plannen te integreren. - Risico op lappendeken aan verschillende regimes. - Goede onderbouwing voor verschillende regimes noodzakelijk.
Facetbestemmingsplan	- Eenduidig systeem - Actualisatie hoeft niet elke vier jaar te gebeuren. - Vervangt automatisch beleidsregels in bestaande bestemmingsplannen over splitsing en omzetting	

8 Uitwerking in beleidsregels

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

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

8.1 Waar en hoe vindt regulering plaats?

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

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

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

Positie van de binnenstad

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

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

Selectie Maastricht nu gebaseerd op aandeel gestapelde woningen

Maastricht heeft bij de selectie van haar reguleringsgebied tot nu toe met name gekeken naar het aandeel gestapelde woningen in vergelijking met het gewenste aandeel gestapelde woningen op basis

van de nota 'Wonen in Beweging'. Dat is slechts één aspect van de mogelijke gevolgen van woningsplitsing.

Vanuit de Woonvisie: Aandacht voor laat-naoorlogse buurten

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

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

Het is daarom eerst zaak om te bepalen of we tot een afwijkend splitsingsbeleid in laat-naoorlogse buurten willen komen ten opzichte van andere buurten in Maastricht. En zo ja, of de mogelijkheden juist ruimer of minder ruim worden gesteld.

Hoe vindt regulering plaats?

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

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

8.2 Normering aantal woningsplitsingen

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

Quotum per straat

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

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

Afstandscriterium

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

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

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

Voordelen

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

Nadelen

- Met name bij het quotum is van belang dat het aantal illegale splitsingen of omzettingen worden meegenomen in het bepalen van het huidige percentage in de straat / buurt. Zo niet, dan kan het voorkomen dat het werkelijk aantal gesplitste / omgezette woningen veel hoger ligt dan de gestelde norm. Zeker bij de invoering van een dergelijke norm, zal er dus veel werk gaan zitten in het in kaart brengen (en zo mogelijk aanpakken) van illegale situaties.
- Door een norm of afstandscriterium te hanteren wordt een groot deel van de binnenstad op slot gegooid voor verdere woningsplitsing of -omzetting. In aanvulling hierop is het mogelijk in sommige delen woningsplitsing wel toe te staan (zo is het afstandscriterium niet in het centrum van Tilburg van kracht).

Waterbedeffect: voor of nadeel?

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

Een normering kan dus alleen succesvol zijn als je als gemeente streeft naar een evenwichtige spreiding van het aantal woningsplitsingen en –omzettingen.

8.3 Maatwerktoetsen

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

Volkshuisvestelijke toets

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

- Behoud van voldoende eengezinswoningen. Het doel hiervan is om voldoende eengezinswoningen in de stedelijke woonomgeving te behouden. Te toetsen aan het gewenste percentage eengezinswoningen per buurt uit het woonbeleid. Op dit moment hanteert Maastricht het criterium dat de aanvraag moet passen binnen het gemeentelijk Woningbouwprogramma.
- Behoud van voldoende goedkope koopwoningen. Hierbij zijn meerdere opties mogelijk:
 - Een totaal verbod op omzetting / splitsing van koopwoningen tot een bepaalde WOZ-waarde. Dit kan nog verder worden gespecificeerd naar een bepaald woningtype.
 - De verplichting tot een financiële compensatie per m² gebruiksoppervlak die verloren gaat door woningomzetting (toe te passen bij een omzetting / splitsing tot een bepaalde WOZ-waarde). Het bedrag wordt gestort in een woonruimteonttrekkingsfonds waaruit bijdragen worden verstrekt om nieuwe woonruimte boven winkels of in oude bedrijfspanden te realiseren.

Aandachtspunten bij volkshuisvestelijke toets

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

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

Leefbaarheidstoets

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

dat er een mogelijk risico voor de leefbaarheid inziet bij honorering van de aanvraag, wordt de leefbaarheidstoets op de aanvraag uitgevoerd.

De volgende criteria worden door gemeente Utrecht gebruikt:

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

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

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

Leefbaarheidscriteria voor Maastricht

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

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

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

Aandachtspunten bij leefbaarheidstoets

- De gemeente Utrecht geeft aan dat haar leefbaarheidstoets de juridische toets doorstaat, waarbij de rechter enkel aantoonbare (geregistreerde) klachten meeweegt om zo tot een objectief oordeel te komen. In een beroepsprocedure heeft de rechtbank aangegeven dat het een beleidsmatige keuze van de gemeente is om de leefbaarheid via een quotum of op een andere wijze te beoordelen.
- De gemeente Nijmegen geeft aan dat bij vrijwel alle aanvragen die de leefbaarheidstoets doorlopen, daarna alsnog een omzettingsvergunning hebben gekregen. Men geeft aan dat dit deels komt doordat het leefbaarheidsrisico te hoog wordt geschat (bij controle van de feitelijke cijfers blijkt het risico aanzienlijk kleiner), maar deels komt het ook doordat een goede registratie van de klachten nog ontbreekt. Dat kan verbeterd worden door naar buiten toe goed te communiceren waar omwonenden met hun klachten terecht kunnen en vervolgens ook de klachten intern op de juiste plek te registreren.

- Daarnaast is het lastig om een leefbaarheidstoets volledig objectiveerbaar te maken. Er blijft altijd enige ruimte voor discussie over de uitkomst.
- De uitvoering van een leefbaarheidstoets vraagt de nodige capaciteit van de gemeentelijke organisatie. Daarbij geldt logischerwijs dat hoe uitgebreider de toets wordt, hoe meer inzet er wordt gevraagd bij de handhaving ervan.

Bouw- en Woontechnische toets

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

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

Woningsplitsing:

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

Woningomzetting

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

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

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

Afwegingen bij het instellen van een fietsparkeernorm

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

Het is niet mogelijk om een fietsparkeernorm op te nemen bij de omgevingsvergunning. Zo'n norm kan wel worden opgenomen bij de vergunnings- / afwijkingsaanvraag voor splitsing/omzetting, maar dan moet een fietsparkeernorm ook al zijn opgenomen in het gemeentelijk parkeerbeleid. Als er bij woningsplitsing en kamerverhuur een fietsparkeernorm wordt ingesteld, bestaat de kans dat de druk toeneemt om zo'n norm ook op andere locaties op te stellen, bijvoorbeeld bij leegstaande winkel- of

kantoorpanden die (tijdelijk) een andere bestemming meekrijgen, of het plaatsen van fietsenstallingen in de openbare ruimte. Dit is een van de redenen waarom veel gemeenten op dit moment nog terughoudend zijn bij het invoeren van een dergelijke norm.

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

Gevolgen eventuele monumentale status

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

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

Hoeveelheid lichtinval

Vanuit het Bouwbesluit zijn de eisen met betrekking tot lichtinval beperkt als het gaat om kamerbewoning ($\frac{1}{2}$ m² lichtinval is de minimale eis). De vraag is echter of het wenselijk is dat kamers een dergelijke beperkte hoeveelheid lichtinval krijgen.

Aandachtspunten bij bouw- en woontechnische toets

- Een voordeel van deze toets is dat het de mogelijkheid geeft om de aanvraag naast het Bouwbesluit, te toetsen op extra kwaliteitseisen. Deze criteria moeten dan wel goed onderbouwd zijn en voortvloeien uit het gemeentelijk woonbeleid (o.a. Bouwverordening).
- Veel gemeenten beperken zich in de praktijk echter tot een toets op bouwtechnische voorschriften in het kader van de omgevingsvergunning. Extra kwaliteitseisen stellen vinden veel gemeenten indruisen tegen de dereguleringsgedachte. Sommige criteria gaan voor veel gemeenten wat te ver (een fietsparkeernorm), omdat bewoners van een (studenten)stad tot op zekere hoogte moeten accepteren die niet elke fiets netjes geparkeerd staat.
- Het is ook mogelijk om op grond van artikel 13 uit de Woningwet een aanvraag (die in principe voldoet aan de woontechnische eisen uit het Bouwbesluit) af te wijzen. Het moet dan gaan om een specifieke woonsituatie, waarbij het niet wenselijk is dat een bepaalde woning wordt gesplitst of tot kamers wordt omgezet, gezien de woontechnische kwaliteit op die plek. Het gaat hier echter om een beleidsregels die slechts incidenteel kan worden toegepast als het om een uitzonderlijke situatie gaat.

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

- Een ander aandachtspunt is een goede onderbouwing bij afwijkende normen tussen woningsplitsing en –omzetting. In Maastricht moeten gesplitste woningen over een in pandige fietsenberging beschikken. Bij omzetting naar kamers hoeft deze voorziening niet in pandig te zijn. Er is geen duidelijke onderbouwing aanwezig te zijn voor dit verschil. Dit kan voor discussie zorgen met aanvragers van beide varianten (waarom de een 'n minder strenge eis dan de ander?).
- Net als bij andere maatwerktoetsen is handhaving ook hier een aandachtspunt. Duidelijk is dat controle op naleving van deze normen veel extra capaciteit vraagt. In de praktijk blijkt er al ruimhartig met de parkeernorm te worden omgegaan. Dit leidt op sommige plekken tot parkeeroverlast.
- Het is belangrijk om de gevolgen van bepaalde normen te monitoren. Op dit moment blijken sommige normen zodanig streng dat (te) veel afwijkingen geweigerd worden, zoals bij de norm voor het minimale gebruiksoppervlak. In dergelijke gevallen moet het mogelijk zijn om na verloop van tijd normen bij te stellen.

Versoepeling kwaliteitseisen Bouwbesluit

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

Verskil tussen beleidsregels woningomzetting en woningsplitsing

De meeste gemeenten die zowel woningsplitsing als –omzetting gereguleerd hebben, stellen afzonderlijke beleidsregels voor beide varianten op. Zo geldt bij woningomzetting dat bij het omzetten naar beperkt aantal kamers (vaak maximaal 3) er geen omzettingsvergunning noodzakelijk is. Bij woningsplitsing speelt het aantal bewoners of woningen vrijwel nooit een rol in het bepalen of men een vergunning moet aanvragen. Daarnaast is te zien dat de kwaliteitseisen waaraan men moet voldoen om een vergunning te krijgen, bij woningsplitsing wat hoger liggen dan bij woningomzetting (bijvoorbeeld als het gaat om het aantal m² woonoppervlak).

Afweging oude en nieuwe situatie

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

Opstellen beleidsregels op basis van trial and error

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

- In aanvulling op regulering van woningomzetting, ook regulering van woningsplitsing.

- Aanvulling en aanpassing van criteria om de effecten op leefbaarheid te toetsen.
- Aanpassing van het quotum per straat.

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

9 Beleidsverkenning

9.1 Geschikt instrumentarium voor gemeente Maastricht

De gemeente is niet gelukkig met het huidige juridische kader voor splitsing en omzetting via de diverse bestemmingsplannen. Het verwerken van de beleidsregels in bestemmingsplannen is een langdurig traject geweest waarbij veel verschillende regimes in de verschillende bestemmingsplannen, en daarmee ook buurten zijn ontstaan. Er is behoefte meer eenvoud en eenduidigheid.

Facetbestemmingsplan meest geëigende instrument

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

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

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

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

Tevens wordt er tijd ingeruimd om nieuwe criteria alvast te gebruiken. Als blijkt dat een voorwaarde toch moeilijk te toetsen is, tot ongewenste besluiten leidt of anderszins aangepast moet worden, dan kan dit meteen worden meegenomen in het bestemmingsplan. Dit leidt uiteindelijk tot een zo optimaal mogelijk facetbestemmingsplan.

Huisvestingsverordening als eventueel aanvullend instrumentarium

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

Facetbestemmingsplan uitwerken in beleidsregels

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

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

De eerste optie vormt in de basis een eenvoudig systeem, waarmee snel kan worden bepaald of een aanvraag in aanmerking komt voor toepassing van de afwijking. Bovendien is met name het afstandscriterium een probaat middel om concentratie van splitsing en –omzetting te voorkomen. Bij een nadere blik blijken er wel wat kanttekeningen geplaatst te kunnen worden bij dit systeem. Zo is de kans groot dat delen van de stad voor splitsing op slot komen te staan, omdat straten al boven het quotum van het percentage gesplitste of verkamerde woningen zitten of omdat er teveel reguliere woningen nabij de gesplitste / omgezette woningen liggen. Gevolg is het risico van ontstaan van een waterbed-effect: de aanvragen verplaatsen zich naar de buurten waar het quotum nog ruimte biedt. Daarnaast is het bij een quotum noodzakelijk om een heel goed zicht te hebben op de reeds bestaande legale én illegale splitsingen en –omzettingen om zodoende een realistisch beeld te hebben van de mate waarin een bepaalde straat of buurt al aan zijn quotum of afstandscriterium zit.

De andere optie is om elke aanvraag afzonderlijk te toetsen op één of meerdere maatwerktoetsen, zoals op dit moment in Maastricht al geschied. Voortzetten van de werkwijze lijkt het meest aan te sluiten bij de wensen van de gemeente. Bovendien lijken de voordelen van een normering te beperkt om een verandering van de werkwijze van Maastricht te rechtvaardigen. Wel is er aantal knelpunten die dan nog aangepakt moeten worden:

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

Voorstellen voor uitwerking in beleidsregels

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

Centrale vraag is met welke argumenten de (lokale) overheid kan sturen op kleinschalig particulier initiatief rond splitsing of omzetting naar kamers. Overweging kan zijn om meer ruimte te geven en de sturing primair te richten op een goede kwalitatieve invulling. Daarbij zou de aandacht meer op die aspecten gelegd kunnen worden die raken aan de openbare ruimte en de leefbaarheid, dus bijvoorbeeld

eisen t.a.v. fietsenstalling en buitenruimte. We stellen deze aanvullende kwaliteitscriteria hierna voor. Voor de vierkantemeter norm wordt aansluiting gezocht bij het landelijke Bouwbesluit. Alhoewel dit minimumeisen zijn die bovendien nog eens naar beneden worden bijgesteld, is hiermee wel een bodem in de woningkwaliteit gelegd.

Uitgangspunten en voorstellen bij woningsplitsing

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

Huidige situatie (volgens amendement 2013 in de nee, tenzij buurten)	Voorstel
Woontoets ▪ nieuwe woningen passen in het gemeentelijk woningbouwprogramma; Bouw- en woontechnische toets ▪ per woning wordt voldaan aan de gemeentelijke parkeernormen; ▪ bruto vloeroppervlak per nieuwe woning niet minder dan 50 m² bedraagt, bergruimte wordt voor maximaal 5 m² meegeteld; ▪ nieuwe woningen beschikken over een inpandige voorziening om fietsen te stallen en huishoudelijk afval tijdelijk op te slaan. ▪ in de nieuwe woning een goed woon- en leefklimaat is gegarandeerd; Leefbaarheidstoets ▪ belangen van derden en de waarden van aangrenzende bestemmingen worden niet onevenredig geschaad; ▪ aanwezige bedrijven worden in hun functioneren niet onevenredig beperkt.	Woontoets ▪ nieuwe woningen passen in het gemeentelijk woningbouwprogramma; ▪ te splitsen woning moet een minimum gebruiksoppervlak wonen van 100 m² hebben Bouw- en woontechnische toets ▪ per woning wordt voldaan aan de gemeentelijke parkeernormen; ▪ leidend is het Bouwbesluit Nieuwbouw voor de bouwtechnische kwaliteit van de woning (o.a. minimale oppervlaktemaat en lichttoetreding); ▪ nieuwe woningen beschikken over een inpandige voorziening om fietsen te stallen en huishoudelijk afval tijdelijk op te slaan, dan wel een voorziening op eigen terrein hiervoor. Leefbaarheidstoets ▪ gekeken wordt naar de staat van het onderhoud van de woning; ▪ gekeken wordt naar het straatbeeld (uitstraling, verloederings) binnen een straal van 50 meter; ▪ gekeken wordt naar het aantal woningsplitsingen en omzettingen in een straal van 50 meter (legaal en illegaal); ▪ gekeken wordt naar het geregistreerde klachtenpatroon uit de buurt.

De belangrijkste veranderingen die we voorstellen zijn:

- Dat te splitsen woningen een minimaal gebruiksoppervlak wonen van 100 m² (woonoppervlak waar je kunt wonen of verblijven). Hiermee vergroten we enerzijds de mogelijkheden voor grotere, veelal monumentale, (gezins)woningen die niet meer goed in de markt liggen als woning of te duur zijn voor een enkel gezin als geschikt pand voor woningsplitsing en sluiten kleinere gezinswoningen uit.
- Is voor het minimaal gebruiksoppervlak⁵ aangesloten bij het Bouwbesluit Nieuwbouw.
- Is de leefbaarheidstoets meer geconcretiseerd, in de wetenschap dat hier altijd een zekere subjectiviteit in de beoordeling aan de orde is.

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

- Speelt de aanwezigheid van bestaande woningsplitsing of omzetting in de nabijheid een rol. Hieraan wordt niet bij voorbaat een quotum of aantal gehangen, maar bekeken of de nabijheid uitbreiding kan verdragen.
- Bij geconstateerde vermeende illegaliteit tijdens de maatwerktoets, kan dit aanleiding zijn om over te gaan op handhaving.

Uitgangspunten en voorstellen bij omzetting naar kamers

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

Huidige situatie (volgens amendement 2013 in de nee,tenzij buurten)	Voorstel
Woontoets ▪ niet van toepassing Bouw- en woontechnische toets ▪ per om te zetten woning wordt voldaan aan de gemeentelijke parkeernormen; ▪ de oppervlakte per kamer dient tenminste 20 m² te bedragen; ▪ de ontstane woonruimten beschikken over een berging en fietsenstalling; ▪ het woon- en leefklimaat in de omgeving mag niet onevenredig worden verstoord; ▪ indien de verhuurder ter plaatse het hoofdverblijf heeft, mogen er per woning maximaal drie kamers voor kamerbewoning worden gebruikt. Leefbaarheidstoets ▪ niet van toepassing.	Woontoets ▪ om te zetten woning moet een minimum gebruiksoppervlak wonen van 100 m² hebben Bouw- en woontechnische toets ▪ per om te zetten woning wordt voldaan aan de gemeentelijke parkeernormen; ▪ leidend is het Bouwbesluit Nieuwbouw voor de bouwtechnische kwaliteit van de kamers (o.a. minimale oppervlaktemaat en lichttoetreding); ▪ om te zetten woning beschikt over een in pandige voorziening om fietsen te stallen en huishoudelijk afval tijdelijk op te slaan, dan wel een voorziening op eigen terrein hiervoor. Leefbaarheidstoets ▪ gekeken wordt naar de staat van het onderhoud van de woning; ▪ gekeken wordt naar het straatbeeld (uitstraling, verloederings) binnen een straal van 50 meter; ▪ gekeken wordt naar het aantal omzettingen in een straal van 50 meter (legaal en illegaal); ▪ gekeken wordt naar het geregistreerde klachtenpatroon uit de buurt.

De belangrijkste veranderingen die we voorstellen zijn:

- Dat te splitsen woningen een minimaal gebruiksoppervlak wonen van 100 m² (woonoppervlak dus waar je kunt wonen of verblijven). Hiermee vergroten we enerzijds de mogelijkheden voor grotere, veelal monumentale, (gezins)woningen die niet meer goed in de markt liggen als woning of te duur zijn voor een enkel gezin als geschikt pand voor woningsplitsing en sluiten kleinere gezinswoningen uit.
- Is voor het minimaal gebruiksoppervlak aangesloten bij het Bouwbesluit Nieuwbouw.
- Is de leefbaarheidstoets voor omzetting naar kamers geïntroduceerd en geconcretiseerd, in de wetenschap dat hier altijd een zekere subjectiviteit in de beoordeling aan de orde is.
- Speelt de aanwezigheid van bestaande woningsplitsing of omzetting in de nabijheid een rol. Hieraan wordt niet bij voorbaat een quotum of aantal gehangen, maar bekeken of de nabijheid uitbreiding kan verdragen.

- Bij geconstateerde vermeende illegaliteit tijdens de maatwerkttoets, kan dit aanleiding zijn om over te gaan op handhaving.

9.2 Relatie met gemeentelijke woningbouwprogrammering

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

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

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

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

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

Wordt er in de woningbouwprogrammering dus de keus gemaakt om de prioriteit voor de stedelijke brandpunten A2 (nieuwbouw), Belvédère (nieuwbouw en herbestemming niet-woongebouwen) en de herstructurering (sloop/nieuwbouw en woningverbetering) te herbevestigen, dan ligt een stringent

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

9.3 Relatie met beleid studentenhuisvesting

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

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

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

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

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

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

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

Voorstel voor uitbreiding van de woontoets

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

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

9.4 Conclusie: splitsing/omzetting is rader in het geheel

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

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

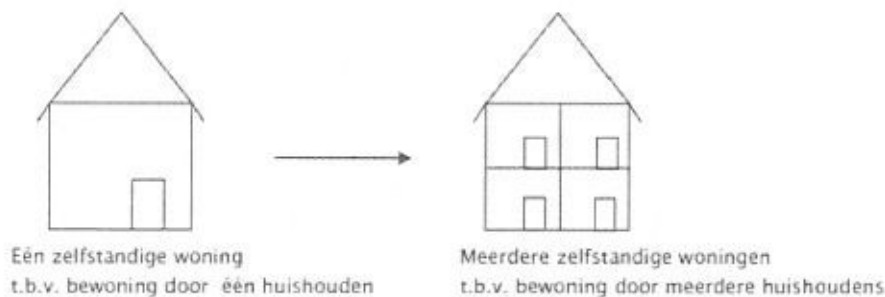
Om actief te kunnen sturen is het wenselijk dat in de herijking van de woningbouwprogrammering wordt gekomen tot een apart 'programma studentenhuysvesting' voor zowel toevoeging van zelfstandige als onzelfstandige eenheden. Er wordt een contingent voor splitsing én een contingent voor omzetting bepaald.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

Bijlage I Toelichting begrippenkader

Oude definities volgens Beleidsnotitie Woningsplitsing

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

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



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



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

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

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

Nieuw te hanteren begrippen

Zelfstandigheid van de woonruimte

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

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

Eén woonruimte wordt bewoond door één huishouden

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

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

Kamers en woningen

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

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

Onderscheid 'pand' en 'verblijfsfunctie'

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

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

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

⁷ BAG Objectenhandboek – Kadaster (2014)

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

Vergroten van het aantal zelfstandige / onzelfstandige woonruimten in bestaand vastgoed

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

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

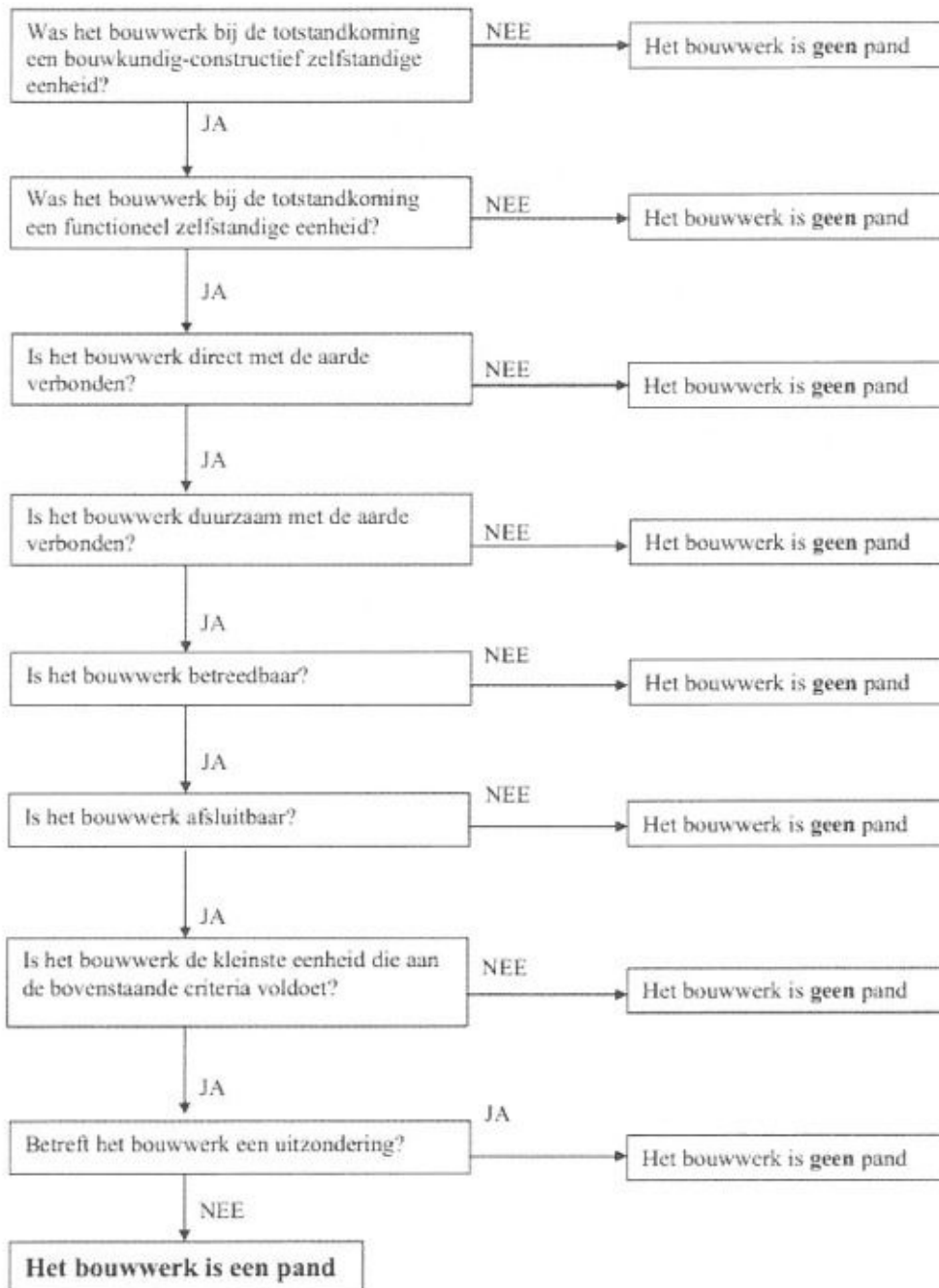
- Bij woningsplitsing gaat het dus om het vergroten van het aantal zelfstandige woonruimten binnen een bestaand pand met woonfunctie (vaak van 1 naar meerdere zelfstandige woonruimten, maar het kan ook mogelijk zijn dat twee zelfstandige woonruimten naar drie of meer zelfstandige woonruimten worden gesplitst).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

⁸ BAG Objectenhandboek – Kadaster (2014)



Beslisboom 'pand'

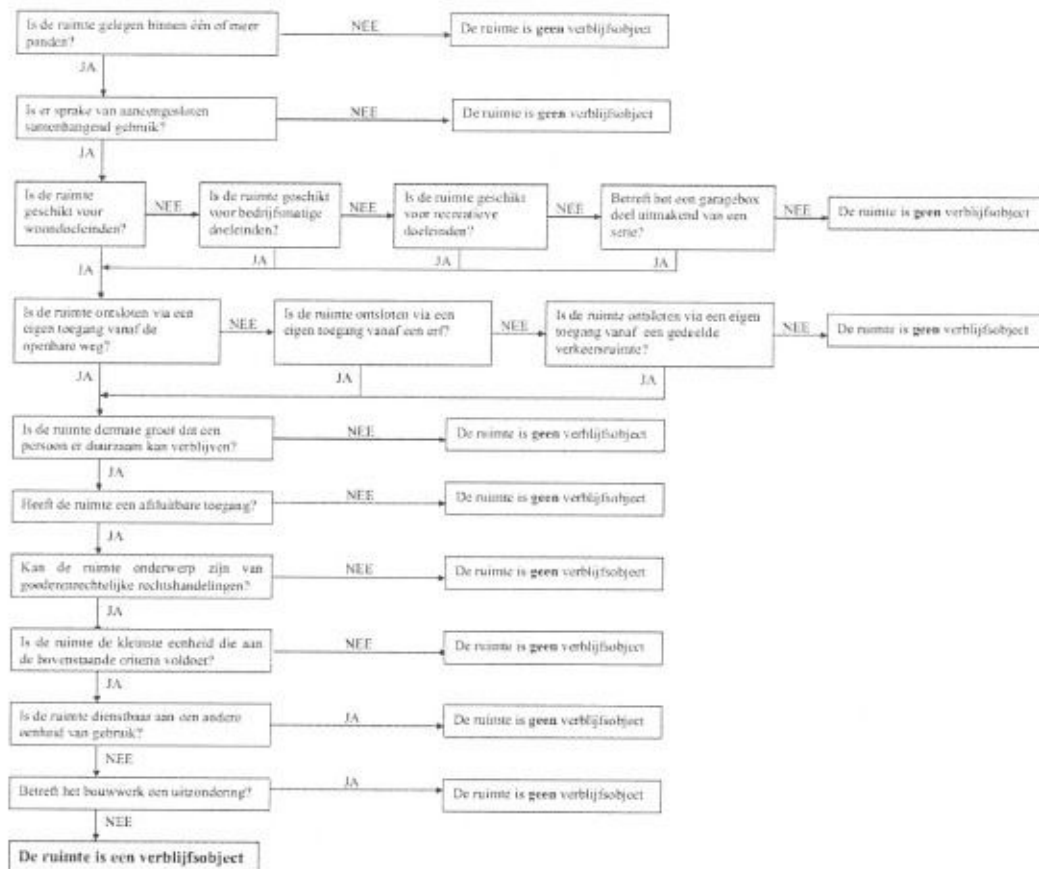
Beslisboom pand-afbakening





Beslisboom 'verblijfsobject'

Beslisboom verblijfsobject-afbakening



Bijlage II Overzicht geïnterviewde partijen

Woningcorporaties

- Woonpunt
- Maasvallei
- Servatius

Buurtplatforms

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

Overige organisaties

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