



> RETOURADRES Postbus 1992, 6201 BZ Maastricht

Aan de dames en heren,
leden van de gemeenteraad

BEZOEKADRES
Mosae Forum 10
6211 DW Maastricht

POSTADRES
Postbus 1992
6201 BZ Maastricht

ONDERWERP
Proces Evaluatie beleid splitsen en omzetten
van woningen
BEHANDELD DOOR
NHM (Norbert) Thijssen

DATUM
13 juni 2022
Verzonden: 13-06-2022
TELEFOONNUMMER
043 350 5152

BIJLAGEN
1
ONZE REFERENTIE
2022.12547

E-MAILADRES
Norbert.Thijssen@maastricht.nl

FAXNUMMER
043 - 350 4141

UW REFERENTIE
--

Geachte raadsleden,

In eerdere raadsinformatiebrieven bent u in kennis gesteld van de aanloop naar en de start van de evaluatie van het beleid Splitsen en Omzetten. Deze raadsinformatiebrief heeft als doel u te informeren over de procesgang én de uitkomsten van de evaluatie.

Waar staan we nu; het evaluatierapport is af maar later dan gepland

In het vierde kwartaal van 2021 is de evaluatie van start gegaan. Naast uitvoerig data-onderzoek zijn, net als bij de evaluatie van 2018, ook diverse partijen geïnterviewd. De evaluatie is afgerond. Dat wil zeggen dat het evaluatierapport gereed is met een reflectie op de gestelde beleidsdoelen (de conclusies) en een schets van nieuwe ontwikkelingen en mogelijke uitwerkingsvarianten voor geactualiseerd beleid (de aanbevelingen). Het evaluatieproces heeft langer geduurd dan aanvankelijk was voorzien. Dat heeft voornamelijk te maken met de tijd die nodig was om de rapportage gereed te maken en het tempo waarin dat kon worden begeleid binnen de ambtelijke organisatie.

Hoe gaan we verder; uitwerking naar peilvoorstel

In hoofdstuk 8 van de rapportage is gekeken naar het mogelijke vervolg van de evaluatie. Het rapport beschrijft 'vijf mogelijke varianten voor het woningsplitsingsbeleid'. Deze varianten zijn in globale termen beschreven. De uitwerking daarvan moet echter nog plaatsvinden. Tijdens de bespreking van de evaluatie en de mogelijke varianten met onze partners is geconstateerd dat belanghebbende partijen verschillend denken over hoe het vervolgbeleid eruit zou moeten zien. Bij de uitwerking van vervolgbeleid dient daarom meer en ook zorgvuldig overleg met hen plaats te vinden. Dit kost extra tijd waar in de huidige planning geen ruimte voor is. Onderdeel van de verdere uitwerking is hoe de varianten er concreet qua regels gaan uitzien en welke toetsingskaders daarbij zullen worden gehanteerd. Ook de gevolgen van de verschillende keuzes voor de uitvoering (communicatie, vergunningverlening en handhaving) moeten nog inzichtelijk worden gemaakt. Net zo belangrijk om uit te werken is wat de varianten gaan betekenen voor belanghebbende partijen zoals de buurtkaders, omwonenden maar ook initiatiefnemers. Is bij die varianten dan vooraf klip en klaar wat zij kunnen verwachten (bijvoorbeeld bij keiharde kwantitatieve normering) of kan niet bij elk initiatief vooraf helder worden gemaakt of iets is toegestaan of niet (bijvoorbeeld bij gebiedsgericht maatwerk met richtlijnen en vuistregels).

Kortom: Het uitwerken van de varianten in een peilvoorstel zal dusdanig veel tijd in beslag nemen dat wij u – hoe spijtig ook - dit niet op de geplande datum, 5 juli 2022 kunnen voorleggen. Hiervoor zal een ander moment worden gezocht.



DATUM
13 juni 2022

Relatie met raadsvoorstel Toeristische verhuur en opkoopbescherming

De planning van het peilvoorstel Splitsen en Omzetten van woningen viel oorspronkelijk samen met het raadsvoorstel Huisvestingsverordening voor de onderdelen toeristische verhuur en de opkoopbescherming. Genoemd raadsvoorstel zal naar verwachting wel volgens de planning aan u worden voorgelegd en hangt niet af van beleidsvorming rond woningsplitsing en woningomzetting.

Het raadsvoorstel huisvestingsverordening onderdelen toeristische verhuur en opkoopbescherming heeft qua onderwerp een breder bereik, heeft een generieke uitwerking voor de gehele stad en beperkt vanaf de inwerkingtreding meteen het eigendomsrecht voor een deel van de woningvoorraad (oftewel beperking van de verkoop van bestaande betaalbare woningen voor verhuur). Het fungeert daardoor als een slot aan de voorkant van het splitsingsbeleid.

Het beleid splitsen en omzetten heeft weliswaar ook een generieke regeling namelijk een verbodsbepaling vastgelegd in het facetbestemmingsplan splitsen en omzetten maar de uitwerking is gedifferentieerd. In het huidige beleid is er differentiatie naar aantallen/contingenten, naar straat (sommige straten staan op slot voor verdere woningomzetting) en naar woonmilieu (omdat voor elk van de drie woonmilieus andere straatpercentages bestaan).

Vervolgproces Beleid splitsen en omzetten

De komende maanden zal nadere uitwerking plaats gaan vinden van de mogelijke varianten. Die zal het nieuwe college toetsen onder andere op eenduidigheid, duidelijkheid en haalbaarheid (in termen van uitvoering). De planning van die uitwerking zal nog met uw raad worden gedeeld.

De uitkomsten van de evaluatie deel ik al wel met uw raad. De eindrapportage treft u bijgevoegd aan. Daarmee kunt u, in aanloop naar een door ons voor te bereiden peilvoorstel, alvast kennisnemen van de resultaten van het beleid splitsen en omzetten.

Hoogachtend,

Niels Peeters
Wethouder Economie, (Eu)regionalisering, Wonen en Sociale Innovatie.



Evaluatie woningsplitsingbeleid 2019 - 2021

Gemeente Maastricht

10 juni 2022



DATUM	10 juni 2022
TITEL	Evaluatie woningsplitsingbeleid 2019 - 2021
OPDRACHTGEVER	Gemeente Maastricht
AUTEUR(S)	Pim Tiggeloven (Companen)
PROJECTNUMMER	935.115
STATUS	

Inhoud

1	Inleiding	4
2	Totaaloverzicht aantal aanvragen	7
2.1	Ontwikkeling aantal aanvragen	7
2.2	Uitkomst van de aanvragen	10
2.3	Interviews: illegale plitsing en omzetting en het omzetten van kamers naar zelfstandige eenheden	12
2.4	Conclusies	12
3	Toetsingscriteria op stadsniveau	14
3.1	Vergunde woningen / kamers per woonmilieu en buurt	14
3.2	Wel of niet getoetst aan 40-40-40 regeling per woonmilieu en buurt	15
3.3	Vrijstelling op de 40-40-40 regeling	17
3.4	Interviews: Maatwerkregeling en andere aandachtspunten	18
3.5	Conclusies	20
4	Toetsingscriteria op straatniveau	22
4.1	Percentage verkamerde panden per straat	22
4.2	Interviews: ook een percentage voor splitsing en het Centrum?	23
4.3	Het afstandscriterium	25
4.4	Interviews: toegevoegde waarde van het afstandscriterium?	27
4.5	Invloed opkoopbescherming en Omgevingsvisie	27
4.6	Conclusies	28
5	Toetsing op woningniveau	30
5.1	Woningoppervlakte (minimaal 110 m ²)	30
5.2	Parkeernorm voor auto's	31
5.3	Fietsenstalling	31
5.4	Afvalberging	32
5.5	Planschade-overeenkomst	32
5.6	Overige stedenbouwkundige gronden	33
5.7	Conclusies:	36
6	Overige aandachtspunten	38
6.1	Keurmerk Prettig Wonen	38
6.2	Bezwaarschriften	38
6.3	Uitvoering van beleid	39
6.4	Communicatie rondom woningsplitsingsbeleid	40
6.5	Project Match	41
6.6	Conclusies	42
7	Beleid van andere gemeenten	43
7.1	Gemeente Nijmegen	43
7.2	Gemeente Groningen	44
7.3	Gemeente Tilburg	45
7.4	Conclusies	46
8	Conclusies	48
8.1	Zijn de doelstellingen bereikt?	48
8.2	Nieuwe ontwikkelingen sinds vorige evaluatie	49
	Bijlage I: Geïnterviewde organisaties	53
	Bijlage II: Beleid woningsplitsing en -omzetting	54
	Bijlage III: Overzichtskaart woonmilieus t.a.v. woningsplitsingsbeleid	59

1 Inleiding

In 2015 heeft de Gemeente Maastricht de basis van het woningsplitsingsbeleid gelegd. In de jaren daarna zijn stapsgewijs beleidsregels toegevoegd en aangepast¹. Uitgangspunt is dat het splitsen en omzetten van woningen vergunningsplichtig is en aan meerdere voorwaarden moet voldoen (een nadere toelichting van het beleid en bijbehorende voorwaarden is terug te vinden in Bijlage II). Dit beleid was vooral ingegeven door het belang om voldoende kleine, betaalbare zelfstandige woningen te behouden en negatieve effecten ten aanzien van de leefbaarheid te beperken / voorkomen. In 2018 heeft de laatste evaluatie van het beleid plaatsgevonden. In dit rapport wordt op de evaluatie uit 2018 teruggegrepen. Destijds is al besloten dat eind 2021 een nieuwe evaluatie zou plaatsvinden. Daarbij wordt onder meer getoetst of de conclusies uit de evaluatie uit 2018 nog overeind staan en of en zo ja, welke nieuwe inzichten er sinds 2018 zijn opgedaan.

Uitgangspunten en vraagstelling

De evaluatie richt zich op een brede, integrale analyse van het gemeentelijk woningsplitsingsbeleid zoals vastgesteld door het college op 12 juli 2016 en de daaropvolgende collegenota's. Hierbij hanteren we de volgende hoofdvragen:

1. *Zijn de beoogde doelstellingen van het woningsplitsingsbeleid (zoals vastgesteld op 12 juli 2016 en navolgende collegenota's) gehaald?*
2. *En indien de doelstellingen niet zijn gehaald, wat zijn hiervan dan de oorzaken?*
3. *Is er aanleiding om doelstellingen van het beleid te wijzigen / aan te vullen?*
4. *Zijn er sinds de evaluatie uit 2018 bestaande of nieuwe ontwikkelingen te benoemen die aanleiding geven tot aanpassing van het beleid?*

Wat verstaan we onder het woningsplitsingsbeleid?

Het woningsplitsingsbeleid heeft betrekking op kleinschalige initiatieven (lees: maximaal 25 woningen / kamers per pand) van woningsplitsing, woningomzetting en herbestemming, gericht op de doelgroep studenten:

- Woningssplitsing: het splitsen van één zelfstandige woning in meerdere zelfstandige woningen
- Woningomzetting: het omzetten van één zelfstandige woning in meerdere onzelfstandige wooneenheden (kamers)
- Herbestemming: het creëren van zelfstandige of onzelfstandige wooneenheden in een monumentaal pand dat voorheen een andere functie kende (bijvoorbeeld maatschappelijke functie, winkel, kantoor, etc.).

Dit betekent dat de ontwikkeling van grootschalige complexen (> 25 wooneenheden) buiten de beleidsregels voor woningsplitsing en woningomzetting beleid vallen. Dat geldt ook voor woningsplitsing en woningomzetting gericht op andere doelgroepen dan studenten (de zogenaamde maatwerkregeling). Tegelijkertijd blijkt uit de interviews met betrokkenen dat de maatwerkregeling, als ook de mogelijkheid dat in bepaalde gevallen herbestemmen rechtstreeks mogelijk is zonder toetsing aan de beleidsregels wel sterk samenhangen met het woningsplitsingsbeleid, bijvoorbeeld als het gaat om het voorzien in de behoefte aan kleine woonruimten en de perceptie van overlastsituaties. Daarom zullen deze ontwikkelingen toch aan de orde komen, ook al horen deze initiatieven strikt genomen niet tot de initiatieven die getoetst moeten worden aan het woningsplitsingsbeleid.

¹ Zie bijlage II voor een verdere toelichting over de totstandkoming van het huidige woningsplitsingsbeleid.

In de stedelijke woonprogrammering is overigens vastgelegd dat kleinschalige initiatieven voor woningsplitsing, woningomzetting en herbestemming in ongeveer 25% van de huisvestingsvraag van studenten in Maastricht moeten voorzien. Het grootste deel (de overige 75%) moet gerealiseerd worden via de grootschalige studentencomplexen die op de planning staan.

Doelstellingen van het beleid

In de toelichting van het beleid (2016) heeft de gemeente een aantal algemene doelstellingen voor het beleid rond woningsplitsing en -omzetting benoemd:

1. Een eenduidig, goed uitlegbaar beleidskader voor het splitsen en omzetten van woningen.
2. Het bereiken van een goede balans tussen enerzijds gericht sturen en anderzijds gericht loslaten:
 - a. het flexibel inspelen op de nieuwe woningvraag;
 - b. stimuleren van duurzaam gebruik van bestaande woningen en niet-woongebouwen;
 - c. ruimte bieden aan flexibel gebruik van bestaande woningen;
 - d. voorkomen van negatieve volkshuisvestelijke effecten (verlies van aantrekkelijke veel gevraagde woningen);
 - e. behoud van aantrekkelijke, gedifferentieerde woonbuurten.

Relevante beleidswijzingen

De afgelopen tijd hebben zich enkele beleidswijzingen voorgedaan (of zijn op handen) die gevolgen hebben voor de mogelijkheden om woningen te kunnen splitsen of om te zetten. In de evaluatie zullen we nadrukkelijk stilstaan bij de relatie van deze beleidswijzigingen met het splitsingsbeleid en hoe directe betrokkenen kijken naar de mogelijke effecten van deze beleidswijzigingen.

Beleidswijziging 1: Beëindiging uitzonderingspositie bestaande situaties

Reeds lang voor de invoering van het woningsplitsingsbeleid was er in Maastricht al sprake van verkamerde panden. Het nieuwe beleid betekende geenszins dat deze verkamerde panden moesten sluiten. Het is goed mogelijk dat deze panden ooit zijn verkamerd waarbij pandeigenaren zich volledig aan het destijds vigerende bestemmingsplan hebben gehouden. Daarom is besloten om een legalisatietraject te starten, waarbij pandeigenaren alsnog een splitsings- of omzettingsvergunning konden aanvragen, mits zij konden aantonen dat hun pand op 21 mei 2013 gesplitst of omgezet was. Ook dienden zij te voldoen aan de randvoorwaarden op woningniveau. Zij hoefden niet te voldoen aan de 40-40-40 regel, het straatpercentage, het afstandscriterium en het ondertekenen van een planschade-afwentelingsovereenkomst. Ook hoefden zij (tijdelijk) niet te voldoen aan het criterium dat te splitsen of om te zetten panden minimaal 110 m² groot moesten zijn. Met de terinzagelegging van het facetbestemmingsplan (23 augustus 2019) is deze laatste uitzondering komen te vervallen. Legaliseren is dus nog steeds mogelijk, maar omdat de uitzonderingen zijn komen te vervallen is dit mogelijk een van de redenen waardoor het aantal legalisaties de laatste jaren is afgenomen (minder aanvragen na 23 augustus 2019 en/of meer geweigerde aanvragen op basis van het oppervlaktecriterium)².

Beleidswijziging 2: Invoering opkoopbescherming

De gemeente is voornemens om in 2022 een vergunningsplicht in te voeren voor het opkopen en vervolgens verhuren van bestaande koopwoningen tot de NHG-grens (€355.000 in 2022).. Doel hiervan is om de bestaande voorraad koopwoningen in het goedkope en middeldure segment te behouden van huishoudens die in dit segment een woning zoeken (starters, jonge gezinnen) en nu vaak achter het net vissen doordat woningen worden opgekocht en vervolgens verhuurd. Deze opkoopbescherming zal

² Er zijn echter meerdere factoren die mogelijk een rol hebben gespeeld bij de afname van aanvragen voor legalisatie, zoals het stopzetten van het project Veilige Kamers. Zie ook paragraaf 2.3)

gelden voor de gehele stad. Deze opkoopbescherming zal consequenties hebben voor de mogelijkheden die beleggers en ontwikkelaars hebben om woningen te splitsen of om te zetten. In veel gevallen zal men immers eerst een pand aan moeten kopen alvorens men kan splitsen of omzetten. Het effect van deze opkoopbescherming zal logischerwijs niet terug te zien zijn in de cijfers over de periode 2019-2021. Maar in de interviews is al wel gevraagd aan betrokkenen wat de mogelijke effecten kunnen zijn van de opkoopbescherming en of er daardoor ook reden is om de beleidsregels voor woningsplitsing te herzien.

Onderzoeksmethodiek

Voor de uitvoering van de evaluatie hebben we de volgende stappen gezet:

- Er zijn diverse statistische analyses uitgevoerd op alle binnengekomen aanvragen voor woningsplitsing, woningomzetting en herbestemming in de periode 2019 t/m 2021. Ook is een analyse gemaakt van alle ingediende bezwaarschriften ten aanzien van woningsplitsing, woningomzetting en herbestemming in dezelfde periode.
- Aan de hand van de resultaten van de statistische analyse zijn er 13 interviews gehouden met betrokken organisaties bij het Maastrichtse woningbeleid, zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie. Een overzicht van alle organisaties die gehoord zijn, is te vinden in bijlage I.
- Daarnaast is een vergelijking gemaakt met het woningsplitsingsbeleid in drie andere Nederlandse gemeenten met een grote studentenpopulatie; Nijmegen, Groningen en Tilburg. Hiervoor is per gemeente een interview gehouden met de betrokken beleidsmedewerker.
- De uitkomsten van de evaluatie zijn voorgelegd aan een interne werkgroep (gemeente) en een klankbordgroep (extern betrokkenen).

2 Totaaloverzicht aantal aanvragen

In dit hoofdstuk geven we een totaaloverzicht van het aantal aanvragen voor splitsingen, omzettingen en herbestemming in de periode 2019 t/m 2021. We maken daarbij onderscheid tussen het aantal aangevraagde vergunningen enerzijds en het aantal toe te voegen woningen (bij woningsplitsing en soms herbestemming) en kamers (bij woningomzetting en herbestemming) als gevolg van deze aanvragen anderzijds.

2.1 Ontwikkeling aantal aanvragen

Om een goed beeld te krijgen van het aantal aanvragen voor woningsplitsing, woningomzetting en herbestemming is het belangrijk om onderscheid te maken tussen het aantal aanvragen die getoetst moeten worden aan de 40-40-40 regeling (doorgaans nieuwe splitsingen / omzettingen) en aanvragen die buiten deze regeling vallen. Aanvragen die niet hoeven te voldoen aan deze regeling zijn vaak legalisaties van bestaande situaties³ (in het geval van woningsplitsing of omzetting), of herbestemmingen van winkelpanden / kantoorpanden waarbij de woonfunctie rechtstreeks is toegestaan op basis van het bestemmingsplan⁴ (en er geen toets op het splitsingsbeleid geldt), of omdat het bij het beoogde initiatief niet om huisvesting voor studenten gaat.

Let op: zoals benoemd in hoofdstuk 1 behoren (vergunde) aanvragen die niet aan de 40-40-40 regeling hoeven te voldoen, feitelijk gezien niet tot aanvragen in het kader van het woningsplitsingsbeleid. Maar vanwege de sterke raakvlakken met aanvragen die hier wel aan moeten voldoen (zeker in de perceptie van betrokkenen zoals verhuurders en omwonenden) geven we in deze paragraaf wel inzicht in de verhouding tussen beide 'typen' aanvragen.

Dubbele aanvragen

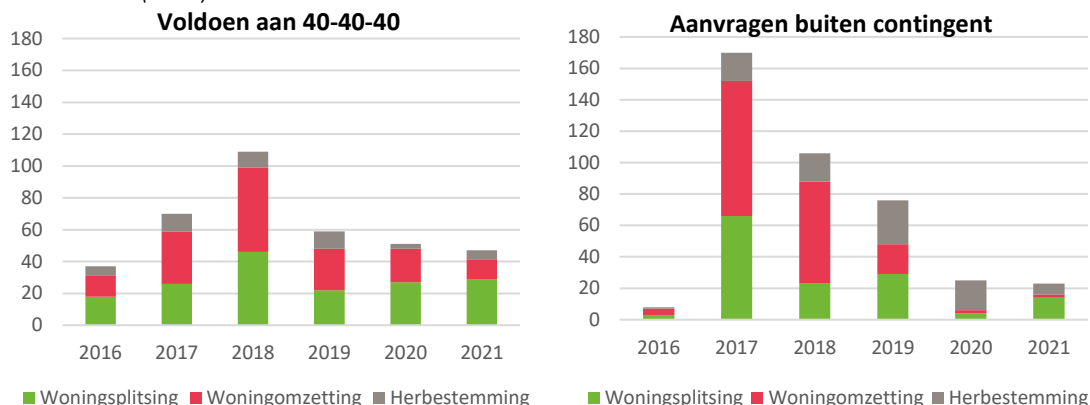
Bij alle ingediende aanvragen zat echter nog een aanzienlijk aantal dubbele aanvragen. In totaal ging het in de afgelopen drie jaar om 57 dubbele aanvragen (30% van de nieuwe aanvragen). Dit gebeurt vooral doordat pandeigenaren op de eerste dag waarop men een aanvraag kan indienen (tweede dinsdag van januari) via meerdere kanalen (digitaal, maar ook aan de balie in het gemeentehuis) probeert zo snel mogelijk een aanvraag in te dienen, om zo de kans op een vergunning te vergroten. Aanvragen worden immers beoordeeld op volgorde van binnenkomst (wie het eerst komt, wie het eerst maalt). We laten deze dubbele aanvragen verder in deze evaluatie buiten beschouwing.

Figuur 2.1 geeft inzicht in het aantal aanvragen dat moet voldoen aan de 40-40-40 regeling (links) en het aantal aanvragen dat hier niet aan hoeft te voldoen (rechts).

³ Peildatum 21 mei 2013

⁴ Doorgaans bij gemengde- of centrumbestemmingen. Hierbij geldt dat als de woonfunctie rechtsreeks is toegestaan volgens het bestemmingsplan, het initiatief vervolgens niet meer hoeft te worden getoetst aan het woningsplitsingsbeleid. Van deze initiatieven is dan ook niet geregistreerd of het een monumentaal pand betreft (en daarmee tot de categorie herbestemming behoort).

Figuur 2.1: Gemeente Maastricht. Ontwikkeling van het aantal aanvragen voor woningsplitsing, woningomzetting en herbestemming dat moet voldoen aan de 40-40-40 regeling (links) en het aantal aanvragen dat buiten deze regeling valt (rechts) 2016-2021.



Bron: Gemeente Maastricht

Het aantal nieuwe aanvragen (dat moet voldoen aan de 40-40-40 regeling) is de afgelopen jaren afgenomen; van 59 in 2019 naar 47 in 2021. Het aantal aanvragen voor herbestemming ligt duidelijk lager dan voor woningsplitsing of woningomzetting. Dit wordt mede verklaard door de extra voorwaarde waaraan aanvragen voor herbestemming moeten voldoen (moet om een pand met monumentale status gaan). Deze monumentale panden zijn vaak groter, waardoor er veel eenheden in een gebouw gecreëerd kunnen worden. Slechts zo nu en dan wordt een vergunningsaanvraag voor een dergelijk pand ingediend, zodat relatief veel eenheden uit dit contingent ongebruikt blijven. Het aantal aanvragen dat niet hoeft te voldoen aan het contingent (lees: de 40-40-40 regeling) lag vooral in de periode 2017 t/m 2019 hoog; zelfs hoger dan het aantal aanvragen dat hier wel aan moest voldoen. Dit komt voornamelijk door de legalisatie van reeds bestaande kamerverhuur (zie kader). Vanaf 2020 is het aantal aanvragen dat niet aan het contingent hoeft te voldoen beduidend lager. Dit komt mede doordat de uitzonderingspositie voor legalisatie van bestaande panden (waarbij zij niet hoefden te voldoen aan de minimale oppervlakte van 110 m²) sinds 23 augustus 2019 is gestopt.

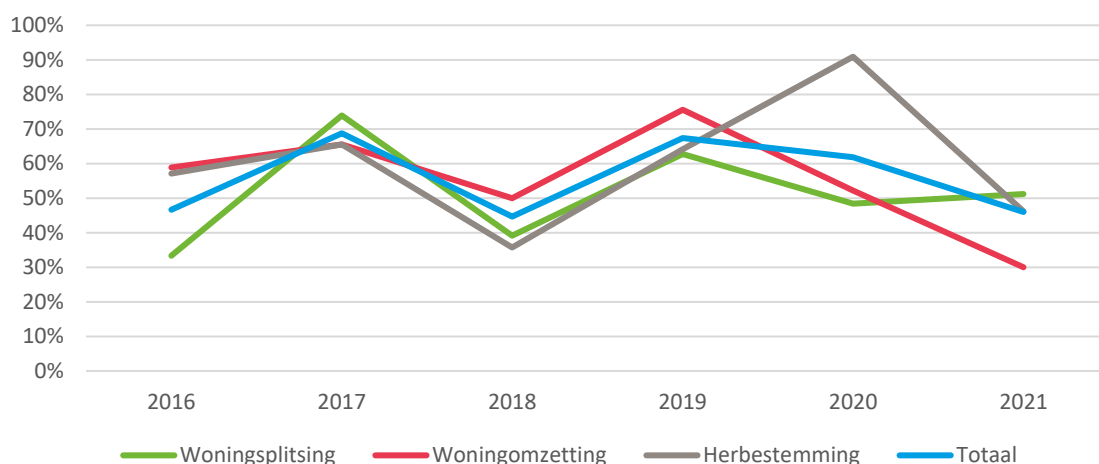
Aandeel legalisaties bestaande situaties bij aanvragen buiten contingent

In de periode 2016 t/m 2018 ging het bij aanvragen die niet aan het contingent hoefden te worden getoetst (totaal 284 aanvragen) vrijwel uitsluitend om legalisaties van bestaande situaties. In 2019 hadden nog maar 25 aanvragen te maken met legalisatie (32% van de aanvragen buiten het contingent). In de laatste jaren nam dat aandeel verder af naar uiteindelijk slechts 1 aanvraag buiten contingent in 2021 (4% van het totaal aantal aanvragen buiten contingent).

Aandeel vergunde aanvragen

In 2021 werd 46% van de aanvragen (zowel binnen als buiten het contingent) vergund. Dat is ongeveer gelijk aan 2016 (destijds 47%). Maar de tussenliggende jaren vertonen wel de nodige schommelingen. Vooral in 2017 en 2019 werd een relatief groot deel van de aanvragen vergund (meer dan 65%). Dit hangt wellicht samen met het legalisatietraject.

Figuur 2.2: Aandeel vergunde aanvragen naar soort aanvraag (2016-2021)

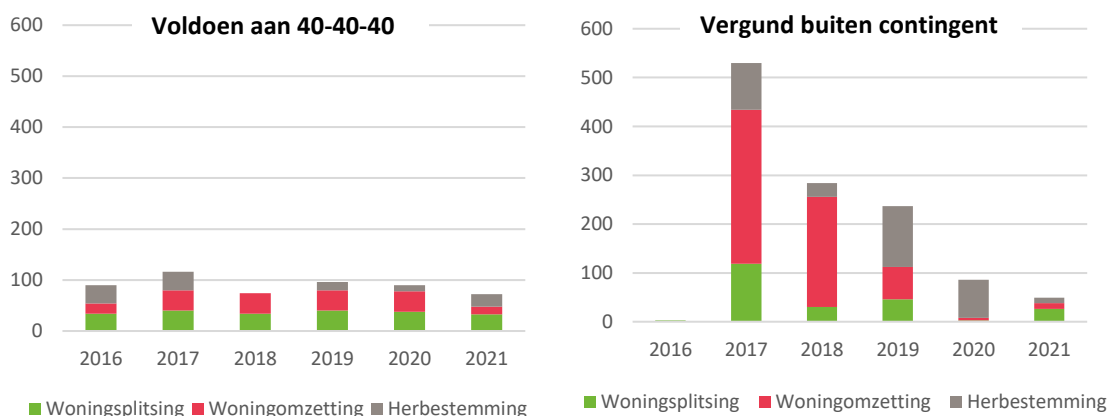


Bron: Gemeente Maastricht

Aantal vergunde woningen / kamers

Wellicht belangrijker dan het aantal vergunde aanvragen is het aantal woningen of kamers dat door een vergunning voor wooningsplitsing, omzetting of herbestemming is toegevoegd. Ook hierbij maken we onderscheid tussen aanvragen die moesten voldoen aan het contingent en aanvragen die daar niet aan hoefden te voldoen.

Figuur 2.3: Gemeente Maastricht. Ontwikkeling van het vergunde woningen / kamers dat moet voldoen aan de 40-40-40 regeling (links) en het aantal vergunde woningen / kamers dat buiten de contingenten valt (rechts) 2016-2021.



Bron: Gemeente Maastricht

Uit deze figuren wordt duidelijk dat in de jaren 2017-2019 het aantal vergunde woningen / kamers dat aan het contingent moest voldoen in geen verhouding stond tot het grote aantal vergunde woningen / kamers dat hier niet aan hoefde te voldoen. Wel gaat het vooral om legalisaties van bestaande situaties. In fysieke zin zijn daarbij dus geen nieuwe woningen of kamers toegevoegd op dat moment. Legalisatie heeft daarmee ook niet of nauwelijks effect op de leefbaarheidssituatie in een wijk. Bij vergunningen ten behoeve van herbestemming buiten het contingent om worden meestal wel vaak woningen / kamers nieuw toegevoegd (bijvoorbeeld doordat het bestemmingsplan deze mogelijkheid al bood of vanwege een andere doelgroep, zijnde niet-studenten).

Aandeel legalisaties bestaande situaties bij vergunde woningen buiten contingent

Wat betreft het aandeel legalisaties is dezelfde trend te zien als bij het aantal aanvragen. In de periode 2016 t/m 2018 ging het bij vrijwel alle vergunde wooneenheden buiten contingent om legalisaties van bestaande situaties (totaal 817 woningen / kamers). In 2019 waren nog maar 70 vergunde woningen / kamers buiten contingent legalisaties (30% van de vergunde wooneenheden buiten contingent). In 2021 zijn geen woningen / kamers gelegaliseerd.

Wat betreft woningen / kamers die wel aan de contingenten moesten voldoen, is te zien dat het aantal toegevoegde woningen / kamers de laatste jaren redelijk stabiel is; ongeveer 90 tot 100 woningen / kamers. Dat betekent dus ook dat het totale contingent (120) nog nooit volledig is benut. Vooral doordat het contingent voor herbestemming (40) voor monumentale panden nooit wordt gehaald.

2.2 Uitkomst van de aanvragen

We zoomen nu nader in op de beoordeling van aanvragen die in ieder geval aan de 40-40-40 regeling moesten voldoen. Wat was de uitkomst van een ingediende aanvraag en -als een aanvraag werd afgewezen- wat was daar de grondslag voor? Hierbij moeten vooral wel enkele opmerkingen worden gemaakt:

- In de meeste gevallen wordt een aanvraag op alle criteria die van toepassing zijn, getoetst. Maar in registratie van aanvragen is dat niet altijd terug te zien. Wel kunnen we het cruciale criterium reproduceren; op grond van welk criterium is een aanvraag in de eerste plaats geweigerd?
- Een deel van de aanvragen is buiten behandeling gelaten. Soms omdat de aanvrager geen of onvoldoende gegevens over het initiatief bij de gemeente heeft ingediend. Maar voor een belangrijk deel gebeurde dit ook omdat een aanvrager op basis van een nader telefoontje met de gemeente al begreep dat de aanvraag geen kans zou maken op een vergunning (waarop de aanvrager zelf de aanvraag heeft ingetrokken). Voor zover dat mogelijk was hebben we gereconstrueerd welk criterium de belangrijkste reden was waarom een aanvrager het eigen initiatief buiten behandeling heeft gelaten. Waar dat niet mogelijk was, zijn aanvragen alsnog in de kolom 'buiten behandeling' geïnclassificeerd.

Woningsplitsing

In de afgelopen drie jaar zijn er 68 aanvragen geweest voor het toevoegen van in totaal 215 woningen via woningsplitsing. Ongeveer de helft daarvan is daadwerkelijk verleend. De meeste woningen waarvoor de splitsingsvergunning niet is verleend, zijn afgewezen op basis van de toetsingscriteria op woningniveau (39; ofwel 18%). Daarnaast zijn de aanvragen voor 14% van de woningen buiten behandeling gelaten, bijvoorbeeld omdat de aanvrager geen of onvoldoende gegevens heeft aangeleverd over de beoogde splitsing.

Tabel 2.1: Gemeente Maastricht. Totaal aantal woningen waarvoor een nieuwe aanvraag (al dan niet verleend) voor woningsplitsing is ingediend bij de gemeente (2019 – 2021).

	Verleend	Niet verleend		Buiten behandeling	Nog in behandeling	Totaal
		40-40-40	Woningcriteria			
2019	40	17	5	6	-	69
2020	38	12	7	17	-	74
2021	33	0	27	7	5	72
Totaal	111	29	39	31	5	215
Totaal %	52%	13%	18%	14%	2%	100%

Bron: Gemeente Maastricht (2021).

Het aantal aanvragen (68) lag overigens duidelijk lager dan in de periode hiervoor (115 aanvragen tussen 2016 en 2018).

Woningomzetting

Sinds 2019 zijn er 65 aanvragen geweest voor het toevoegen van in totaal 231 kamers via woningomzetting. Hiervan is 41% (95 kamers) vergund. Dat is lager dan het aandeel vergunde woningen bij woningsplitsing. Maar het percentage vergunde kamers is wel aanzienlijk hoger dan in de vorige periode (2016-2018; 27% vergund). Veruit de meeste kamers waarvoor een aanvraag is ingediend worden niet verleend vanwege het bereiken van het maximaal aantal toegestane kamers per jaar (40-40-40 regeling). Het percentage kamers dat geweigerd wordt als gevolg van de straatcriteria (straatpercentage en afstandscriterium) was in de voorgaande periode (2016-2018; 10%) al beperkt en is de afgelopen jaren verder afgenomen (4% geweigerd op basis van deze gronden in 2019-2021). Een verklaring hiervoor is dat van deze criteria een zekere preventieve werking uitgaat, waardoor iemand op voorhand al afziet van een aanvraag. Dat geldt zeker voor het straatpercentage, waarvoor elk jaar een lijst wordt opgesteld van stratenlijst die op slot staan voor omzetting naar kamerverhuur.

Tabel 2.2: Gemeente Maastricht. Totaal aantal kamers waarvoor een nieuwe aanvraag (al dan niet verleend) voor woningomzetting is ingediend bij de gemeente (2019 – 2021).

	Verleend	Niet verleend				Buiten behandeling	Nog in behandeling	Totaal
		40-40-40	Straatpercentage	Afstandscriterium	Woningcriteria			
2019	40	43	2	4	0	3	-	92
2020	40	27	0	4	4	1	-	76
2021	15	0	0	0	17	9	22	63
Totaal	95	70	2	8	21	13	22	231
Totaal %	41%	30%	1%	3%	9%	6%	10%	100%

Bron: Gemeente Maastricht (2021).

Net als voor woningsplitsing geldt dat het aantal aanvragen dat is binnengekomen (65) duidelijk lager lag dan in de drie jaar hiervoor (destijds 109 aanvragen).

Herbestemming

Aanvragen voor kamers / woningen via herbestemming van monumentale panden kwam de afgelopen drie jaar het minst voor. In totaal kwamen er 18 aanvragen bij de gemeente binnen. Goed voor in totaal 69 woningen / kamers. Het aantal aanvragen lag iets lager dan in de periode 2016-2018 (27).

Driekwart van de aangevraagde kamers / woningen kan daadwerkelijk via herbestemming worden ontwikkeld. Dat is aanzienlijk hoger dan in de vorige periode (34%). De meeste woningen / kamers zijn afgewezen op basis van de woningcriteria.

Tabel 2.3: Gemeente Maastricht. Totaal aantal kamers / woningen waarvoor een nieuwe aanvraag (al dan niet verleend) voor herbestemming is ingediend bij de gemeente (2019 – 2021).

	Verleend	Niet verleend				Buiten behandeling	Totaal
		40-40-40	Straatpercentage	Afstandscriterium	Woningcriteria		
2019	16	0	4	0	8	2	30
2020	12	0	0	0	0	0	12
2021	24	0	0	0	2	1	27
Totaal	52	0	4	0	10	3	69
Totaal %	75%	0%	6%	0%	14%	4%	100%

Bron: Gemeente Maastricht (2021).

2.3 Interviews: illegale splitsing en omzetting en het omzetten van kamers naar zelfstandige eenheden

Illegaliteit

Het legalisatie-traject loopt inmiddels al vele jaren. Sommige geïnterviewden vragen zich af hoe lang de mogelijkheid tot legalisatie nog geboden moet worden. Ten eerste zijn de laatste twee jaar nog maar weinig aanvragen voor legalisatie binnen gekomen bij de gemeente (een teken dat de meeste legalisaties mogelijk al zijn aangevraagd, maar mogelijk ook een gevolg van het feit dat het project Veilige Kamers is beëindigd, waardoor er geen actieve opsporing van illegale situaties meer plaatsvindt). Ten tweede zal het voor pandeigenaren steeds lastiger worden om aan te tonen dat hun pand reeds op 21 mei 2013 (de afgesproken referentiedatum in het beleid) gesplitst of omgezet was, omdat bewijsmateriaal (verstuurde brieven, contracten, tekeningen, etc.) met de loop der jaren schaarser worden.

De VVWM vindt dat er een kans is gemist door het project Veilige Kamers te stoppen, nadat alle panden met vijf studenten of meer bezocht waren. Als de gemeente het project had voortgezet en ook panden met drie of vier studenten had bezocht, waren waarschijnlijk nog veel meer illegale panden al opgespoord, zonder dat dit veel extra inzet had gekost.

Op dit moment vindt er volgens verhuurders en architecten weinig handhaving plaats op het bestaan van illegaal gesplitste of omgezette panden. Er zijn daardoor ook vandaag de dag pandeigenaren die een woning splitsen of omzetten zonder hiervoor een vergunning aan te vragen bij de gemeente. Zij nemen het risico omdat er geen proactieve handhaving plaatsvindt (alleen op basis van binnengekomen meldingen). Het gaat vooral om illegale splitsing en omzetting voor 2 à 3 bewoners, omdat bij pandeigenaren het beeld bestaat dat een dergelijke splitsing of omzetting ook in de gemeentelijke basisadministratie niet als verdacht wordt aangemerkt. Zolang er geen overlast plaatsvindt, zal er ook door omwonenden niet snel melding worden gemaakt van een mogelijk illegaal gesplitst of omgezet pand.

Van kamers naar woningen (en andersom)

De afgelopen jaren is er meerdere malen een aanvraag geweest voor woningsplitsing waarbij het een verkamerd pand betrof. Hierdoor worden onzelfstandige kamers dus omgebouwd tot zelfstandige wooneenheden. Zowel in 2020 als 2021 zijn er 7 aanvragen voor een dergelijke aanpassing ingediend (totaal 14). Hiervan zijn 10 aanvragen vergund. Architecten geven meerdere redenen aan als mogelijke oorzaak. Ten eerste zijn zelfstandige eenheden financieel aantrekkelijker; de gemiddelde huurprijs ligt hoger dan voor een kamer. Daarnaast heeft een deel van de verhuurders een voorkeur voor zelfstandige eenheden, omdat bewoners van zelfstandige eenheden gemiddeld genomen zich meer verantwoordelijk voelen voor het onderhoud van hun woning en pand (dan bewoners van kamers), waardoor het beheer voor de verhuurder minder inzet vergt.

2.4 Conclusies

- In de periode 2019 t/m 2021 is het totale contingent van 120 woningen / kamers (40-40-40) in geen enkel jaar gehaald. Vooral bij de categorie 'herbestemming' bleef een aanzienlijk deel van het contingent ongebruikt.
- Voor de afgelopen drie jaar geldt dat vooral in 2019 veel woningen / kamers werden vergund die niet aan het contingent hoefden te voldoen (237). Ongeveer een derde hiervan was het gevolg van de legalisatie van bestaande verkamerde of gesplitste panden (een beduidend lager aandeel dan in de jaren daarvoor). Doordat het feitelijk een voortzetting van een bestaande situatie is, hadden deze legalisaties niet of nauwelijks invloed op de samenstelling van de woningvoorraad en/of de leefbaarheidssituatie in buurten.

- In 2020 en 2021 nam het aantal vergunde woningen / kamers buiten contingent verder af. Daarbij betrof het nog zelden legalisaties van bestaande situaties, maar vooral aanvragen voor herbestemming die niet aan het splitsingsbeleid hoefden te voldoen (wonen was rechtstreeks toegestaan volgens bestemmingsplan of de beoogde doelgroep betrof geen studenten). Hierbij ging het wel om een fysieke verandering van het pand, waardoor ook de gevolgen ervan (voor woningvoorraad en leefbaarheid) zichtbaarder zijn voor omwonenden.
- Diverse betrokkenen vragen zich af of de legalisatie van bestaande panden niet binnen afzienbare termijn moet worden stopgezet. Niet alleen omdat het aantal aanvragen voor legalisatie sterk is afgenomen, maar ook omdat steeds lastiger wordt aan te tonen dat een pand al voor 21 mei 2013 (de referentiedatum die voor legalisatie is gehanteerd) verkamerd of gesplitst was.
- Illegale verkamering vindt volgens verhuurders en architecten ook vandaag de dag nog plaats. Pandeigenaren nemen de gok om een pand te verkameren, mede omdat er relatief weinig handhaving op plaatsvindt. Dit gebeurt namelijk op basis van binnengekomen meldingen. Zolang er geen overlast is, maken omwonenden vaak ook geen melding van een mogelijk illegaal gesplitst / verkamerd pand.

3 Toetsingscriteria op stadsniveau

Als een aanvraag voor woningsplitsing, woningomzetting of herbestemming bij de gemeente binnen komt, wordt eerst gekeken of de aanvraag getoetst moet worden aan de 40-40-40 regel. In de basis geldt dat er jaarlijks per categorie 40 te splitsen / om te zetten eenheden te vergeven zijn. Als dit aantal is bereikt, kunnen voor dat jaar geen nieuwe aanvragen meer gehonoreerd worden. Er zijn echter meerdere uitzonderingsregels, waardoor er in de praktijk veel aanvragen niet aan dit criterium hoeven te voldoen. Met als gevolg dat er veel meer woningen / kamers kunnen worden toegevoegd dan het contingent van 40.

3.1 Vergunde woningen / kamers per woonmilieu en buurt

Het is geen gegeven dat het totale contingent van 120 woningen / kamers jaarlijks ook vergund wordt. Alleen bij woningsplitsing (2019) en woningomzetting (2019 en 2020) is het de afgelopen jaren voorgekomen dat het volledige contingent van 40 eenheden is vergund. In 2020 zijn er twee aanvragen voor woningsplitsing afgewezen vanwege de 40-40-40 regeling, omdat met het beoogde aantal woningen het totaal ruim boven de 40 zou uitkomen. Uiteindelijk is er dat jaar geen aanvraag meer binnengekomen die wel passend was binnen het resterende contingent.

Onderstaande tabel geeft inzicht in het aantal toegevoegde woningen en kamers per woonmilieu (voor een overzichtskaat van de woonmilieus, zie bijlage III). In vergelijking met de periode hiervoor (2016-2018) hebben vooral meer woningsplitsingen in het stedelijk woonmilieu voorgedaan, terwijl met name het aandeel woningsplitsing in het centrum is gedaald. Ook is het aandeel woningomzettingen in het stedelijke woonmilieu toegenomen ten opzichte van 2016-2018, maar minder sterk dan bij woningsplitsing.

Tabel 3.1: Gemeente Maastricht. Aantal toegevoegde woningen / kamers als gevolg van vergunningen voor woningsplitsing, -omzetting of herbestemming naar woonmilieu (2019 – 2021), inclusief vergelijking met periode 2016-2018.

Woningtype	Woonmilieu	2019	2020	2021	2019-2021	2019-2021 (%)	2016-2018 (%)
Woningsplitsing	Centrum	10	20	3	33	30%	48%
	Stedelijk	30	8	27	65	59%	31%
	Stadsrand	0	10	3	13	11%	22%
	Totaal	40	38	33	105	100%	100%
Woningomzetting	Centrum	28	18	10	56	56%	56%
	Stedelijk	5	5	5	15	15%	20%
	Stadsrand	7	17	5	29	29%	24%
	Totaal	40	40	20	100	100%	100%
Herbestemming	Centrum	14	12	24	50	96%	92%
	Stedelijk	0	0	0	0	0%	4%
	Stadsrand	2	0	0	2	4%	4%
	Totaal	16	12	24	52	100%	100%
Contingent volledig benut							
Contingent voor 75% of meer benut							
Contingent voor 50% of minder benut							

Bron: Gemeente Maastricht (2021).

Niet verleende vergunningen op basis van 40-40-40 regeling

Voor in 2019 is nog een substantieel aantal aanvragen (16) geweigerd op basis van de 40-40-40 regeling. Daarbij ging het om een toevoeging van in totaal 17 woningen (splitsing) en 43 kamers (omzetting). In 2020 zijn nog 9 aanvragen geweigerd op basis van de 40-40-40 regeling.

Ten opzichte van de vorige periode (2016-2018) zien we dat het percentage geweigerde woningsplitsingen en omzettingen in de stadsrand is toegenomen. Wat betreft woningsplitsing geldt dat ook voor het stedelijke woonmilieu.

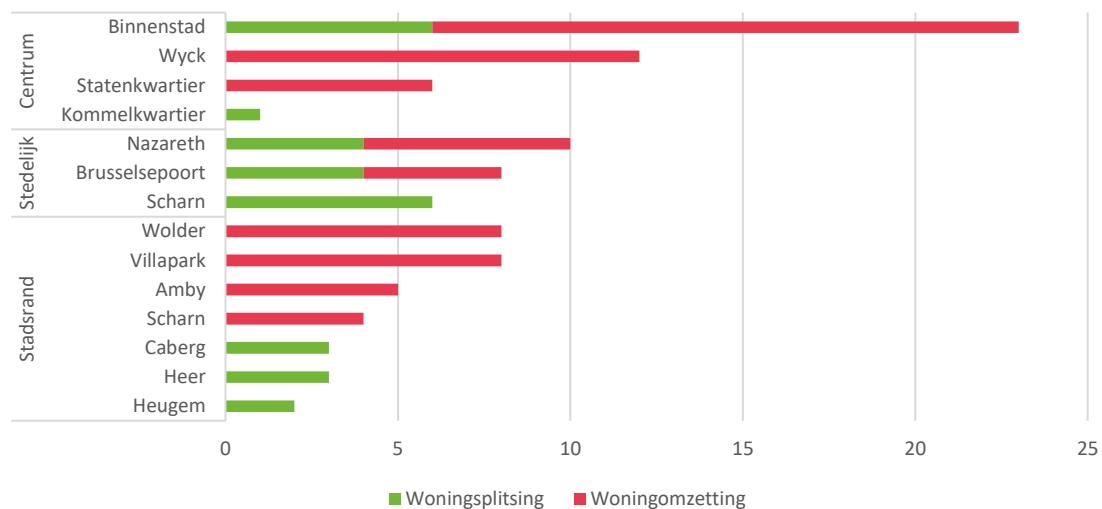
Figuur 3.1: Gemeente Maastricht. Aantal woningen / kamers waarvan de vergunning geweigerd is op basis van de 40-40-40 regel (2019 – 2021) naar woonmilieu, inclusief vergelijking met periode 2016-2018.

Woningtype	Woonmilieu	2019	2020	2021	2019-2021	2019-2021 (%)	2016-2018 (%)
Woningsplitsing	Centrum	1	6	0	7	24%	71%
	Stedelijk	8	6	0	14	48%	14%
	Stadsrand	8	0	0	8	28%	14%
	Totaal	17	12	0	29	100%	100%
Woningomzetting	Centrum	20	15	0	35	54%	49%
	Stedelijk	10	0	0	10	15%	34%
	Stadsrand	13	12	0	25	38%	16%
	Totaal	43	27	0	65	100%	100%
Herbestemming	Centrum	0	0	0	0	0%	0%
	Stedelijk	0	0	0	0	0%	0%
	Stadsrand	0	0	0	0	0%	0%
	Totaal	0	0	0	0	0%	100%

Bron: Gemeente Maastricht (2018).

Net als bij woningen / kamers die tot de vergunde aanvragen behoorden, kwamen ook de afgewezen aanvragen voornamelijk uit het centrum woonmilieu; Binnenstad en Wyck. Daarbij ging het voornamelijk om legalisatie van woningomzetting.

Figuur 3.2: Gemeente Maastricht. Aantal woningen / kamers waarvan de vergunning is geweigerd op basis van de 40-40-40 regeling (2019-2021) naar buurt.



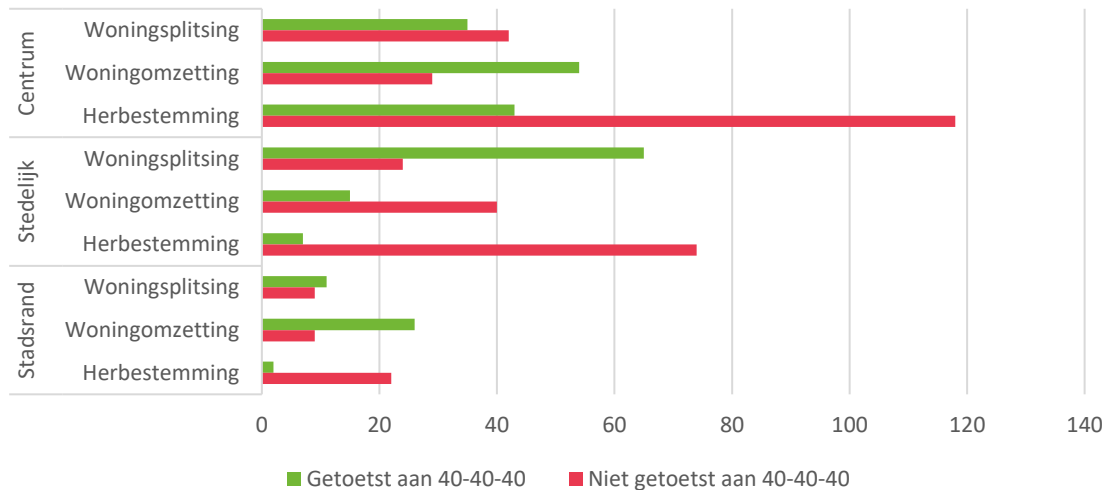
Bron: Gemeente Maastricht (2021)

3.2 Wel of niet getoetst aan 40-40-40 regeling per woonmilieu en buurt

Zoals al benoemd in paragraaf 2.1 was het aantal toevoegingen buiten de 40-40-40 regeling om groter dan het aantal woningen / kamers dat binnen de 40-40-40 is vergund. Met name het aantal toevoegingen in het kader van herbestemming in zowel het centrum (118 woningen / kamers) als stedelijk woonmilieu

(74 woningen / kamers) vormen uitschieters⁵. Verder wordt uit figuur 3.1 duidelijk dat het aantal toevoegingen in de stadsrand beduidend lager lag dan in de andere woonmilieus. Bij de toevoegingen binnen de 40-40-40 regeling valt op de woningomzetting het meest is vergund in het centrum (hierbij speelt mee dat het straatpercentage en afstandscriterium niet gelden voor aanvragen in het centrum, waardoor er minder weigeringsgronden zijn, zie hoofdstuk 4). Woningsplitsing is juist vaker vergund in het stedelijke woonmilieu.

Figuur 3.3: Gemeente Maastricht. Aantal vergunde woningen / kamers binnen en buiten de 40-40-40 regeling naar woonmilieu (2019-2021).

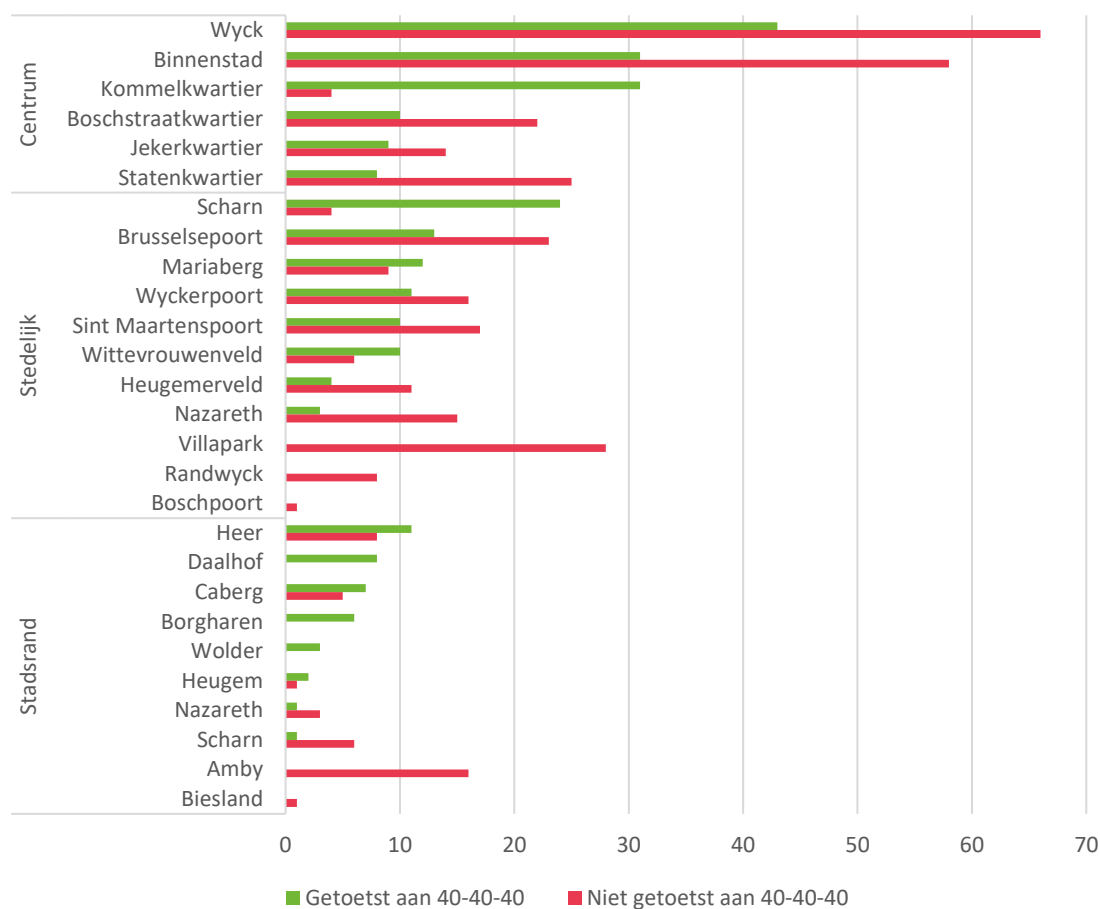


Bron: Gemeente Maastricht (2021).

Als we kijken naar het aantal woningen / kamers per buurt, dan zijn veruit de meeste eenheden binnen de 40-40-40 regeling toegevoegd in Wyck, Binnenstad, Kommelkwartier (allen centrum woonmilieu) en Scharn (stedelijk woonmilieu). Opvallend daarbij is dat zowel in Wyck als Binnenstad zeer veel toevoegingen buiten de 40-40-40 regeling hebben plaatsgevonden, terwijl dat in Kommelkwartier en Scharn aanzienlijk minder het geval was. De omgekeerde situatie is ook soms te zien; een groot aantal toevoegingen buiten de 40-40-40 regeling om, maar slechts beperkte toevoegingen binnen de 40-40-40. Dit gold met name voor Villapark, maar ook voor Nazareth, Amby, Statenkwartier en Boschstraatkwartier.

⁵ Deze aanvragen hoefden niet te worden getoetst aan de 40-40-40 regeling, voornamelijk omdat het bestemmingsplan functiewijziging reeds toestond. Incidenteel hoefde een aanvraag niet te worden getoetst omdat het een andere doelgroep dan studenten betrof, of omdat het een initiatief in het kader van de 10% kleine initiatievenregeling betrof.

Figuur 3.4: Gemeente Maastricht. Aantal woningen / kamers per buurt waarvoor een vergunning is verkregen, uitgesplitst naar aanvragen die wel en niet zijn getoetst aan de 40-40-40 regeling (2019 – 2021).



Bron: Gemeente Maastricht (2021)

3.3 Vrijstelling op de 40-40-40 regeling

Qua uitzonderingsmogelijkheden kan er onderscheid gemaakt worden tussen woningsplitsing en woningomzetting enerzijds en herbestemming anderzijds.

Uitzonderingen bij woningsplitsing en woningomzetting

De aanvragen buiten de 40-40-40 regeling om voor woningsplitsing en woningomzetting hebben vooral te maken met een legalisatie van panden die vaak al jarenlang gesplitst of verkamerd waren (vaak voor het woningsplitsingsbeleid werd ingesteld), maar waarvoor nog geen vergunning was aangevraagd. Vooral in de periode 2017 tot en met augustus 2019 (invoering facetbestemmingsplan) zijn er veel aanvragen voor legalisatie van bestaande panden ingediend (en vergund), omdat in die periode aanvragen⁶ niet getoetst hoefden te worden aan het criterium van minimaal 110 m² woonoppervlak, geen planschade-afwentelingsovereenkomst hoefde te worden gesloten en omdat illegale panden via het project Veilige Kamers snel in beeld kwamen. Na augustus 2019 komen er nog af en toe aanvragen voor legalisatie binnen, maar dit is slechts een fractie van de aantallen uit de jaren daarvoor. In de praktijk is dit vooral een administratieve uitbreiding van het aantal gesplitste en omgezette panden.

⁶ Mits aanvragers konden aantonen dat hun pand op 21 mei 2013 reeds gesplitst of omgezet was.

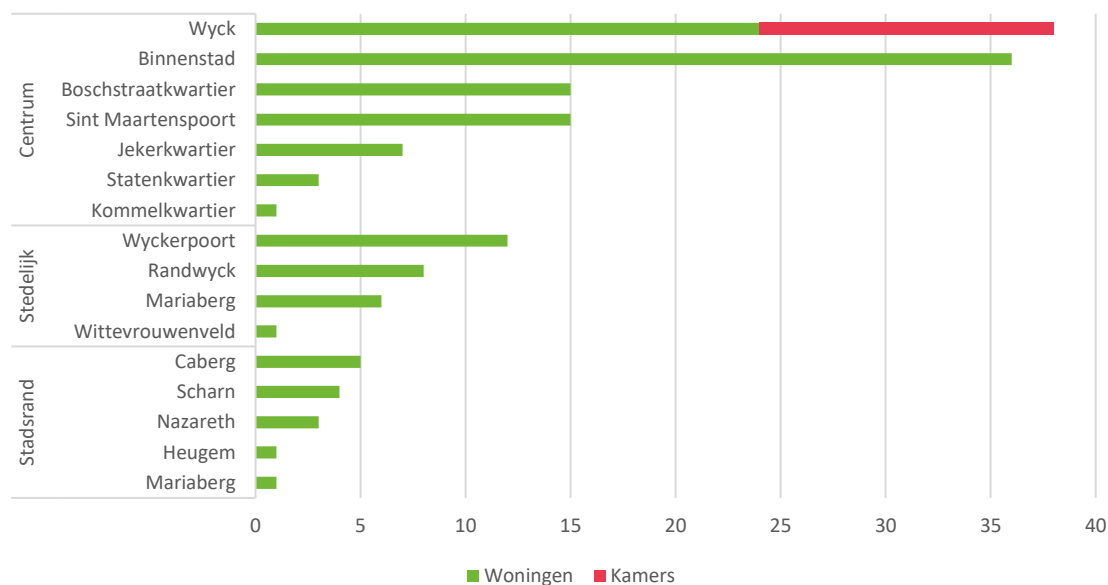
Dat geldt niet voor de 10% kleine initiatievenregeling. In de Woonprogrammering 2016 was opgenomen dat 10% van de totale programmering gereserveerd was voor kleine initiatieven (5 woningen of minder per initiatief) die passen bij de behoefte (zowel qua woonmilieu als woningtype). Jaarlijks konden maximaal 20 woningen worden vergund via deze regeling.

Uitzonderingen bij herbestemming

Bij herbestemming zorgen de uitzonderingscategorieën vrijwel altijd voor een fysieke uitbreiding van het aantal woningen / kamers (in tegenstelling tot de legalisaties bij woningsplitsing en woningomzetting). Een eerste veel voorkomende uitzonderingscategorie zijn aanvragen voor herbestemming van panden waarbij de woonfunctie rechtstreeks is toegestaan in het bestemmingsplan. In het facetbestemmingsplan is weliswaar opgenomen dat woningsplitsing en -omzetting niet is toegestaan. Echter, bij herbestemming worden woningen of kamers juist vaak gecreëerd in voormalige detailhandels-, kantoor- of bedrijfsruimtes. In deze gevallen is het splitsings- en omzettingsverbod niet van toepassing. Zoals eerder gezegd zijn deze initiatieven vervolgens niet meer getoetst aan het woningsplitsingsbeleid, bijvoorbeeld of het om een monumentaal pand gaat.

De afgelopen drie jaar zijn er 33 aanvragen voor herbestemming verleend via deze uitzonderingspositie. De meesten daarvan hadden betrekking op het centrum woonmilieu (18 aanvragen); vooral in Wyck en Binnenstad. Hierdoor zijn 142 woningen en 14 kamers toegevoegd die niet getoetst hoefden te worden aan het woningsplitsingsbeleid.

Figuur 3.5: Gemeente Maastricht. Aantal woningen / kamers waarvan vergunning tot herbestemming is toegestaan conform bestemmingsplan (en dus geen toets op splitsingsbeleid nodig is) (2019 – 2021) naar buurt.



Bron: Gemeente Maastricht (2021)

Een tweede belangrijke uitzonderingscategorie is wanneer er panden worden gesplitst of omgezet voor andere doelgroepen dan studenten. Ook in die situaties is het splitsingsverbod niet van toepassing. Tot slot is de 10% kleine initiatievenregeling incidenteel ook toegepast op herbestemming van monumentale panden.

3.4 Interviews: Maatwerkregeling en andere aandachtspunten

Met name na de evaluatie in 2018 zijn er steeds meer aanvragen gekomen voor woningsplitsing of omzetting gericht op andere doelgroepen dan studenten (mensen met een zorgvraag, alleenstaanden, expats, etc.), omdat hier de beleidsregels voor woningsplitsing niet van toepassing waren (de zogenaamde maatwerkregeling). Overigens geven architecten aan dat de maatwerkregeling niet de enige reden is voor het aantal splitsingen voor niet-studenten. Er is ook veel meer vraag naar kleine wooneenheden gekomen van andere doelgroepen, zoals de young urban professional.

Veel betrokken partijen (zowel binnen als buiten de gemeente) stellen zich de vraag of het reëel is dat het splitsingsbeleid uitsluitend gericht is op de doelgroep studenten. Er zou meer naar de intensiteit van bewoning van woning en woonomgeving gekeken moeten worden. Het zou dan niet uit moeten maken of de bewoners van de gesplitste of omgezette eenheden studenten of andere doelgroepen zijn. Daarmee zou ook de schijn van stigmatisering van een doelgroep (namelijk studenten) worden voorkomen en is het beleid ook beter uit te leggen aan omwonenden (minder uitzonderingsregels).

Mochten de beleidsregels voor woningsplitsing en omzetting voor alle doelgroepen gaan gelden, dan zullen de contingenten daarop aangepast moeten worden. Dan volstaat de 40-40-40 niet meer, aldus de architecten.

Groei universiteit vraagt om meer ruimte voor studentenhuisvesting

De Universiteit groeit de laatste jaren hard, met name door de groei van internationale studenten. Mogelijk een gevolg van de Brexit waardoor internationale studenten Nederland als alternatief voor een studie in het Verenigd Koninkrijk zien. Met name de meer internationaal georiënteerde universiteiten (zoals Maastricht) profiteren daarvan. Een toename van het aantal studenten betekent ook meer vraag naar studentenhuisvesting. Verhuurders geven aan dat deze grote vraag niet enkel met de ontwikkeling van grootschalige studentencomplexen te realiseren is. De praktijk laat zien dat de ontwikkeling daarvan een langdurig proces is (onder andere door lange onderhandelingen over huurprijs en beoogde woonkwaliteit), terwijl er nu al grote nood is aan extra huisvesting. Zowel bewoners, Universiteit als verhuurders vinden dat er ruimte moet blijven om panden in de particuliere sector te splitsen of om te zetten. Wel verschillen partijen over de hoeveelheid ruimte. Verhuurders vinden dat de rol van kleinschalige initiatieven groter moet worden, terwijl Buurtbalans juist aangeeft dat de prioriteit nog meer moet komen te liggen bij de ontwikkeling van grootschalige studentencomplexen.

Meer ruimte voor splitsing ten koste van woningomzetting?

Diverse betrokkenen geven aan dat het splitsen van woningen de laatste jaren aantrekkelijker is geworden dan het omzetten van woningen naar kamers. Een reden hiervoor is de vraagzijde. Uit behoeftenonderzoeken komt naar voren dat steeds meer studenten een meer zelfstandige woonvorm wensen. Dat geldt zeker voor de buitenlandse student. De Universiteit brengt daar tegen in dat zelfstandige eenheden een substantieel hogere huurprijs kennen dan kamers, waardoor lang niet elke student een zelfstandig woonruimte wil (en kan) betalen. Ook op een ander vlak is er mogelijk sprake van een kentering in de trend dat zelfstandige eenheden het ideaal zijn. In de Corona-periode is gebleken dat studenten in zelfstandige eenheden meer te kampen kregen met eenzaamheid dan studenten die op kamers wonen.

Architecten geven aan dat pandeigenaren steeds vaker een voorkeur voor splitsing hebben. Het rendement is doorgaans hoger dan bij kamerverhuur. Bovendien vraagt kamerverhuur om veel meer aandacht van de eigenaar qua beheer. De ervaring is dat pandeigenaren bij woningsplitsing minder te stellen hebben met het onderhoud en beheer, omdat de bewoners hier zelf meer verantwoordelijkheid in nemen.

Buurtbalans stelt daarom voor om de contingenten anders te verdelen over de drie verschijningsvormen. In de eerste plaats door een ruimer contingent voor herbestemming te reserveren. Het voordeel daarvan

is dat er geen woningen uit de voorraad worden onttrokken (in tegenstelling tot woningsplitsing en woningomzetting). Belangrijk is wel dat de voorwaarde dat het om een monumentaal pand moet gaan, komt te vervallen (zie ook paragraaf 5.6). Daarnaast zou er een ruimer contingent gehanteerd moeten worden voor woningsplitsing dan voor woningomzetting.

Daarmee wordt recht gedaan aan de toenemende vraag aan zelfstandige eenheden.

Afgestudeerden voor Maastricht behouden

Diverse betrokkenen geven aan dat een zorgvuldig woningsplitsingsbeleid ook een bijdrage kan leveren aan het behoud van hoog opgeleiden voor Maastricht nadat ze hun studie hebben afgerond. Deze doelgroep is na afronding van de studie op zoek naar kleine zelfstandige woonruimte. Door het accent binnen het beleid meer te richten op woningsplitsing wordt de ontwikkeling van dit woningaanbod gestimuleerd.

Daarnaast komt het voor dat meer dan twee jongeren als vrienden (dus niet als één huishouden) één zelfstandige woonruimte willen betrekken. Op dit moment laat het woningsplitsingsbeleid dat niet toe. Door ruimte te bieden aan Friends-contracten kan deze uitzonderingsoptie worden gecreëerd.

Wie het eerst komt, wie het eerst maalt

Veruit de meeste aanvragen komen binnen op het eerste mogelijke moment van het jaar (2^e dinsdag). Vaak is op die dag al een groot deel van het contingent voor woningsplitsing en woningomzetting benut, soms zelfs al na enkele minuten. Doorgaans komen de meeste aanvragen binnen aan de balie bij het gemeentehuis. Dat gaat veel sneller dan digitaal. Vooral het uploaden van bijbehorende documenten (tekeningen, etc.) is tijdrovend, waardoor vergunningaanvragers het risico liepen om een vergunning mis te lopen omdat ze te laat waren.

In 2021 was er in tegenstelling tot eerdere jaren veel minder sprake van een grote run van aanvragen op de eerste dag. Dit was het eerste jaar dat Corona-beperkingen een rol speelden. Tussen elke fysieke afspraak aan de balie moest vijf minuten zitten. Deze maatregel, in combinatie met de inschatting van aanvragers dat digitale aanvragen waarschijnlijk te traag zouden zijn, maakte dat veel pandeigenaren afhaakten als ze niet als een van de eersten een afspraak konden inplannen.

Architectenbureaus voeren geregeld de aanvraag in opdracht van een pandeigenaar uit, maar sommigen zijn hier in de loop der jaren terughoudend in geworden. Ze willen niet de verantwoordelijkheid dragen dat een aanvraag voor een pand (dat met het oog op splitsing of omzetting is aangekocht) niet vergund wordt. Het systeem van wie het eerst komt wordt door vergunningaanvragers als zeer stressvol ervaren. Veel betrokkenen vinden dat het systeem veel nadelen kent, maar tegelijkertijd erkennen betrokkenen dat het lastig is om met een beter systeem van toetsing te komen waar iedereen zich in kan vinden.

3.5 Conclusies

- De meeste woningen en kamers (getoetst aan de 40-40-40 regeling) zijn toegevoegd in de Binnenstad, Wyck en Kommelkwartier. Buiten het Centrum woonmilieu zijn de meeste woningen en kamers toegevoegd in Scharn en (in mindere mate) Brusselsepoort, Mariaberg, Heer en Wyckerpoort.
- Er zijn veel woningen en kamers toegevoegd die niet hoefden te worden getoetst aan de 40-40-40 regeling. Dit gebeurde vooral in de Binnenstad en Wyck, maar ook vaak in Statenkwartier, Boschstraatkwartier, Brusselsepoort, Amby en Villapark.
- Ondanks dat in de periode 2019 t/m 2021 het volledige contingent (120 woningen / kamers per jaar) in geen enkel jaar volledig werd benut, zijn de meeste partijen het erover eens dat er nog steeds veel behoefte is aan kleinschalige ontwikkelingen ten behoeve van studentenhuysvesting. Mede omdat

het relatief lang duurt voordat grootschalige complexen gerealiseerd zijn. Daar staat het voordeel tegenover dat met grootschalige studentenhuysvesting in een keer grote aantallen kunnen worden toegevoegd.

- Veel betrokkenen vinden het moeilijk uit te leggen waarom het splitsingsbeleid enkel voor studentenhuysvesting geldt. Het wekt de schijn van stigmatisering ten aanzien van studenten en alle uitzonderingscategorieën maken het beleid ook ingewikkeld. Bovendien is ook vanuit andere doelgroepen dan studenten vraag naar gesplitste wooneenheden. Er gaan daarom stemmen op om de beleidsregels van kracht te laten zijn voor alle aanvragen voor woningsplitsing, woningomzetting en herbestemming, ongeacht of het om studentenhuysvesting gaat of niet. Hiervoor zouden dan de bestaande contingenten moeten worden verhoogd. Daarmee zou er evenwicht komen in de alleen voor studenten bestemde quota enerzijds en de niet gequoteerde en als uitzondering bedoelde maatwerkregeling voor andere doelgroepen anderzijds.
- Het laatste jaar (2021) kwam woningsplitsing vaker voor dan woningomzetting. Maar de meningen over wat de oorzaken hiervoor zijn en of dit een structurele trend zal worden, lopen uiteen. Mocht dit de komende jaren wel blijken, dan kan dat een argument zijn om het contingent voor woningsplitsing te vergroten ten koste van het contingent woningomzetting.
- Nieuwe aanvragen worden getoetst op volgorde van binnenkomst. Hoewel dit systeem diverse mindere kanten heeft (veel stress bij aanvragers, veel druk op het toetsen van aanvragen op 1 moment in het jaar), wordt het wel gezien als het meest eerlijke en transparante systeem.

4 Toetsingscriteria op straatniveau

4.1 Percentage verkamerde panden per straat

De tweede stap in de beoordeling van nieuwe aanvragen voor omzetting of herbestemming naar kamers is om de aanvraag te toetsen aan het percentage verkamerde panden per straat⁷. Uit analyse blijkt dat er in de periode 2019-2021 18 aanvragen zijn getoetst op het straatpercentage. Hierbij is slechts één aanvraag afgewezen omdat het maximale percentage al was bereikt. Dit gold voor een aanvraag in het woonmilieu stadsrand (Nazareth). Ter vergelijking; in de periode 2016-2018 zijn 10 aanvragen afgewezen op basis van het straatpercentage.

Tabel 4.1: Aantal aanvragen voor woningomzetting dat getoetst is aan het straatpercentage, inclusief het aantal aanvragen dat op een van deze gronden geweigerd is (2019-2021).

	2019		2020		2021	
Woonmilieu	Getoetst	Geweigerd	Getoetst	Geweigerd	Getoetst	Geweigerd
Stedelijk	4	0	2	0	1	0
Stadsrand	4	1	5	0	2	0

Bron: Gemeente Maastricht (2021).

Er zijn meerdere redenen waardoor het aantal aanvragen dat geweigerd wordt op basis van het straatpercentage dermate laag is:

- Aanvragers van een vergunning zijn steeds beter op de hoogte van de straten die 'op slot staan' en dienen daardoor bij voorbaat al geen initiatief in voor een straat waar dat niet (meer) mogelijk is. Er gaat dus een preventieve werking uit van dit criterium.
- Er worden vooral veel aanvragen voor woningomzetting en herbestemming voor het Centrum woonmilieu ingediend, omdat het straatpercentage hier niet van toepassing is.
- Doorgaans is afwijzing door het straatpercentage geregistreerd als het straatpercentage cruciaal was. (dus het enige criterium waarop de aanvraag werd geweigerd), maar meestal niet als de A-toets (40-40-40 regeling) al negatief uitpakte. Dus in werkelijkheid zal het aantal aanvragen dat niet voldoet aan het straatpercentage nog iets hoger zijn.

Ontwikkeling aantal straten dat op slot staat

Sinds 2016 voert de gemeente in het najaar een 'nulmeting' uit waarin per straat het percentage verkamerde panden op het totaal aantal woningen in de straat wordt bepaald. Deze nulmeting vormt vervolgens het referentiekader waaraan nieuwe aanvragen voor woningomzetting worden getoetst aan het straatpercentage. In 2018 stonden 87 straten in het stedelijke en stadsrand woonmilieu op slot. In 2021 was dit toegenomen naar 109 straten; een toename van +25%. Daarmee staat circa 1 op de 15 straten van Maastricht op slot.

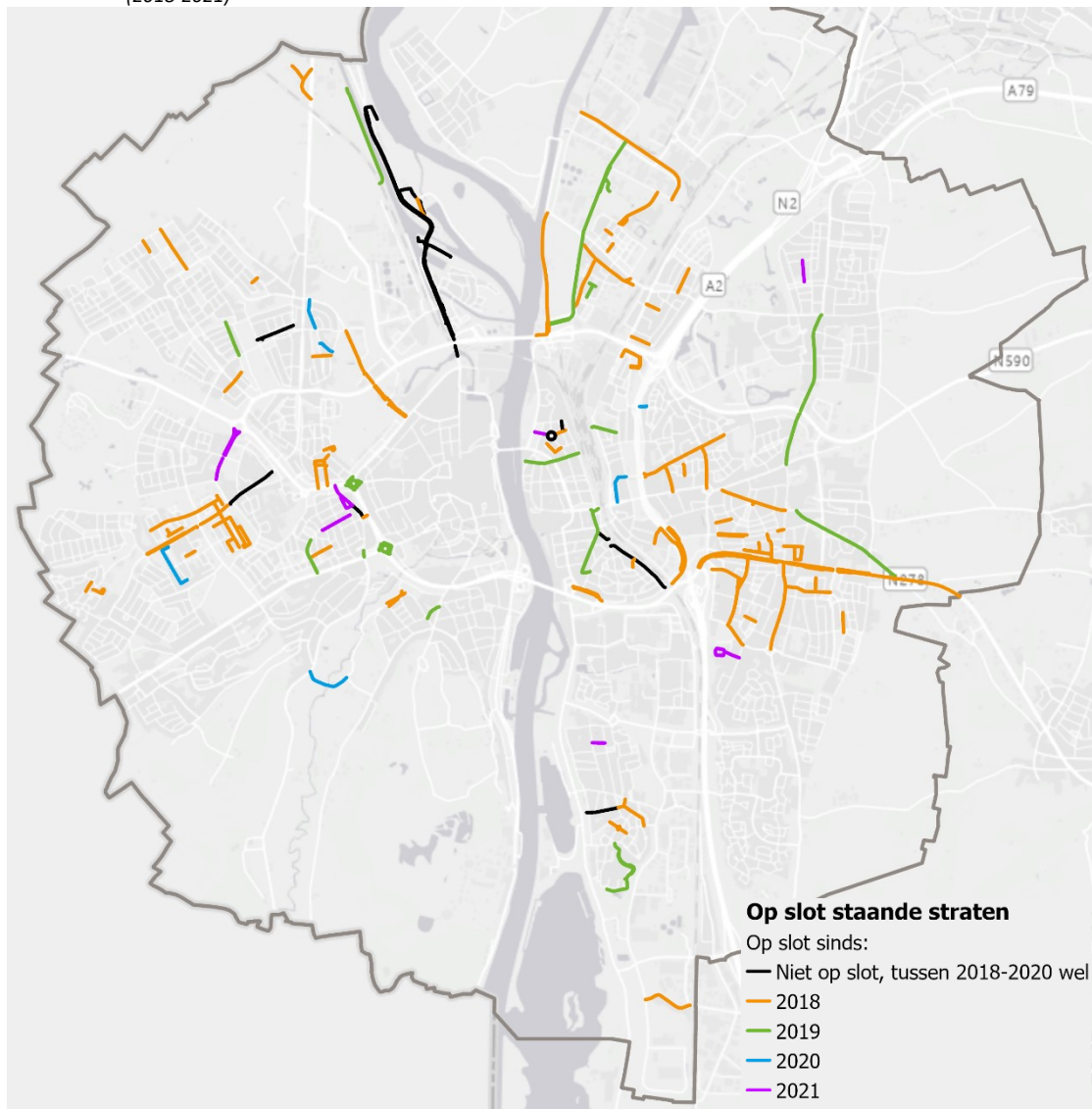
In het stadsrand woonmilieu (72) staan beduidend meer straten op slot dan in het stedelijke woonmilieu (37). Dat wordt met name veroorzaakt door het lage maximum van 10% in vergelijking tot 20% in stedelijke woonmilieus. Daarnaast gaat het in enkele gevallen om straten met een dusdanig klein aantal woningen dat door één kamerpand een straat op slot komt te staan. In absolute zin zijn in stadsrand de afgelopen drie jaar ook meer straten op slot komen te staan (+14) dan in het stedelijke woonmilieu (+8). Vooral in het deel van Scharn dat tot de stadsrand behoort, stonden veel straten op slot (14). Al wordt dit

⁷ Dit criterium geldt niet voor aanvragen voor woningsplitsing en herbestemming van panden naar zelfstandige wooneenheden. Het criterium geldt ook niet voor aanvragen voor woningomzetting naar kamers in het woonmilieu centrum.

deels vertekend doordat hierbij een lange straat zit die in verschillende delen is opgeknipt (Adelbert van Scharnlaan). Maar ook in Belfort, Heer, Limmel, Heugem en Caberg staan relatief veel straten op slot (5 tot 9). Wyckerpoort, Brusselsepoort, Mariaberg en Wittevrouwenveld zijn de stedelijke wijken waar de meeste straten op slot staan (allen zes). De sterkste toename van het aantal op slot staande straten was in Mariaberg te zien (van 3 in 2018 naar 6 in 2021).

Het komt soms voor dat een straat juist van het slot af gaat. Dat gebeurt als er in straten met een beperkt aantal panden een of meerdere zelfstandige woningen worden toegevoegd (door nieuwbouw, woningsplitsing of herbestemming), waardoor het straatpercentage opnieuw onder de maximale norm duikt. Dit is in de afgelopen drie jaar 11 keer voorgekomen.

Figuur 4.1: Gemeente Maastricht. Overzicht op slot staande straten op basis van maximumpercentage verkamerde panden per straat (2018-2021)



Bron: Gemeente Maastricht (2021)

4.2 Interviews: ook een percentage voor splitsing en het Centrum?

Er gaan steeds meer stemmen op ook woningsplitsingen mee te wegen in het bepalen van het straatpercentage. In de loop der tijd zijn er steeds meer splitsingen geweest waarbij relatief kleine

wooneenheden werden gecreëerd. Soms ging het daarbij om onzelfstandige kamers die voorzien werden van badkamer en pantry. Hierdoor is het onderscheid tussen kamers en zelfstandige wooneenheden (en ook de bewoning daarvan) komen te vervagen. Buurtbalans geeft aan dat het voor omwonenden niet te volgen is waarom een straat op slot kan staan voor kamers, maar dat er nog wel woningen gesplitst kunnen worden. Ook splitsing leidt tot een grotere woonintensiteit. Wat hen betreft zouden gesplitste panden dus ook meegenomen moeten worden in het berekenen van het straatpercentage. Wel erkent men dat er wat verschil zit qua woonintensiteit (en ervaren overlast daardoor) tussen grotere en kleinere wooneenheden. Vooral bij de kleinere zelfstandige eenheden ervaren bewoners een grotere woonintensiteit, terwijl splitsingen waarbij wat grotere wooneenheden worden gecreëerd, minder negatieve effecten geeft. Wat Buurtbalans betreft moeten daarom gesplitste wooneenheden met een gebruiksoppervlak van minder dan 50 m² worden meegeteld bij het bepalen van het straatpercentage⁸. Diverse geïnterviewden (VVWM, Universiteit, diverse gemeentelijke afdelingen) benadrukken dat in het verleden expliciet voor is gekozen om geen straatpercentage voor woningsplitsing te laten gelden, omdat bewoners van zelfstandige eenheden een ander leefritme kennen dan bewoners van kamers (minder feestjes, meer verantwoordelijkheid ten aanzien van onderhoud woning en woonomgeving). Het zijn vooral de panden met gemeenschappelijke ruimtes waar meer overlastsituaties ontstaan, aldus verhuurders. Het zou daarom niet logisch zijn om nu alsnog een straatpercentage voor woningsplitsing in te voeren.

Grenzen aan acceptatiegraad Centrum

Wie kiest voor wonen in het Centrum van Maastricht, kiest voor een levendige woonomgeving waarbij je een bepaalde mate van geluid, dynamiek accepteert. Dit was de belangrijkste reden waarom het straatpercentage niet van kracht was voor de straten in het Centrum. De afgelopen jaren was te zien dat (wellicht mede hierdoor) het aantal woningomzettingen in het Centrum sterker toenam dan in het stedelijke en stadsrand woonmilieu. Verhuurders geven daarnaast aan dat hierbij ook financiële overwegingen spelen. Huurprijzen voor winkelruimte zijn de afgelopen jaren gedaald, waardoor het rendement is afgenomen. Het verhuren van woonruimte is daardoor een financieel aantrekkelijk alternatief geworden voor verhuurders. Daar komt bij dat er in het winkelgebied binnen het Centrum veel kleine panden staan, waar in de plint een winkel- of horecafunctie bestaat, maar de bovenverdieping regelmatig niet of weinig gebruikt wordt. Wonen boven winkels is dan een ideale oplossing om meer woonruimte te creëren, maar dan moet woningsplitsing en woningomzetting daar wel mogelijk blijven. Maar diverse betrokkenen geven aan dat de acceptatiegraad van geluids(overlast) en woonintensiteit voor bewoners in het Centrum haar grenzen kent. Door omwonenden wordt steeds meer verzocht om het straatpercentage ook voor het Centrum in te voeren. Dat kan wellicht een lagere norm zijn dan in andere woonmilieus, maar geen quotum (zoals nu) zal er toe leiden dat wonen in het centrum nog meer zal worden gedomineerd door verkamerde panden met studenten, waardoor zelfstandige huishoudens vertrekken.

Universiteit en verhuurders zijn geen voorstander van een straatpercentage voor het Centrum. Zij geven aan dat het straatpercentage bedoeld is om de leefbaarheidsdruk op 'familiewijken' te beperken. In het centrum is dat niet aan de orde, omdat er nauwelijks gezinnen wonen. Bovendien wordt ten onrechte het beeld geschetst dat overlast in het centrum vooral door studenten zou worden veroorzaakt.

⁸ Daarbij gaat het wel om wooneenheden die in de afgelopen jaren (startjaar nader te bepalen) zijn gesplitst en nieuwe aanvragen. Gesplitste eenheden uit een ver verleden of waarvan niet te achterhalen is wanneer deze gesplitst zijn, worden buiten beschouwing gelaten.

4.3 Het afstandscriterium

Sinds april 2017 is het afstandscriterium onderdeel van de criteria waaraan aanvragen voor woningomzetting worden getoetst. De reden hiervoor was dat -ondanks een straatpercentage- er nog altijd concentraties van verkamerde panden binnen een bepaalde straat konden plaatsvinden, met mogelijke nadelige gevolgen voor de leefbaarheid. In de afgelopen drie jaar zijn 18 aanvragen voor woningomzetting en herbestemming getoetst aan het afstandscriterium; dezelfde aanvragen die ook zijn getoetst aan het straatpercentage (zie paragraaf 4.1). Hiervan zijn twee aanvragen op basis van dit criterium geweigerd; beiden in het stedelijke woonmilieu (Randwyck en Wittevrouwenveld).

Tabel 4.2: Aantal aanvragen voor woningomzetting dat getoetst is aan het afstandscriterium, inclusief het aantal aanvragen dat op een van deze gronden geweigerd is (2019-2021).

	2019		2020		2021	
	Getoetst	Geweigerd	Getoetst	Geweigerd	Getoetst	Geweigerd
Stedelijk	4	1	2	1	1	0
Stadsrand	3	0	5	0	2	0

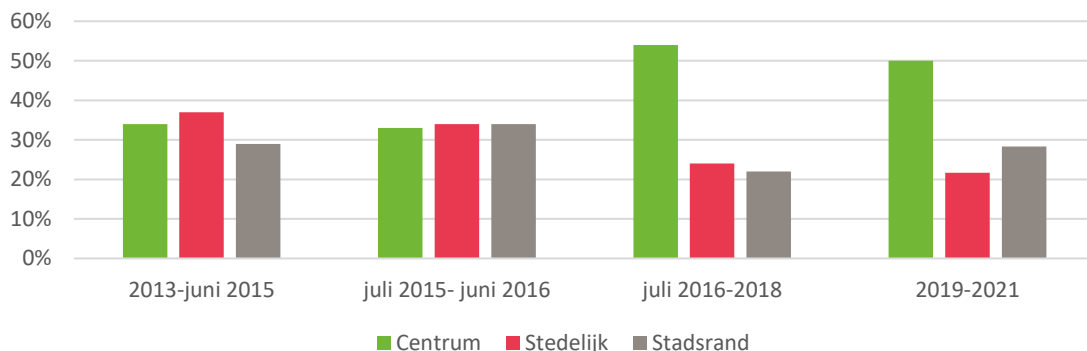
Bron: Gemeente Maastricht (2021)

Daarmee is de rol van het afstandscriterium (in de vergunning van aanvragen) afgenomen ten opzichte van met name 2018 (toen zijn zeven van de tien getoetst aanvragen op dit criterium geweigerd). Waarschijnlijk spelen hier dezelfde oorzaken als bij de afgenomen invloed van het straatpercentage een rol; bekendheid bij aanvragers (waardoor bepaalde aanvragen bij voorbaat niet worden ingediend en er dus een preventieve werking van uitgaat), een focus op aanvragen in het centrum (waarvoor het afstandscriterium niet geldt) en de grote invloed van de 40-40-40 regeling.

Ontwikkeling aanvragen per woonmilieu

Sinds juli 2016 (toevoeging straatpercentage als criterium aan het woningsplitsingsbeleid) zijn er beduidend meer aanvragen voor woningomzetting in het Centrum woonmilieu gekomen dan voordien. Deze tendens heeft zich de afgelopen drie jaar voortgezet. Hierin speelt wellicht mee dat het straatpercentage en afstandscriterium niet gelden voor het Centrum woonmilieu, waardoor pandeigenaren een grotere kans maken dat hun aanvraag voor woningomzetting wordt vergund. Zij hoeven immers aan minder criteria te voldoen dan aanvragen voor het stedelijk en stadsrand woonmilieu.

Figuur 4.2: Gemeente Maastricht. Ontwikkeling van het aandeel aanvragen voor woningomzetting (al dan niet vergund) naar woonmilieu (2019-2021)).



Bron: Gemeente Maastricht (2021)

Ontwikkeling vergund aantal kamers per wijk

We kijken nu naar het aantal kamers dat daadwerkelijk via nieuwe aanvragen is vergund sinds 2012. De volgende tabel geeft het gemiddeld aantal toegevoegde kamers per jaar via nieuwe aanvragen in de vier periodes waarin het gemeentelijk beleid is geëvalueerd.

Opvallend is dat het aantal toegevoegde kamers via woningomzetting niet eerder zo laag was als in de afgelopen jaren; gemiddeld 30,5 kamers per jaar. Dat is aanzienlijk lager dan in bijvoorbeeld de periode 2015-2016 toen er gemiddeld 112 kamers per jaar werden toegevoegd. Meer dan de helft van de nieuwe kamers (58%) werd in het Centrum woonmilieu toegevoegd. Daarmee neemt het aandeel vergunde kamers in het Centrum verder toe (een stijgende lijn sinds 2015). Maar het gaat wel om aanzienlijk lagere absolute aantallen dan in voorgaande periodes (gemiddeld 18 nieuwe kamers in het Centrum per jaar). Vooral in het stedelijke woonmilieu zijn de afgelopen jaren het aantal nieuwe kamers afgenomen. Slechts 14% van de vergunde kamers zijn in dit woonmilieu terecht gekomen.

Tabel 4.3: Gemeente Maastricht. Ontwikkeling gemiddeld aantal jaarlijks vergunde kamers via nieuwe aanvragen woningomzetting 2012-2021.

Woonmilieu	Wijk	Gemiddeld aantal nieuw toegevoegde kamers per jaar				Percentage nieuwe toevoegingen op het totaal			
		2012-2015	2015-2016	2016-2018	2019-2021	2012-2015	2015-2016	2016-2018	2019-2021
Centrum	Binnenstad	11,0	10,0	7,5	4,5	16%	9%	15%	15%
	Wyck	16,3	10,0	7,0	7,5	24%	9%	14%	24%
	Kommelkwartier	6,3	3,0	5,5	3,5	9%	3%	11%	11%
	Statenkwartier	0,0	9,0	4,0	1,5	0%	8%	8%	4%
	Heugemerveld	0,0	0,0	3,0	0,0	0%	0%	6%	0%
	Jekerkwartier	0,0	4,0	1,0	0,0	0%	4%	2%	0%
	Boschstraatkwartier	13,7	2,0	0,0	1,5	20%	2%	0%	4%
	Totaal Centrum	47,3	38,0	28,0	18,0	70%	34%	56%	58%
Stedelijk	Mariaberg	0,0	6,0	4,0	1,0	0%	5%	8%	3%
	Heugemerveld	0,0	1,0	2,5	0,5	0%	1%	5%	1%
	Wyckerpoort	4,3	4,0	2,0	0,0	6%	4%	4%	0%
	Villapark	2,3	3,0	1,5	0,0	3%	3%	3%	0%
	Brusselsepoort	0,3	9,0	0,0	2,0	0%	8%	0%	5%
	Nazareth	0,0	6,0	0,0	0,5	0%	5%	0%	1%
	Sint Maartenspoort	0,0	5,0	0,0	0,5	0%	4%	0%	1%
	Wittevrouwenveld	2,7	5,0	0,0	0,0	4%	4%	0%	0%
	Scharn	2,0	0,0	0,0	1,0	3%	0%	0%	3%
	Totaal Stedelijk	11,7	39,0	10,0	4,0	17%	35%	20%	14%
Stadsrand	Heer	6,3	12,0	5,0	2,0	9%	11%	10%	7%
	Jekerdal	0,0	0,0	2,5	0,0	0%	0%	5%	0%
	Limmel	0,0	5,0	2,0	0,0	0%	4%	4%	0%
	Scharn	0,0	0,0	2,0	0,5	0%	0%	4%	0%
	Belfort	0,0	1,0	0,5	0,0	0%	1%	1%	0%
	Borgharen	0,0	2,0	0,0	2,0	0%	2%	0%	7%
	Caberg	1,3	1,0	0,0	1,5	2%	1%	0%	4%
	Heugem	0,0	4,0	0,0	0,0	0%	4%	0%	0%
	Daalhof	0,0	2,0	0,0	2,5	0%	2%	0%	9%
	Sint Pieter	0,0	1,0	0,0	0,0	0%	1%	0%	0%
	Pottenberg	0,0	1,0	0,0	0,0	0%	1%	0%	0%
	Amby	1,3	1,0	0,0	0,0	2%	1%	0%	0%
	De Heeg	0,0	1,0	0,0	0,0	0%	1%	0%	0%
	Lanakerveld	0,0	1,0	0,0	0,0	0%	1%	0%	0%
	Biesland	0,0	3,0	0,0	1,0	0%	3%	0%	0%
	Totaal Stadsrand	9,0	35,0	12,0	8,5	13%	31%	24%	26%
Gemeente	Totaal	68,0	112,0	50,0	30,5	100%	100%	100%	100%

Meer dan 10 toevoegingen per jaar / Meer dan 5% van het gemeentelijk totaal

Bron: Gemeente Maastricht, evaluaties woningsplitsingsbeleid (2015, 2016, 2018 en 2021).

4.4 Interviews: toegevoegde waarde van het afstandscriterium?

Afstandscriterium; het criterium teveel?

De meningen van betrokkenen partijen lopen sterk uiteen als het gaat om de meerwaarde van het afstandscriterium. Verhuurders geven aan dat met de 40-40-40 regeling en het straatpercentage er al strenge quota zijn voor het aantal studenteneenheden. Dat er slechts enkele aanvragen zijn geweigerd op basis van dit criterium zegt volgens hen genoeg over de toegevoegde waarde van het afstandscriterium. Daarnaast vragen verhuurders zich af of het afstandscriterium een bijdrage levert in het behoud van de leefbaarheid van een buurt of straat. Als er al meerdere verkamerde panden naast elkaar zitten, maakt het dan nog uit dat een daar tussenin gelegen zelfstandige woning zit die niet verkamerd kan worden? Buurtbalans benadrukt dat het afstandscriterium juist als extra toegevoegde waarde (ten opzichte van het straatpercentage) heeft dat concentraties van woningomzettingen binnen een straat worden voorkomen. ten opzicht van het straatpercentage. Juist de combinatie van straatpercentage en afstandscriterium zorgt er wat hen betreft voor dat er een gezonde balans kan ontstaan tussen zelfstandige woningen voor reguliere huishoudens en studentenhuisvesting.

Lastig om vooraf te weten of een aanvraag kans maakt

Er bestond sinds medio 2021 op Intranet een openbare digitale kaart waarop voor vergunningaanvragers te zien was waar panden zaten die al verkamerd waren. Daarmee was het voor pandeigenaren duidelijk of een aanvraag voor woningomzetting kans maakt op basis van het afstandscriterium. Verhuurders geven aan dat deze kaart niet volledig is bijgewerkt en ook lastig te vinden is op de gemeentelijke website. Inmiddels is deze kaart van de site verwijderd in afwachting van een actualisatie. Daardoor blijft het lastig om als pandeigenaar vooraf te weten of een aanvraag kans maakt op een vergunning, gelet op dit criterium.

Buurtbalans geeft echter aan dat het afstandscriterium een sterk preventieve werking heeft. De meeste aanvragers weten waar omgezette panden zitten (of kunnen dat eenvoudig bij de gemeente te weten komen, ook bij het ontbreken van een openbare kaart) en of ze dus kans maken op een vergunning als ze hun aanvraag indienen. Het zeer beperkte aantal geweigerde aanvragen op basis van het afstandscriterium tot die preventieve werking wat hen betreft aan.

4.5 Invloed opkoopbescherming en Omgevingsvisie

Effect opkoopbescherming onzeker

Door de aanstaande opkoopbescherming worden de mogelijkheden om goedkope- en middeldure koopwoningen aan te kopen met als doel deze te verhuren sterk ingeperkt. Daarmee zal de opkoopbescherming naar verwachting een rem zetten op het splitsen / verkameren van panden. De mate waarin hangt af van de reikwijdte (alleen voor bepaalde buurten of voor de hele stad) en van de te stellen prijsgrens (de opkoopbescherming mag enkel gelden voor goedkope en middeldure koopwoningen). Dit ligt nog niet vast. Een voorstel voor de opkoopbescherming zal nog voor de zomer aan de raad ter besluitvorming worden aangeboden. Hoe hoger de prijsgrens voor goedkope- en middeldure koopwoningen wordt gelegd, hoe minder ruimte er blijft voor woningsplitsing en woningomzetting (mits die prijsgrens ook goed onderbouwd is).

Omgevingsvisie beperkt mogelijkheden in de stadsrand en stedelijk woonmilieu

In de huidige Omgevingsvisie is voor de wijken aan de randen van de stad verdunding het uitgangspunt. Verdichten is mogelijk nabij concentraties van voorzieningen. In het Centrum en omliggende buurten zou

er dan meer ruimte zijn voor verdichting. In de Omgevingsvisie is daarbij geen onderscheid gemaakt tussen nieuwbouw enerzijds en splitsen en omzetten anderzijds. In de actualisatie van de Omgevingsvisie zal dit onderscheid moeten worden uitgewerkt, waarmee duidelijker wordt wat vanuit het ruimtelijk beleid de mogelijkheden zijn voor splitsen en omzetten.

4.6 Conclusies

Op basis van de evaluatie kunnen we de volgende conclusies trekken over de straatquota binnen het woningsplitsingsbeleid:

Straatpercentage

- Slechts één aanvraag voor woningomzetting is afgewezen puur op basis van het straatpercentage. Dat betekent echter niet dat het criterium geen invloed heeft binnen het splitsingsbeleid. Veel pandeigenaren zijn immers goed op de hoogte van het aantal op slot staande straten en dienen daarom bij voorbaat geen aanvraag in voor een van de op slot staande straten (preventieve werking). Daarnaast is in de registratie van alle aanvragen niet exact bijgehouden welke aanvragen niet voldeden aan het straatpercentage (enkel als het straatpercentage het cruciale criterium was waarop een aanvraag geweigerd werd).
- Het aantal op slot staande straten is sinds 2018 met ongeveer 25% toegenomen; van 87 naar 109. De meeste op slot staande straten liggen in het stadsrand woonmilieu (72). In dit woonmilieu is dit criterium ook strenger (maximaal 10%) dan in het stedelijke woonmilieu (maximaal 20%). Op dit moment staat circa 1 op de 15 straten in Maastricht op slot.
- Woningomzetting komt veruit het meest voor in het centrum woonmilieu. Dat is al sinds de invoering van het straatpercentage (2016). Maar in het aantal aanvragen voor dit woonmilieu is de laatste jaren niet verder toegenomen. Toch zijn diverse betrokkenen van mening dat ook voor het Centrum een straatquotum moet gaan gelden. Ook om te voorkomen dat het Centrum de komende jaren nog meer te maken krijgt met verkamering, doordat in de Omgevingsvisie is aangegeven dat verdichting buiten het Centrum en het stedelijke woonmilieu nog maar beperkt (of soms helemaal niet meer) mogelijk is.
- Diverse betrokkenen vinden ook dat voor woningsplitsing een straatpercentage moet gelden. Maar de meningen hierover lopen sterk uiteen. In het verleden is er voor gekozen om geen straatpercentage voor woningsplitsing te laten gelden omdat bewoners van zelfstandige wooneenheden een ander leefritme en meer verantwoordelijkheidsgevoel voor woning en omgeving hebben.

Afstandscriterium

- Ook voor het afstandscriterium geldt dat slechts incidenteel een aanvraag is geweigerd vanwege dit criterium. Ook hierbij zal meespelen dat aanvragers bij voorbaat rekening houden met het afstandscriterium alvorens ze een aanvraag indienen (preventieve werking). Maar in tegenstelling tot het straatpercentage is het voor aanvragers veel lastiger om vooraf in te schatten of ze wel of niet aan dit criterium kunnen voldoen.
- Zowel het straatpercentage als afstandscriterium hebben voor- en tegenstanders. Maar de weerstand van tegenstanders tegen het afstandscriterium is beduidend groter dan tegen het straatpercentage. Sommige partijen vragen zich af wat de toegevoegde waarde is van het criterium, omdat er ook al een straatpercentage geldt. Opgeteld bij het gegeven dat er slechts incidenteel een

aanvraag op dit criterium wordt afgewezen, zou dit volgens diverse partijen het eerste criterium zijn dat in aanmerking komt om geschrapt te worden van de beleidsregels.

- Voorstanders geven juist aan dat de toegevoegde waarde van het afstandscriterium ligt in het voorkomen van clustering van omgezette panden in een straat. Clustering zou anders kunnen leiden tot een versnelde toename van kamerverhuur omdat aanliggende en zeker tussenliggende panden minder aantrekkelijk worden voor reguliere bewoning.

Effect Opkoopbescherming en Omgevingsvisie

- Diverse betrokkenen geven aan dat de mogelijkheden voor woningsplitsing en woningomzetting de komende jaren beperkt worden door de Opkoopbescherming. De gevolgen van de Omgevingsvisie (met name de visie ten aanzien van verdunnen en verdichten) voor de mogelijkheden om te splitsen en om te zetten, zijn nog niet geheel duidelijk.
- Daarmee komt de vraag op of gezien deze ontwikkelingen er nog wel ruimte is voor kleinschalige toevoegingen via woningsplitsing en woningomzetting en zo ja, of de benodigde inzet bij de beoordeling van aanvragen nog opweegt tegen de beperkte mogelijkheden.
- Cruciaal hierbij is wel de reikwijdte van de Opkoopbescherming. Hoe hoger de prijsgrens komt te liggen van woningen die onder opkoopbescherming gaan vallen, hoe minder ruimte er blijft voor woningsplitsing en woningomzetting.

5 Toetsing op woningniveau

Naast de toetsingscriteria op stads- en straatniveau zijn er ook enkele criteria op woningniveau. Voor aanvragen waarbij woningen aan de voorraad worden toegevoegd (met name bij woningsplitsing, maar ook bij een deel van herbestemming) zijn deze criteria wat belangrijker dan bij woningomzetting. Dit komt omdat de straatcriteria niet van toepassing zijn als er woningen (in plaats van kamers) worden toegevoegd.

5.1 Woningoppervlakte (minimaal 110 m²)

Panden met een woonoppervlakte kleiner dan 110 m² komen niet in aanmerking voor splitsing, omzetting of herbestemming. In de periode 2019-2021 zijn acht aanvragen (5x woningsplitsing, 3x woningomzetting) geweigerd waarbij het pand niet voldeed aan dit criterium. Dat is beduidend vaker dan in de periode daarvoor (drie weigeringen in de periode 2016-2018). Van alle geweigerde aanvragen (59 in de afgelopen drie jaar) kwam dat bij 14% door het oppervlaktecriterium. Slechts één keer ging het om een geweigerde aanvraag voor legalisatie van een bestaande splitsing.

Interviews: Veel begrip voor criterium, maar mogelijk aanscherpen

Veel partijen die we gesproken hebben kunnen zich nog steeds vinden in een criterium waarbij kleinere woningen (die geschikt zijn voor de grote groep kleinere huishoudens) beschermd worden tegen splitsing / omzetting. Er zijn wel enkele partijen die vinden dat een nadere aanscherping van dit criterium onderzocht moet worden. Zo geeft Buurtbalans aan dat de oppervlakenorm aangepast moet worden naar 140 m², zoals ook door andere studentensteden gehanteerd wordt.

Stedenbouwkundigen van de gemeente benadrukken dat er ook grotere woningen (meer dan 110 m²) zijn die ooit met een bepaald doel als grote woning zijn gerealiseerd en die daarom een meerwaarde voor de stad hebben. Bijvoorbeeld woningen aan de singels met een beroep aan huis voor niet dagelijks bezoek (advocaten, notarissen, architecten, huisartsen), die daarmee toch dichtbij het stedelijk kerngebied zitten. Hetzelfde geldt voor woningen die juist gebouwd zijn voor kapitaalkrachtige, grote gezinnen. Als in deze gebieden veel woningen worden gesplitst / verkamerd, dreigen deze gebieden deze meerwaarde te verliezen.

Interviews: nieuwe woonruimte: strengere norm minimumoppervlak

De woonruimte die gecreëerd wordt bij splitsing of woningomzetting moet qua oppervlakte voldoen aan het Bouwbesluit. Voor zelfstandige eenheden (splitsing) geldt een minimum gebruiksoppervlak van 18 m² (en 15 m² in geval van studenten). Voor kamers (omzetting) geldt een minimum verblijfsgebied van 5 m². Daarmee gaat de gemeente op de minimeisen zitten. Diverse betrokkenen (gemeente, bewoners, architecten en studenten) vragen zich daarmee af of dit wel tot de juiste woonkwaliteit leidt. Daarnaast leiden dergelijk kleine minimumoppervlaktes tot een (te) hoge woonintensiteit).

Voor aanpassing van de kwaliteitsnorm zijn meerdere suggesties gegeven. Een eerste optie is het verhogen van het minimum oppervlak. Voor onzelfstandige kamers een minimum verblijfsgebied van 10 m² (mogelijk iets hoger), voor zelfstandige eenheden wordt een norm van minimaal 50 m² gebruiksoppervlak genoemd, zoals ook in sommige bestemmingsplannen is opgenomen en door veel andere steden als minimumnorm wordt gehanteerd. Een tweede optie is om een maximum aantal gesplitste of omgezette eenheden per pand te benoemen. Deze optie richt zich met name op meer regulering ten aanzien van de verdichting in buurten en beperken van de woonintensiteit, maar kan

indirect ook de woonkwaliteit op pandniveau beïnvloeden (namelijk groter woonoppervlak per kamer / woning).

5.2 Parkeernorm voor auto's

Panden moeten voldoen aan de bestaande parkeernorm voor auto's. Indien het niet mogelijk was om voldoende parkeerplek in fysieke zin te creëren, behoorde het tot de mogelijkheden om een financiële bijdrage te storten in een parkeerfonds, waaruit later collectieve parkeervoorzieningen gerealiseerd konden worden.

De afgelopen drie jaar zijn drie aanvragen (1x woningsplitsing, 1x woningomzetting, 1x herbestemming) geweigerd vanwege het niet voldoen aan deze norm. Dit is vergelijkbaar met de vorige periode (twee keer in de periode 2016-2018).

Interviews: parkeerfonds verdwenen is knelpunt voor Centrum

Recent is de nieuwe parkeernota vastgesteld. Daarin is de optie om -als er geen parkeerplekken gerealiseerd kunnen worden- een bedrag in een parkeerfonds te storten, verdwenen. Verhuurders geven aan dat het daarmee nagenoeg onmogelijk wordt om panden te splitsen of om te zetten in het centrum, omdat daar zelden op eigen terrein parkeerplaatsen gecreëerd kunnen worden. De gemeenteraad kan hiervoor weliswaar een uitzondering maken, maar verhuurders vragen zich af of deze uitzonderingsoptie vaak toegepast gaat worden en zo ja, hoeveel tijd er over heen gaat voordat de vergunning alsnog wordt afgegeven in zo'n situatie. Om splitsing en omzetting in het centrum mogelijk te maken, zou er wat de verhuurders betreft in dit woonmilieu meer ruimte geboden moeten worden om op een andere manier invulling te geven aan de parkeernorm.

5.3 Fietsenstalling

Aanvragen voor woningsplitsing, woningomzetting en herbestemming moeten beschikken over een fietsenstalling op eigen terrein. Bij slechts één aanvraag in de afgelopen drie jaar (woningomzetting) is sprake geweest van een weigering, omdat men niet aan dit criterium voldeed. Dat is minder dan in de periode 2016-2018 (destijds vier keer).

Interviews: vooral in het centrum een probleem

De meeste partijen zijn het erover eens dat er weliswaar goede voorwaarden gecreëerd kunnen worden om een fiets netjes te parkeren (via een inpandige fietsenstalling), maar dan is het vervolgens wel aan de bewoners om hier opvolging aan te geven. De mens (dus niet alleen de student) kiest daarbij de weg van de minste weerstand. Kost het veel moeite om een fiets ergens te parkeren, dan wordt de fiets alsnog op straat of tegen een lantaarnpaal gezet. Verhuurders en architecten geven aan het dat vooral in het centrum zeer lastig is om een inpandige fietsenstalling te creëren. Vaak is het daar niet mogelijk een fietsenstalling op eigen terrein te maken. Daarom wordt regelmatig een fietsenstalling enkele deuren verder (bij een groter pand) gecreëerd of worden plekken aangebonden bij een grotere fietsenstalling (bijvoorbeeld bij het station). Dergelijke oplossingen vergroten de drempel voor bewoners om snel en makkelijk de fiets op een daarvoor bestemde plek te parkeren (waardoor men alsnog de fiets op een verkeerde plek parkeert). Overlast van fietsen blijft daardoor nog steeds een groot probleem.

Er zijn wel meerdere initiatieven om de overlast te beperken. In het verleden was er bij handhaving specifieke aandacht voor het fout parkeren van fietsen. Op basis van een melding kwamen handhavers

snel ter plaatse kwam om bewoners aan te spreken. Dit initiatief is gestopt, maar diverse betrokkenen zouden deze handhavingsactie willen herintroduceren.

Daarnaast wordt het initiatief Posifiets door geïnterviewden gewaardeerd. Hierbij worden bewoners bewust gemaakt van het belang om hun fiets op een goede manier te stallen en wordt ook gekeken naar strategische plekken (waar veel studenten wonen) om extra fietsenstallingen te creëren.

De eerder genoemde parkeernota (paragraaf 5.2) reguleert ook het fietsparkeren. Uitgangspunt daarin is dat per appartement minimaal 2 fietsplekken gecreëerd moeten worden. Voor studentenhuisvesting blijkt die norm in de praktijk te hoog. Bij aanvragen voor woningsplitsing toetst de gemeente de fietsenstalling daarom aan de voorwaarden uit het splitsingsbeleid (hierin is de norm 1 fietsplek per kamer). Bij een herziening van de parkeernota zal de norm voor fietsparkeren gecorrigeerd moeten worden.

5.4 Afvalberging

Aanvragen voor woningsplitsing, woningomzetting en herbestemming moeten beschikken over een inpandige afvalberging. In de afgelopen drie jaar is één aanvraag (woningssplitsing) geweigerd, waarbij men (onder andere) niet aan dit criterium voldeed. De afvalberging was daarbij niet het cruciale criterium geweest waarop een aanvraag is geweigerd. De aanvraag voldeed ook niet aan het woonoppervlaktecriterium (minimaal 110 m²). In de periode 2016-2018 waren er nog drie aanvragen waarbij men niet aan dit criterium voldeed.

Interviews: frequentie afval ophalen

De ervaring is dat in de meeste aanvragen voor woningsplitsing en woningomzetting een goede inpandige afvalberging wordt gecreëerd. Voor pandeigenaren vormt de afvalberging daarom vrijwel nooit een knelpunt bij het verkrijgen van een vergunning. Aandachtspunt is vooral de frequentie van het ophalen van huisvuil. In het Centrum wordt sinds enige tijd nog één keer per twee weken het huisvuil opgehaald. In een gesplitste of verkamerde woning met meerdere studenten is het niet wenselijk dat afval twee weken blijft liggen alvorens het wordt opgehaald. De kans op ongedierte wordt hierdoor groot. Daardoor zullen bewoners ook weer overwegen om afval alsnog buiten te stallen. Verhuurders doen het verzoek om huisvuil opnieuw weer wekelijks op te halen.

5.5 Planschade-overeenkomst

Pandeigenaren die een woning willen omzetten moeten een planschade-overeenkomst ondertekenen. Daarmee wordt vastgelegd dat zij financieel verantwoordelijk zijn, mochten omwonenden directe nadelige financiële gevolgen (lees: waardedaling van hun eigen woning) ondervinden als gevolg van de toegevoegde verkamerde woning. Geen enkele aanvraag is op dit punt de afgelopen jaren geweigerd. In de periode 2016-2018 is het niet ondertekenen van een planschade-overeenkomst één keer de oorzaak voor een geweigerde vergunning geweest.

Interviews: vrijwel geen planschade verzoeken ingediend

Team Vergunnen van de gemeente geeft aan dat vrijwel elke pandeigenaar zonder problemen de planschade-overeenkomst ondertekent. De afgelopen jaren is er nauwelijks een verzoek tot planschade van omwonenden (of anderen) binnen gekomen. De reden hiervoor is niet duidelijk. Mogelijk dat de

kosten van €300 voor een verzoek tot planschade als drempel wordt ervaren. Deze kosten zijn in het verleden ingevoerd omdat bureaus doorlopend planschade verzoeken indienden.

5.6 Overige stedenbouwkundige gronden

In de afgelopen drie jaar zijn 12 aanvragen geweigerd op basis van overige stedenbouwkundige gronden (20% van alle geweigerde aanvragen). Dit gebeurde vooral bij aanvragen voor woningsplitsing (7x) en herbestemming (4x). Het grootste deel daarvan (8) is in 2021 is geweigerd.

Interviews: laatste jaren strikter getoetst op woonkwaliteit

Het woningsplitsingsbeleid toetst nieuwe aanvragen op enkele individuele kenmerken, vooral gericht op de kwantiteit en enkele specifieke woningkenmerken. Daarnaast staan in de verschillende bestemmingsplannen van alle stadsdelen / wijken nog diverse andere aspecten waar nieuwe woningbouwontwikkelingen op getoetst kunnen worden (Past het initiatief in de omgeving? Wat is de beoogde woonkwaliteit?). In de praktijk werden deze overige criteria niet of nauwelijks toegepast bij de beoordeling van aanvragen voor woningsplitsing of woningomzetting. De beperkte toets had ook een reden; het snel en efficiënt reguleren van deels illegale verkamering en het snel inspelen op de grote vraag naar kamers en kleine zelfstandige eenheden. Met de invoering van het facetbestemmingsplan (waarbij de toetsingscriteria uitsluitend afkomstig waren uit het splitsingsbeleid) werd deze beperkte toets verder bestendigd. Maar door de toename van verkamering en woningsplitsing rees steeds meer de vraag of deze nieuwe toevoegingen wel van de juiste woonkwaliteit zijn voorzien en of het wel leidt tot de juiste ontwikkeling van de verschillende woonmilieus in de stad.

Vanaf 2020 is zijn stedenbouwkundigen van de gemeente daarom nadrukkelijker betrokken geraakt bij het toetsen van nieuwe aanvragen voor woningsplitsing en -omzetting. Hierdoor is er -meer dan in de jaren daarvoor- strikter gekeken naar relevante aandachtspunten uit de Omgevingsvisie de bestaande bestemmingsplannen (zie onderstaand kader).

Stedenbouwkundige aandachtspunten uit bestemmingsplannen waar strikter naar wordt gekeken bij aanvragen woningsplitsing en woningomzetting

Standaard afwijkingstoetsing uit bestemmingsplannen waarbij moet worden onderbouwd dat door de nieuwe ontwikkeling de stedenbouwkundige / ruimtelijke kwaliteit niet verslechterd en dat de belangen van derden niet onevenredig worden aangetast (privacy, bezonning, hinder):

- Permanente bewoning vindt plaats in het hoofdgebouw (dus in principe niet op zolders, souterrains en bijgebouwen);
- Er wordt geen (on)zelfstandige woning achter de bestaande woning gecreëerd;
- In dynamische woonmilieus dient een woning tenminste één geluidsluwe zijde te hebben;
- Publieksfuncties in dynamische woonmilieus die op de begane grond zitten van een pand, kunnen niet worden omgezet tot woonruimte;
- Verminderen hoeveelheid verharding / verbeteren leefklimaat.

Verhuurders en architecten snappen dat de gemeente nieuwe initiatieven toetst aan bouwtechnische eisen zodat woonruimte aan een zekere minimumkwaliteit voldoet. Maar de huidige werkwijze is niet transparant. Er worden nu aanvragen voor splitsing en omzetting afgewezen op basis van stedenbouwkundige gronden, terwijl deze criteria niet in het splitsingsbeleid staan. Daardoor is het voor verhuurders gissen of ze enige kans maken als ze een aanvraag indienen. Daarom wordt de oproep gedaan

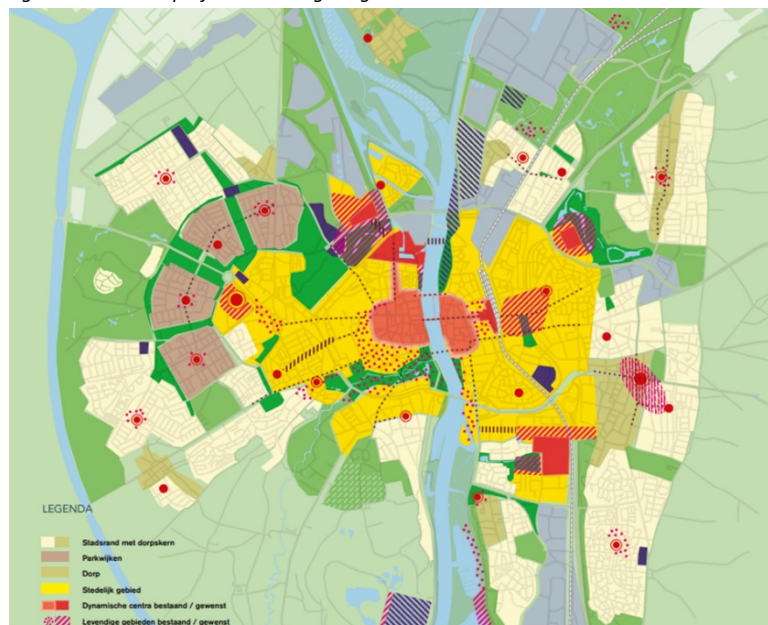
om relevante en zo objectief mogelijke kwaliteitseisen aan woning en woonomgeving vast te leggen in het beleid en deze openbaar te maken.

Interviews: gebiedsgerichte benadering en transparante kwaliteitscriteria

Cluster Stedenbouw van de gemeente geeft aan dat bij het toetsen van nieuwe aanvragen veel meer gekeken moet worden naar woningdichtheden dan naar de beoogde doelgroep (wel of geen studenten). De woningdichtheid (aantal woningen per buurt, straat, pand) is van belang omdat dit direct invloed heeft op de 'claim' die iedere woning legt op de openbare ruimte en voorzieningen: meer parkeren, meer fietsenstallingen, meer afvalbakken. Effect is er ook op aan elkaar grenzende percelen; het verlies aan privacy door dakterrassen en dakkappen, verlies aan zonuren door optopping/maximeren bebouwing, overlast door intensiever en ander gebruik buitenruimte. Per woonmilieu (waarbij wellicht meer onderscheid gewenst is dan de huidige driedeling: centrum, stedelijk en stadsrand) zou dan gekeken kunnen worden welke woningtypen en welke mate van verdichting daarbij past. In de Omgevingsvisie zijn daarover al duidelijke keuzes gemaakt (gebiedsprofielen) waarbij aangesloten kan worden.

Op deze wijze zou bij toetsing van aanvragen veel meer rekening worden gehouden met wat een specifieke plek aan kan qua

Figuur 5.1: Gebiedsprofielen uit Omgevingsvisie Maastricht 2040



verdichting door splitsing en omzetting (gebruiksintensiteit van woning en woonomgeving). Dan nog kan het voorkomen dat sommige initiatieven volgens de uitvoeringsregels van het splitsingsbeleid weliswaar goed zouden passen, maar in de praktijk toch niet wenselijk kan zijn op een bepaalde plek. Een optie zou kunnen zijn om de huidige beleidsregels niet als harde eis te hanteren, maar als vuistregels, waarbij kan worden afgeweken als de situatie daarom vraagt. Dat zou dus kunnen leiden tot een afwijzing terwijl op basis van de beleidsregels een vergunning zou worden afgegeven, maar het omgekeerde is ook mogelijk.

Maar niet iedereen is overtuigd van zo'n gebiedsgerichte benadering. Keerzijde is dat het lastig zal zijn om goede objectieve normen te bepalen waarop je een vergunning wel of niet kunt verlenen. Dat zal weer leiden tot meer onduidelijkheid bij betrokkenen (verhuurders, architecten, omwonenden) over de werking van het splitsingsbeleid (op basis van welke gronden wordt de ene aanvraag wel en de andere niet verleend?), wat vervolgens ook tot meer werk leidt bij medewerkers van de gemeente om de uitkomst van aanvragen toe te lichten aan aanvragers en omwonenden.

Interviews: moet herbestemming altijd een monument zijn?

Het contingent voor herbestemming is de afgelopen jaren nooit volledig gebruikt. Volgens geïnterviewden komt dit onder andere doordat herbestemming altijd een monument moet zijn. Dat maakt de mogelijkheden al veel kleiner. Bovendien staan de meeste panden met monumentale status in het Centrum en in dat woonmilieu is herbestemming vanuit het bestaande bestemmingsplan vaak al mogelijk

(wonen is al toegestaan), waardoor geen aanvraag voor herbestemming hoeft te worden gedaan. In het verleden zijn op basis van dit criterium initiatieven gesneuveld die op veel punten goed scoorden, alleen geen monumentale status kenden. Veel partijen (verhuurders, architecten, Universiteit, Buurtbalans) vragen zich af of dit criterium voor herbestemming wel gehandhaafd moet blijven.

Dakterrassen: handhaving belangrijker dan vooraf toetsen

Recent is de gemeente geconfronteerd met een uitspraak van de Raad van State. Bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor studentenhuysvesting had de gemeente te weinig rekening met het gebruik van de buitenruimte, in dit geval een dakterras (hoeveel personen mogen er gebruik van maken? Op welke tijdstippen en hoe vaak? Wat is het effect voor omwonenden?). Uit een Raadsinformatiebrief (december 2021) bleek dat de mogelijkheden om een dakterras aan te leggen al zeer beperkt zijn in Maastricht. In de meeste bestemmingsplannen is de aanleg van een dakterras niet toegestaan. In sommige bestemmingsplannen (voor specifieke projecten) komt het voor dat dakterrassen op specifieke locaties juist zijn toegestaan. In andere bestemmingsplannen (zoals Amby, Itteren-Borgharen, Maastricht-West en Heer-Scharn) is geen expliciet verbod opgenomen.

De gemeente heeft reeds een voorstel gemaakt van aanvullende voorwaarden die gesteld kunnen worden ten aanzien van het gebruik, als er toch een aanvraag voor een omgevingsvergunning ten behoeve van een dakterras komt bij een pand dat gebruikt wordt voor kamergewijze verhuur (en de gemeente bereid is om af te wijken van het verbod op een dakterras uit het bestemmingsplan⁹):

- het dakterras mag van vrijdag op zaterdag en van zaterdag op zondag niet worden gebruikt tussen 23:00 en 08:00 uur.
- het dakterras mag op de overige dagen niet worden gebruikt tussen 22:00 en 08:00 uur.
- muziek op het dakterras is niet toegestaan.
- het produceren van geluidsoverlast in zijn algemeenheid is niet toegestaan.
- open vuur op het dakterras is niet toegestaan; ook geen barbecue
- het dakterras mag door maximaal (aantal bewoners + 2) personen gelijktijdig worden gebruikt.
- het houden van feestjes op het dakterras is niet toegestaan.

In de gesprekken is gevraagd of (en zo ja hoe) criteria ten aanzien van het gebruik van buitenruimten betrokken moeten worden bij het toetsen van nieuwe aanvragen voor woningsplitsing en woningomzetting. De meeste partijen (verhuurders, architecten, Universiteit en studenten) zijn geen voorstander van het vastleggen van criteria voor het gebruik van dakterrassen. Men vraagt zich vooral af hoe de gemeente wil handhaven of het gebruik van buitenruimten. Als daarvoor niet genoeg capaciteit is, wat is dan de waarde van dergelijke voorwaarden? Een ander punt is dat veel inwoners (student of geen student) gebruik maken van een dakterras (als ze daarover beschikken) en daarbij soms wel eens teveel geluid produceren. Waarom zouden deze gebruiksvoorwaarden dan alleen voor omgevingsvergunningen ten aanzien van kamergewijze verhuur moeten gelden? Tenslotte wordt aangegeven dat het op de meeste plekken in de gemeente al nagenoeg onmogelijk is om een vergunning voor een dakterras te krijgen. Moeten er dan heel veel gebruiksvoorwaarden opgesteld worden voor die paar vergunning die nog afgegeven kunnen worden?

Volgens de VVWM is het vooral belangrijk om meer aan handhaving te doen ten aanzien van feestjes en overlast via dakterrassen. Betere samenwerking tussen gemeente, politie en verhuurders kan daarbij helpen. Belangrijk is ook om sancties niet altijd bij de verhuurder te leggen, maar juist ook bij de bewoners die de overlast veroorzaakt hebben.

Er zijn echter ook voorstanders van regels ten aanzien van het gebruik van dakterrassen. Met name Buurtbalans vindt het belangrijk om gebruiksvoorwaarden vast te leggen, zodat voor omwonenden helder is wanneer zij wel of niet melding van overlast kunnen maken.

⁹ In gebieden waar geen verbod geldt op dakterrassen kunnen deze aanvullende voorwaarden niet worden gesteld.

Binnen de gemeente zijn de meningen verdeeld. Enerzijds zouden gebruiksvoorwaarden passen binnen de wens om een meer integrale toets te maken (past een aanvraag -en daarmee ook een dakterras- binnen het beoogde woonmilieu?). Anderzijds worden hiermee veel extra voorwaarden gesteld, waardoor het woningsplitsingsbeleid nog complexer wordt en moeilijker uit te leggen aan alle betrokkenen, terwijl gebruiksvoorwaarden mogelijk maar voor een beperkt deel van de stad effect heeft.

5.7 Conclusies:

Op basis van de evaluatie kunnen we de volgende conclusies trekken over de woningcriteria binnen het woningsplitsingsbeleid:

- Vooral het minimumwoonoppervlak (110 m²) en de parkeernorm zijn criteria waarop weleens een aanvraag wordt geweigerd. Bij het woonoppervlak werden veel meer aanvragen geweigerd (8) dan in de periode 2016-2018 (3).
- De huidige woningcriteria worden in de basis door veel betrokkenen geaccepteerd. Er zijn hier en daar wel beperkingen, waarvoor een (lichte) aanpassing van sommige criteria voor de hand ligt. Met name het minimumoppervlak van de gesplitste woningen (minimaal 18 m² gebruiksoppervlak) of omgezette eenheden (minimaal 5 m² verblijfsgebied) vinden veel partijen te laag liggen. Een andere veelgehoorde wens is om het criterium dat herbestemming alleen bij monumentale panden kan plaatsvinden, af te schaffen.
- Veel betrokkenen geven aan dat je wel veel criteria op woningniveau kunt benoemen waarop nieuwe aanvragen worden getoetst. Maar alleen aanvragen vooraf beoordelen kan niet voorkomen dat er toch overlast ontstaat. Dit geldt met name voor de fietsenstallingen (waar al een criterium voor bestaat) en dakterrassen (nog geen criterium, maar wordt wel veel over gesproken). Ook met een goed geplaatste fietsenstalling komt het voor dat bewoners hun fiets op een verkeerde plek in de openbare ruimte plaatsen. En een reglement over wanneer een dakterras (als dat al aangelegd mag worden) wel en niet gebruikt mag worden, kan niet voorkomen dat er toch op het verkeerde tijdstip geluidsoverlast ontstaat. Handhaving door de gemeente en goed beheer door verhuurders en bewoners vinden veel betrokkenen veel belangrijker dan extra criteria om aanvragen aan de voorkant te toetsen.

Er zijn vooral veel aanvragen geweigerd op basis van overige stedenbouwkundige redenen (12x), waarbij in brede zin wordt gekeken of de stedenbouwkundige kwaliteit door de nieuwe ontwikkeling niet verslechterd en dat de belangen van derden niet onevenredig worden aangetast.

Toetsen op individuele criteria of gebiedsgerichte benadering?

- Maar belangrijkste aandachtspunt is de visie ten aanzien van wooncriteria. Toets je als gemeente op enkele afgebakende criteria of kies je voor een meer integrale benadering waarbij naar de specifieke plek kijkt? Vooral door stedenbouwkundigen binnen de gemeente wordt gevraagd om een meer gebiedsgerichte benadering, waarbij veel meer wordt gekeken naar de woonintensiteit en dynamiek van de woonomgeving. Nu al wordt er strenger getoetst op waar woningen / kamers worden toegevoegd (alleen in het hoofdgebouw, niet op zolders, souterrains, bijgebouwen). Maar er zou daarnaast ook veel meer rekening moeten worden gehouden met of een specifieke plek ook geschikt is om verdere verdichting mogelijk te maken. De Omgevingsvisie geeft daar al richting in. De huidige beleidsregels (zowel op straat- als woningniveau) zijn daar volgens Stedenbouw te grofmazig voor.
- Veel externe partijen (verhuurders, Buurtbalans, architecten, Universiteit) zijn tot op zekere hoogte voorstander van meer kwaliteitscriteria. Voor verhuurders en architecten is het wel belangrijk dat de criteria ook worden vastgelegd, voor iedereen openbaar zijn en eenduidig zijn. Op dit moment is voor

hen niet duidelijk wanneer een aanvraag geweigerd wordt en lijkt er een vorm van willekeur te ontstaan.

6 Overige aandachtspunten

6.1 Keurmerk Prettig Wonen

De afgelopen jaren heeft met name de VVWM in samenwerking met andere partijen, getracht om een Keurmerk Prettig Wonen op te zetten. Daarmee wordt het voor (potentiële) huurders in één oogopslag duidelijk of de woning in orde is qua brand- en inbraakveiligheid en dat de verhuurder betrouwbaar en goed bereikbaar is. Ondanks alle inzet van partijen is het Keurmerk onvoldoende van de grond gekomen. Beschikbare capaciteit bij de marktpartijen is daar een belangrijke oorzaak van. Er wordt daarom gekeken of bij andere partijen mensen ingezet kunnen worden die het Keurmerk verder uit kunnen rollen over de stad (bijvoorbeeld een of meerdere studenten van de Universiteit). Een ander aandachtspunt is de noodzaak van zo'n Keurmerk onder verhuurders en huurders. De vraag is veel groter dan het woningaanbod. Daardoor is het hebben van een Keurmerk niet onderscheidend genoeg. Er zijn te weinig keuzemogelijkheden. Weliswaar hebben de woningcorporaties zich inmiddels achter het Keurmerk geschaard, maar deelname van de particuliere huurmarkt blijft achter. Dit is wel noodzakelijk, want een Keurmerk krijgt pas zeggingskracht als een groot deel van de markt het Keurmerk erkent en toepast.

Verhuurdersvergunning als mogelijk alternatief

Er ligt momenteel een wetsvoorstel Goed verhuurderschap voor. In dit voorstel wordt het voor gemeenten mogelijk om een werkwijze aan alle verhuurders voor te schrijven. Het gaat daarbij vooral om gedragsregels, zoals het garanderen van een passende huurprijs, ervoor zorgen dat de verhuurde woonruimte geen bedreiging vormt voor de veiligheid of gezondheid van de huurder en een gelijke behandeling voor elke huurder (ongeacht geloof, nationaliteit, ras, seksuele geaardheid, etc.). Een gemeente kan daarbij ook een verhuurvergunning overwegen, waardoor alleen personen die de werkwijze onderschrijven in aanmerking kunnen komen voor zo'n vergunning. Bovendien kan de vergunning ingetrokken worden als de verhuurder niet aan de werkwijze voldoet.

Veel partijen zien in zo'n verhuurdersvergunning een mogelijk alternatief, mocht het Keurmerk Prettig Wonen de komende jaren onvoldoende van de grond komen. De VVWM geeft aan dat er dan wellicht ook strengere brandveiligheidseisen gesteld kunnen worden, ook voor kamers met minder dan vijf personen. De Universiteit merkt op dat bij een verhuurdersvergunning het wel van belang is dat de gemeente ook voldoende handhaving uitvoert, zodat er een stok achter de deur zit, mochten verhuurders niet aan de gedragsregels voldoen.

Studenten vinden dat er meer gedaan moet worden om kwaadwillende verhuurders aan te pakken. Zeker voor internationale studenten is het vinden van een kamer moeilijk. Ze spreken de taal niet en ervaren soms discriminatie (bijvoorbeeld advertenties via Facebook, die aangeven dat enkel Nederlanders en soms Duitsers in aanmerking komen voor een kamer).

6.2 Bezwaarschriften

In de afgelopen drie jaar zijn er bij 45 aanvragen voor splitsing, omzetting of herbestemming bezwaarschriften ingediend. In totaal ging het om 100 bezwaarschriften. In ongeveer de helft van de aanvragen waren het omwonenden die een bezwaar maakten tegen een vergunning. In veel gevallen met als argument dat er overlast zou ontstaan als een pand gesplitst of omgezet zou worden. Soms ging het daarbij om één bezwaarschrift, maar in de helft van de gevallen dienden meerdere bewoners een

bezwaarschrift tegen dezelfde aanvraag in. Als een pandeigenaar een bezwaarschrift indiende, ging het meestal om een individueel bezwaarschrift.

Tabel 6.1: Gemeente Maastricht. Aantal bezwaarschriften ten aanzien van een aanvraag voor woningsplitsing, woningomzetting of herbestemming, naar woonmilieu en indiener (2019-2021).

Woonmilieu	Pandeigenaar	Omwonenden	Totaal
Woningsplitsing	7	7	14
Woningomzetting	6	14	20
Herbestemmen		1	1
Maatwerkregeling	8	55	63
Grootschalig complex		2	2
Totaal	21	79	100

Bron: Gemeente Maastricht (2021).

- Veruit de meeste bezwaarschriften hadden betrekking op aanvragen die niet getoetst hoefden te worden aan het splitsingsbeleid, omdat het een andere doelgroep dan studenten betrof (de maatwerkregeling); in totaal 63 bezwaarschriften. Vaak waren het omwonenden die hiertegen bezwaar indienden.
- De bezwaarschriften van pandeigenaren hadden vaak te maken met een afwijzing van een aanvraag op een van de beleidsregels. Een enkele keer ging het om een afwijzing op basis van de 110 m² eis of de fietsenstalling, maar verreweg de meeste bezwaarschriften hadden te maken met een afwijzing op basis van stedenbouwkundige redenen.
- In negen gevallen is het bezwaarschrift door omwonenden weer ingetrokken. In een aantal gevallen kwam dit na nader overleg met de pandeigenaar (door met elkaar afspraken te maken) of met de gemeente (toelichting dat er geen mogelijkheden waren om maatschappelijke functies in een pand onder te brengen).
- In vijf gevallen is er beroep ingediend als de bezwaarmaker het niet eens was dat een bezwaarschrift ongegrond werd verklaard.
- De meeste panden waar bezwaar tegen is ingediend lagen in het stedelijke woonmilieu (19), gevolgd door centrum (14) en stadsrand (12).

6.3 Uitvoering van beleid

Vergunnen

Elke aanvraag voor woningsplitsing, woningomzetting en herbestemming moet beoordeeld worden, waarna een uitspraak van de gemeente volgt (wel of geen vergunning verlenen, opvragen aanvullende informatie). Maar daarnaast moet ook een overzicht opgebouwd (en bijgehouden) worden waar alle aanvragen met hun kenmerken worden weergegeven.

Voor de periode rond de eerste aanvraagmogelijkheid (2^e dinsdag van januari) is voor de medewerkers van Vergunnen een drukke periode. Onder andere het voorbereiden van alle aanvragen (zowel fysiek als digitaal loket), maar met name het toetsen van alle binnengekomen aanvragen. Voorheen kostte het ongeveer 3 à 4 uur om een aanvraag inhoudelijk te beoordelen. De laatste jaren worden de gemeentelijke adviseurs van Stedenbouw nadrukkelijker betrokken bij de beoordeling, waardoor ook meer documenten moeten worden doorgenomen om te beoordelen of een aanvraag aan alle criteria voldoet. Daardoor kost het toetsen van een aanvraag nu gemiddeld 4 à 5 uur.

Het meeste werk gaat zitten in de aanvragen die worden afgewezen of niet ontvankelijk worden verklaard. Hierbij moet zorgvuldig worden toegelicht waarom een vergunning niet wordt verleend. Daarbij komt het voor dat pandeigenaren uitwegmogelijkheden zoeken om alsnog aan alle criteria te voldoen (bijvoorbeeld

een dakkapel bouwen om aan voldoende vierkante meters te komen). Vooral het proces rondom dergelijke uitwegmogelijkheden (in gesprek met pandeigenaren, uitleggen waarom iets wel of niet mag) kost veel extra tijd (soms wel 8 tot 10 uur per aanvraag waar zoiets voorkomt). Team Vergunnen geeft aan dat bij ongeveer 25% van de aanvragen dergelijke randzaken aan de orde zijn.

Toezicht

Elke vergunde (nieuwe) aanvraag in het kader van woningsplitsing en woningomzetting wordt door een toezichthouder binnen de gemeente ter plekke bezocht. In de basis is één bezoek verplicht, maar in de praktijk zijn er bijna altijd meerdere bezoeken noodzakelijk om te zien of de verbouwing van een pand conform de vergunningsaanvraag is uitgevoerd (2, 3, soms 4 bezoeken). Vaak wordt er een keer tijdens de verbouwing en na oplevering ter plaatse een controle door Toezicht uitgevoerd. Het pand wordt op verschillende punten gecontroleerd, zoals brandveiligheidseisen, bouwtechnische kwaliteit en ook de voorwaarden van het woningsplitsingsbeleid. Het bezoeken van een pand kost meestal 45 minuten tot een uur. Daarnaast is men nog wat tijd kwijt met het opsturen van foto's met enkele aanbevelingen voor aanpassingen. Zeker als er dus meerdere bezoeken plaats moeten vinden (omdat aanpassingen niet goed zijn uitgevoerd, kost het Toezicht de nodige tijd). Zeker als een verbouwing lang duurt (sommige pandeigenaren doen daar meerdere jaren over) moeten er vaak meerdere huisbezoeken plaatsvinden (jaarlijks wel 1 à 2 keer) omdat er telkens kleine vorderingen worden gemaakt.

Handhaven

Team Handhaven Wabo richt zich op de (mogelijk) illegale situaties van woningsplitsing en woningomzetting. In het verleden voerden zij de controles in het kader van Veilige Kamers uit. Dit project is enige tijd geleden afgesloten. Sindsdien richt de controle van Handhaving zich op binnengekomen meldingen van mogelijk illegale situaties van verkamering of woningsplitsing. In 2021 waren er 44 meldingen van mogelijk illegale verkamering of splitsing. Dat is een flinke stijging ten opzichte van voorgaande jaren (2019: 29, 2020: 31), maar betekent niet dat er ook daadwerkelijk meer illegaal gesplitst of verkamerde panden aangetroffen werden. Een groot deel van de meldingen uit het afgelopen jaar hadden betrekking op de Heerderweg (9 meldingen; 20%). Veel van deze meldingen komen voort uit enige vorm van overlast (bijvoorbeeld geluid, fietsen).

Het werk richt zich vervolgens op de administratieve controle of er inderdaad sprake is van verkamering of woningsplitsing (meestal op basis van de BRP registratie, eventueel aanwezige vergunningen of bekende geschiedenis van het pand), een fysieke controle op locatie (doorgaans een uur) en de daarop volgende toets van het bestemmingsplan waaruit blijkt of het inderdaad een illegale situatie betreft. Mocht dit aan de orde zijn, dan wordt een formeel handhavingstraject opgestart. Uiteraard maakt het voor de inzet van de handhaver verschil als de illegale situatie middels een vergunning gelegaliseerd kan worden. Het handhavingstraject loopt doorgaans soepeler als de negatieve boodschap op een positieve manier (met een vergunning) kan worden afgehandeld. In het geval dat een zienswijze of zelfs een bezwaarprocedure wordt gestart (bijvoorbeeld omdat de pandeigenaren niet of nauwelijks aan de voorwaarden voor een vergunning kunnen voldoen), dan vergt het handhavingstraject veel meer tijd.

6.4 Communicatie rondom woningsplitsingsbeleid

Complexiteit van het beleid blijft een aandachtspunt

De wijze waarop de gemeente de uitgangspunten en eventuele veranderingen in het woningsplitsingsbeleid naar buiten toe communiceert, is in de afgelopen jaren min of meer hetzelfde gebleven. Dit verloopt via verschillende kanalen aan bewoners, verhuurders, studenten en andere

betrokkenen; 1Maastricht (VIA Limburg), Raadsinformatiebrieven, webpagina op de gemeentelijke website (zowel in het Nederlands als Engels). Daarnaast geeft de gemeente antwoord op binnengekomen vragen. Dit kan door een van de communicatiemedewerkers worden gedaan, maar vaak komen de vragen ook op andere plekken binnen de organisatie binnen, zoals Wonen of Vergunnen, en beantwoorden zij ook de vragen.

Veel vragen zijn afkomstig van omwonenden die zich afvragen of een specifiek pand in hun straat / buurt wel de juiste vergunning heeft om kamers of zelfstandige eenheden te verhuren. Zoals ook al in de vorige evaluatie (2018) naar voren kwam, is het lastig om de werking van het woningsplitsingsbeleid goed aan bewoners en anderen duidelijk te maken. Met name een gevolg van de vele voorwaarden en uitzonderingscategorieën. Vooral het verschil in de beoordeling van woningomzetting en woningsplitsing, de uitzondering van het centrum op het straatpercentage en afstandscriterium en de uitzondering voor splitsing en omzetting voor andere doelgroepen dan studenten (maatwerkregeling) zijn voor veel mensen moeilijk te begrijpen.

Vooral aan het begin van het jaar (als de nieuwe aanvragen ingediend kunnen worden die moeten voldoen aan de 40-40-40 regeling) is er de nodige publiciteit rondom het thema woningsplitsing. Dan komen ook veel vragen bij de gemeente over het thema binnen.

Stigmatisering van studenten

Studentenstad geeft aan dat het splitsingsbeleid de indruk kan geven dat studenten niet welkom zijn in Maastricht, onder andere uitgedrukt in de straatquota (percentage en afstandscriterium). Bovendien gaat het splitsingsbeleid alleen over wat er wordt toegevoegd aan woonruimte, terwijl in de discussies (zowel maatschappelijk als politiek) vooral over de hele woonsituatie wordt gesproken (studentenpanden die worden toegevoegd, maar ook die er al jaren staan). De indruk wordt gewekt of het splitsingsbeleid alle problemen ten aanzien van overlastsituaties kan oplossen. Er zou veel beter gecommuniceerd moeten worden over welke acties er worden ondernomen (en nog ondernomen zou kunnen worden) om het samen leven tussen studenten en overige bewoners in een buurt te verbeteren. Dit gebeurt overigens al regelmatig via informatie over (de stand van zaken bij de uitvoering van) het programma Studentenstad.

Tevredenheid over samenwerking met ambtenaren

De meeste betrokken partijen zijn tevreden over de wijze van samenwerking met de gemeente. Dat geldt zowel voor architecten, Buurtbalans als de Universiteit. De lijntjes zijn bovendien kort. Als men een vraag heeft over het woningsplitsingsbeleid, wordt hier door de betreffende ambtenaar van de gemeente snel op gereageerd.

Er zijn wel enkele verbeterpunten. De VVWM geeft aan dat ze weliswaar betrokken wordt bij het woningsplitsingsbeleid, maar niet op de juiste manier. Vooral terugkoppeling van wat er met input van de VVWM is gedaan, kan beter. Architecten geven aan dat er op dit moment weinig contact is met mensen van Stedenbouw. Daardoor blijft het voor hen vaak gissen waarom een aanvraag wordt geweigerd, als stedenbouwkundige redenen een rol spelen. Buurtbalans geeft aan dat er meer geïnvesteerd moet worden in het uitleggen van het beleid aan bewoners. Ook moet duidelijker worden waar bewoners terecht kunnen met klachten. Studenten geven aan dat ze weliswaar een contactpersoon binnen de gemeente hebben, maar dat er weinig wordt gedaan met hun input.

6.5 Project Match

In 2017 is het project Match gestart. Studenten huren voor een lage prijs kamergewijs een huurwoning van een woningcorporatie die op de nominatie voor sloop staat. De studenten verlenen in ruil hiervoor

een maatschappelijke tegenprestatie. De woningcorporaties kunnen een aanvraag voor een complex in het kader van project Match doen, waarbij uitzonderingen gelden op de toetsingscriteria voor woningomzetting. Ook hebben vergunde aanvragen geen consequenties voor het resterende contingent van de 40-40-40 regeling.

In de afgelopen jaren zijn vier vergunningsaanvragen in het kader van Project Match gedaan, allemaal in 2018. Hiervan zijn twee aanvragen verleend (beiden betreffende 3 kamers), de overige twee zijn buiten behandeling gelaten. In de praktijk zijn er echter zes panden die in het kader van Project Match worden verhuurd aan studenten. Bij een deel van de panden is dus geen officiële vergunningsaanvraag gedaan. Soms omdat een corporatie een reguliere woning hiervoor heeft ingezet. Waar overigens geen aparte vergunning voor nodig was zolang er geen sprake was van kamerverhuur. Hieruit blijkt dat het woningcorporaties onvoldoende duidelijk was in welke gevallen er een vergunningsaanvraag moet worden gedaan en waar deze aan moet voldoen.

Tabel 6.2: Gemeente Maastricht. Aantal aanvragen voor Project Match naar woonmilieu, buurt en aantal aangevraagde kamers (2017-2021)

		Aangevraagde kamers	Resultaat	Jaar aanvraag
Stedelijk	Wittevrouwenveld	3	Buiten behandeling	2018
Stadsrand	Caberg	3	Buiten behandeling	2018
	Caberg	3	Vergund	2018
	Pottenberg	3	Vergund	2018

Bron: Gemeente Maastricht (2021).

In de praktijk blijkt het voor woningcorporaties lastig om passende initiatieven in te dienen. Een complex kan voor project Match ingediend worden als er een leegstandsvergunning voor het pand van kracht is. Bovendien moet de vergunning binnen één jaar opnieuw aangevraagd worden. Ook bleek het in de praktijk lastig om de juiste studenten te vinden die aan dit project deel willen nemen. Dit maakte het dermate complex dat er weinig aanvragen binnen kwamen. Door Corona was het de afgelopen jaren lastig om activiteiten te organiseren. De aansluiting van studenten in deze complexen met de buurt was daarom lastig. Studentenstad geeft aan dat het project nu wel goed loopt en er zicht op uitbreiding is naar 15 panden.

6.6 Conclusies

- De intenties van het Keurmerk Prettig Wonen worden door iedereen gewaardeerd. Tegelijkertijd lukt het niet om het Keurmerk op een grote schaal uit te rollen onder verhuurders in de stad. Veel partijen zien daarom kansen in het Wetsvoorstel Goed Verhuurdersschap, waarbij de gemeente een verhuurdersvergunning zou kunnen introduceren.
- Er zijn de afgelopen jaren 35 bezwaarschriften ingediend tegen aanvragen voor woningsplitsing, woningomzetting of herbestemming, met name door bewoners. Dit aantal ligt iets hoger dan in de voorgaande periode (19 bezwaarschriften tussen 2016 en 2018). De maatwerkregeling lijkt op veel meer bezwaar te stuiten, gelet op het aantal bezwaarschriften (63).
- Een deel van de zorg bij omwonenden komt ook voort uit onduidelijkheid over het beleid. Veel omwonenden (en andere betrokkenen) vinden het woningsplitsingsbeleid zeer lastig te begrijpen en snappen daardoor niet waarom er alsnog aan bepaalde aanvragen wordt meegewerkt. Vooral de ruimere mogelijkheden ten aanzien van huisvesting voor niet-studenten (maatwerkregeling) en woningsplitsing (geen straatquota) stuiten op veel onbegrip.

7 Beleid van andere gemeenten

Vooral de stedelijke gemeenten hanteren specifiek beleid ten aanzien van woningsplitsing en woningomzetting. Via enkele interviews hebben we het beleid van enkele vergelijkbare gemeenten onder de loep genomen om te kijken of hier nog leerpunten uit te halen zijn voor Maastricht.

7.1 Gemeente Nijmegen

De gemeente Nijmegen heeft alleen woningomzetting vergunningsplichtig gemaakt. Woningsplitsing is bewust buiten beschouwing gelaten, omdat door splitsing betaalbare kleine zelfstandig woonruimte aan de voorraad wordt toegevoegd, waar juist vraag naar is. In het beleid wordt (behoudens een enkele uitzondering voor arbeidsmigranten) geen onderscheid gemaakt naar doelgroep.

Het beleid ten aanzien van woningomzetting is oorspronkelijk verankerd in de huisvestingsverordening. Als gevolg van een uitspraak van de Raad van State (ten aanzien van de onderbouwing van schaarste) moeten nu enkel woningen tot €350.000 een omzettingsvergunning aanvragen. Naast de aanpassing van de huisvestingsverordening heeft de gemeente recent een facetbestemmingsplan vastgesteld. Hierdoor moeten alle woningen (in elke prijsklasse) voldoen aan diverse beleidsregels ten aanzien van woningomzetting om in aanmerking te komen voor een omgevingsvergunning.

De gemeente hanteert geen jaarlijks contingent en behandelt aanvragen op volgorde van binnenkomst. Maar dit zijn geen grote aantallen, waardoor de afhandeling van aanvragen niet tot knelpunten in de capaciteit leidt. Er zijn wel langjarige kwantitatieve ramingen ten aanzien van de behoefte aan kamers waar rekening mee wordt gehouden, maar dit geeft vooralsnog geen aanleiding om meer te sturen op de aantallen.

Beleidsregels facetbestemmingsplan: insluitingsregel, woningcriteria en verhuurderschap

De toetsing van nieuwe aanvragen gebeurt volgens een drietrapsraket. Ten eerste moet een pand voldoen aan de insluitingsregel. Een zelfstandige woning mag niet worden ingesloten door twee direct naastgelegen verkamerde panden. Daarnaast mogen er niet meer dan twee verkamerde panden naast elkaar zitten. Een straatpercentage is wel overwogen, maar niet ingevoerd. De verwachting was dat de regels daarmee te streng zouden worden, waardoor de lange termijn opgave niet gehaald zou worden.

Ten tweede moet een aanvraag aan diverse kwaliteitskenmerken voldoen; er moet een goede fietsenstalling zijn, afvalvoorziening en het pand moet aan diverse geluidsnormen voldoen (luchtgeluid en contactgeluid). Voor relatief nieuwe woningen is het geen probleem om aan deze geluidseisen te voldoen, voor oudere woningen ligt dat anders (vaak alleen mogelijk met zeer ingrijpende maatregelen). Het wonen in bijgebouwen is niet toegestaan, maar er worden geen nadere regels gesteld aan het gebruik van zolders of souterrains. Bewoners uit buurten met overwegend 19^e eeuwse panden hebben deze punten wel aangekaart. Zij wensen meer regels ter bescherming van cultuur-historische panden. Verder is overwogen om nadere regels te stellen aan buitenruimte (zoals tuinen en dakterrassen) maar vooral de praktische uitwerking en handhaafbaarheid van dergelijke regels maakten dat men hier van af heeft gezien.

Ten derde heeft de gemeente eisen opgenomen ten aanzien van het verhuurderschap. Dit zijn lichtere voorwaarden ten opzichte van de eisen uit de huisvestingsverordening, omdat het lastiger is om de relatie met ruimtelijke effecten te onderbouwen. Verhuurders zijn in ieder geval verantwoordelijk voor een goed

woon- en leefklimaat in het pand en moeten daarnaast een huishoudelijk reglement (bestaande uit leefregels) hanteren.

Beleidsregels huisvestingsverordening: verbod goedkope woningen en leefbaarheidstoets

Aanvragen die daarnaast ook een omzettingsvergunning moeten aanvragen (woningen tot €350.000) hebben met enkele extra voorwaarden te maken. Er geldt een verbod op het omzetten van woningen tot €220.000. Daarnaast worden aanvragen onderworpen aan een leefbaarheidstoets, waarbij onder andere wordt gekeken naar de score in de eigen stadsmonitor en klachten uit de wijk. Een dergelijke toets was ook gewenst geweest in het facetbestemmingsplan, maar dit bleek juridisch lastig houdbaar, waardoor de gemeente er van af heeft gezien.

Effect van opkoopbescherming

De gemeente is van plan om komend jaar een opkoopbescherming in te voeren (geldend voor de hele stad). Dit zal waarschijnlijk wel gevolgen hebben voor de wijze waarop verkamering gaat plaatsvinden.

7.2 Gemeente Groningen

De gemeente Groningen heeft een zeer strikt woningsplitsingsbeleid. Het omzetten van een woning naar kamers is sterk beperkt in het centrum en de 'schilwijken'. Hiervoor moet ook een omzettingsvergunning worden aangevraagd. Dit is verankerd in een paraplu bestemmingsplan dat geldt voor alle wijken waar de woonfunctie voorkomt en de huisvestingsverordening. Sinds 2017 zijn er nauwelijks omzettingsvergunningen vergeven. De gemeente geeft aan dat dit zo is omdat het de woningvoorraad voor niet-studentenhuishoudens wil beschermen.

Het splitsen van bestaande woningen is niet toegestaan tenzij het een woning betreft die groter is dan 140m² en de gesplitste eenheden minimaal 50m² zijn. Dit sluit splitsing voor studentenverhuur veelal uit, maar houdt het mogelijk om bijvoorbeeld van een grotere woning een kangoeroewoning te maken. De gemeente geeft wel aan dat de strikte regelgeving leidt tot illegale verkamering en splitsing. Hier wordt dan ook actief op gehandhaafd (zie sectie handhaving).

Voor nieuwe studentenhuusvesting zet de gemeente in op campusontwikkeling. Er zijn momenteel bijvoorbeeld gesprekken gaande met de Universiteit om op de Zernike campus 1.500 nieuwe studentenwoningen te realiseren.

Vergunningsproces: toetsen op leefbaarheid en straatpercentages

Vergunningen voor splitsen of verkameren worden beoordeeld gedurende het hele jaar wanneer deze binnenkomen bij de gemeente. Splitsen voor studentenhuusvesting komt eigenlijk niet voor door de m² eisen die hier gelden. Bij het toetsen voor omzettingen naar kamers hanteert de gemeente momenteel geen straatpercentage of afstandscriterium. Tot voor kort werd wel in de gehele stad een straatpercentage van maximaal 15% gehanteerd. Dit werd door de gemeente echter als te arbitrair beschouwd. Op straatniveau kan het percentage bijvoorbeeld onder de norm liggen, maar als er drie verkamerede woningen naast elkaar staan kan het alsnog veel overlast veroorzaken. Ook veroorzaakte het percentage een waterbedeffect waardoor verkamering naar wijken buiten het centrum geduwd werd. Nu wordt een omgevingstoets uitgevoerd. Deze toets kijkt naar de opbouw van de straat, of er al studentenhuusvesting is en of er veel overlastmeldingen zijn geweest de afgelopen jaren. Dit gebeurt in samenspraak met de stadsdeelcoördinator voor de betreffende wijk. Daarnaast worden de resultaten van de leefbaarheidsmonitor voor die straat meegewogen. De leefbaarheidsmonitor vindt één keer in de twee

jaar plaats in alle wijken van de gemeente Groningen. Straten met een lage leefbaarheidsscore in de monitor komen niet in aanmerking voor verkamering. Ook wordt er gekeken of er in de straat een clustering is van verkamerde panden. Hier wordt het bovengenoemde straatpercentage van 15% nog weleens toegepast ter onderbouwing. Tot slot wordt de bouwtechnische staat van de woning gewogen. Deze moet voldoen aan het bouwbesluit. De gehanteerde normen zijn streng. De gemeente geeft aan dat er feitelijk sinds 2017 geen omzettingsvergunningen zijn verleend.

Handhaving illegale splitsing en verkamering

Omdat het vrijwel onmogelijk is een woning te splitsen of te verkameren, geeft de gemeente aan een toename te zien van illegale verkamering en splitsing. Hier wordt op gehandhaafd. Als er een melding komt van een mogelijk illegaal gesplitst of omgezet pand, kijken handhavers eerst of er mogelijkheden tot legalisering zijn. Zo niet, wordt een brief verstuurd aan de eigenaar en de bewoners van het illegaal gesplitste / omgezette pand. Bewoners worden bewust meegenomen zodat zij voldoende tijd hebben om een nieuwe woning te vinden. Zo moet uitzetting worden voorkomen. Na drie maanden wordt het pand opnieuw bezocht. Mocht er geen actie ondernomen zijn, volgt een vooraankondiging en dwangsommen.

Opkoopbescherming

De gemeente is van plan om komend jaar een opkoopbescherming in te voeren. De opkoopbescherming gaat vooralsnog gemeente breed gelden voor woningen met een WOZ waarde onder de NHG grens. De gemeente schat dat 90% van de woningen onder die grens valt. Dit heeft vooral effect op verkamering. Dit wordt zo (nog) moeilijker. Op splitsen lijkt de invloed kleiner. Vooral omdat woningen van 140m² momenteel een WOZ waarde hebben boven de NHG grens. Na splitsing zullen deze woningen meestal wel onder de opkoopbescherming vallen.

Vergunning goed verhuurderschap.

De gemeente Groningen is onderdeel van één van de acht pilots voor goed verhuurderschap, ondersteund door het ministerie van Binnenlandse zaken. Als onderdeel van deze pilot heeft de gemeente een verhuurdersvergunning ingevoerd. Dit helpt de gemeente om beter te handhaven op slecht verhuurderschap. De gemeente geeft aan dat dit helpt bij het terugdringen van intimidatie en discriminatie op de huurmarkt. De regeling heeft een duidelijk afschrikkend effect op verhuurders. Er zijn nog wel een aantal haken en ogen. Ten eerste kan er niet gehandhaafd worden op privaatrechtelijke klachten (denk aan te hoge huren). Ook gebeurt het vaak dat bij ernstige klachten de woning snel door wordt verkocht aan een nieuwe eigenaar. Dan begint de cirkel van vooraf aan.

7.3 Gemeente Tilburg

De gemeente Tilburg heeft beleid om ongewenste splitsing en verkamering tegen te gaan. Dit is verankerd in de huisvestingsverordening en het paraplubestemmingsplan. Splitsen is enkel mogelijk op locaties waar het bestemmingsplan gestapelde bouw toestaat.

Verkamering: Het afstandscriterium is leidend

De gemeente was één van de eerste gemeentes in Nederland die een afstandscriterium invoerde. In eerste instantie was dit 25 meter tussen twee verschillende verkamerde panden door de hele stad. Echter, dit creëerde een waterbedeffect waardoor veel nieuwe kamers in buitenwijken werden gerealiseerd. Om dit in te perken is er nu een onderscheid tussen het centrum en de buitenwijken waar een afstandscriterium van 50 meter geldt. Het idee is om via het afstandscriterium een natuurlijke spreiding

van verkamerde panden te realiseren. De gemeente is geen voorstander van een straatpercentage, omdat clustering van studentenwoningen hiermee niet wordt voorkomen. Het handhaven van het afstandscriterium is mogelijk omdat de gemeente zeer actief een lijst bijhoudt met verkamerde panden. Deze lijst is ook online te vinden en op kaart gezet met cirkels van 25/50 meter om alle huidige verkamerde panden. Zo kan een initiatiefnemer snel zien of verkamering in een bepaald pand mogelijk is. Het huidige beleid kent geen leefbaarheidstoets (de gemeente ziet dit als te subjectief) en toetst ook niet op de kwaliteit van een pand. Het bouwbesluit is leidend. Zolders en souterrains mogen niet verkamerd worden. Hier wil de gemeente wel een verandering aanbrengen in het beleid omdat sommige zolders en souterrains (denk aan monumentale panden) best geschikt kunnen zijn om te verkameren.

Tijdelijke stop op verkamering: Werken aan een opkoopbescherming

Er geldt momenteel een tijdelijke stop op verkamering. Dit is ingesteld in 2020 omdat verkamering (zelfs met het afstandscriterium van 50 meter) steeds vaker voorkwam in de buitenwijken. Ook werden verkamerde panden (met name in buitenwijken) veelvuldig verhuurd aan arbeidsmigranten. Omwonenden ondervonden hier in toenemende mate overlast van waardoor de raad het moratorium heeft ingesteld in afwachting van nieuw beleid. Dit beleid zal worden vormgegeven in combinatie met de opkoopbescherming waar de gemeente aan werkt, mogelijk in combinatie met een verhuurdvergunning. De opkoopbescherming gaat gelden voor woningen met een WOZ waarde tot €355.000 (NHG grens).

Splitsen: sturen op kwaliteit

Splitsen mag enkel op locaties waar gestapelde bouw is toegestaan en waarbij de gesplitste woonruimte groter wordt dan 50m². De bedoeling van dit beleid is om de goedkope voorraad voor koopstarters zoveel mogelijk te beschermen. Dit kan echter wel negatieve effecten hebben op een aantal doelgroepen die gebaad zijn bij huisvesting in kleinere woonvormen. Denk aan studenten, maar ook mensen die uitstromen uit beschermd wonen. Daarom is het splitsen van woningen die kleiner zijn dan 50m² toegestaan als dit voor deze groepen (studenten en beschermd wonen) wordt gerealiseerd en de huur van de gesplitste woningen onder de eerste aftoppingsgrens ligt (€633 in 2022).

7.4 Conclusies

- De onderzochte gemeenten hanteren -net als de gemeente Maastricht- allemaal strengere eisen voor woningomzetting dan voor woningsplitsing. De meeste gemeenten hanteren geen straatquota (percentage of afstandscriterium) voor woningsplitsing, maar vooral kwaliteitscriteria. Vooral een minimaal woonoppervlak wordt daarbij gehanteerd om splitsing wel mogelijk te houden voor bijvoorbeeld starters op de woningmarkt.
- Gemeenten hebben verschillende visies ten aanzien van de mogelijkheden voor woningomzetting in het centrum versus omliggende woonwijken. In Nijmegen en Groningen wordt een aanvraag voor woningomzetting in het centrum op voorhand niet anders beoordeeld dan een aanvraag voor een andere wijk. Dat neemt niet weg dat relatief veel aanvragen voor het centrum sneuvelen (omdat daar al veel panden verkamerd zijn of een slechtere leefbaarheidsscore geldt). In Tilburg gelden (net als in Maastricht) soepeler criteria voor het centrum dan voor overige wijken.
- Voor alle gemeenten geldt dat men (nu en in het verleden) goed kijkt of de criteria voor woningomzetting niet te veel tot een waterbedeffect leiden. Veel gemeenten hebben daardoor op een gegeven moment criteria aangepast (zoals het vervangen van een straatpercentage door een omgevingstoets, of het hanteren van meerdere afstandscriteria; een voor het centrum en een voor de overige wijken).

- De meeste gemeenten hanteren een beknopte set aan duidelijk meetbare criteria. Alleen op het vlak van leefbaarheid kiezen sommige gemeenten voor een integrale afweging op basis van meerdere kenmerken (met als gevolg dat het resultaat op dit punt minder transparant is voor de aanvrager).

8 Conclusies

8.1 Zijn de doelstellingen bereikt?

We komen nu terug op de onderzoeksvragen uit het begin van de evaluatie; in hoeverre zijn de doelstellingen van het woningsplitsingsbeleid bereikt?

Doelstelling 1: Vele uitzonderingen maken het woningsplitsingsbeleid complex

De eerste doelstelling was een eenduidig, goed uitlegbaar beleidskader. Het beleid wordt echter gekenmerkt door vele uitzonderingsmogelijkheden, waardoor veel betrokkenen (verhuurders, bewoners, maar ook mensen binnen de gemeentelijke organisatie) het beleid als zeer complex ervaren. Een voorbeeld hiervan is de maatwerkregeling; aanvragen die niet gericht zijn op de doelgroep studenten, hoeven niet getoetst te worden aan het beleid. Ook het gegeven dat aanvragen voor woningsplitsing en het centrum niet worden getoetst aan het straatpercentage is zeker voor bewoners moeilijk te snappen. Verder zijn de laatste jaren meerdere aanvragen afgewezen op basis van stedenbouwkundige gronden. Dit komt omdat niet alleen wordt gekeken naar de beleidsregels uit het facetbestemmingsplan, maar ook naar de woonkwaliteit uit de verschillende bestemmingsplannen. Hierdoor worden aanvragen waarbij woonruimte wordt gecreëerd in zolders, souterrains en bijgebouwen doorgaans geweigerd. Voor pandeigenaren is onduidelijk waardoor een aanvraag wordt geweigerd, terwijl men wel aan de beleidsregels voor woningsplitsing voldoet.

Doelstelling 2a: beleid biedt flexibiliteit voor nieuwe woningvraag

Tweede doelstelling was het flexibel in kunnen spelen op de nieuwe woningvraag. Er is nog steeds een grote behoefte aan studentenhuisvesting in Maastricht. Dit zal ook de komende jaren nog aanhouden. Het huidige splitsingsbeleid heeft ruimte geboden om naast de ontwikkeling van grootschalige complexen ook kleinschalige initiatieven mogelijk te maken. Dat was ook nodig, omdat de ontwikkeling van grootschalige complexen vaak een proces van de lange adem is. Daarnaast neemt het aantal kleine huishoudens (bestaande uit 1 of 2 personen) toe, waardoor er behoefte is aan kleine zelfstandige huisvesting. Maar partijen verschillen van mening over de hoeveelheid flexibiliteit die geboden moet worden aan de nieuwe woningvraag. Door woningsplitsing en woningomzetting worden ook bestaande woningen onttrokken aan de woningvoorraad waar -zeker in de huidige woningmarkt- veel vraag naar is, bijvoorbeeld bij starters en gezinnen.

Doelstelling 2b en c: beleid stimuleert duurzaam gebruik van woningen

Als gevolg van het splitsingsbeleid zijn er in ieder geval meer mogelijkheden om woonruimte, maar ook niet-woongebouwen (bij herbestemming) snel van een nieuwe woonbestemming te voorzien. Zeker bij panden die moeilijk verkocht raken (omdat ze dermate groot of duur zijn van één zelfstandig huishouden) is dit gewenst. Partijen geven wel aan dat zeker de categorie herbestemming beter benut zou kunnen worden. Juist door de verminderde vraag naar bijvoorbeeld winkelruimte, zouden de voorwaarden voor herbestemming (met name de monumentale status) versoepeld moeten worden. Verder stellen bewoners zich de vraag; is deze stimulans voor duurzaam / flexibel gebruik van bestaande woongebouwen wel nodig? De druk op de woningmarkt is zodanig dat op dit moment de meeste zelfstandige woningen ook aan reguliere woningzoekenden verkocht kunnen worden.

Doelstelling 2d: negatieve volkshuisvestelijke effecten komen nog steeds voor

De gemeente heeft in het verleden gekozen (net als de meeste andere studentensteden) voor een beperkte set met vooraf gestelde criteria waaraan aanvragen getoetst worden. Het is niet te voorkomen dat er toch plekken in de stad zijn of segmenten binnen de woningmarkt waarbij ondanks deze criteria toch negatieve effecten waarneembaar zijn. Zo is vanuit Stedenbouw er de behoefte om in de toekomst nog nadrukkelijker de kwaliteit van woonruimten en de woonomgeving te betrekken bij het beoordelen van nieuwe aanvragen. Vooral de woonintensiteit in straten en buurten is daarbij van belang. Door splitsing en omzetting neemt die woonintensiteit sterk toe, terwijl straten en woningen daar oorspronkelijk niet op berekend zijn. In de Omgevingsvisie wordt al aangegeven op welke plekken in de stad verdichting in de toekomst mogelijk blijft en waar niet (of waar zelfs verdunning aan de orde is). Keerzijde is dat een meer maatwerkgerichte benadering bij het beoordelen van aanvragen voor woningsplitsing (waarbij veel specifiekere naar de precieze plek en woonkwaliteit van het pand wordt gekeken) de eenduidigheid en uitlegbaarheid van het beleid (doelstelling 1) verder onder druk zet. Daarnaast wordt de leefbaarheid in buurten door tal van factoren bepaald. Het splitsen / omzetten van woningen is er daar één van. Het beperken of zelfs geheel stopzetten van woningsplitsing en -omzetting is allerm minst een garantie dat de leefbaarheid op elke plek substantieel verbeterd.

Doelstelling 2e: verschillende meningen over effect op aantrekkelijkheid en differentiatie van buurten

De laatste doelstelling van het beleid is het behoud van aantrekkelijke en gedifferentieerde buurten. Het is lastig om de termen 'aantrekkelijk' en 'gedifferentieerd' zodanig te objectiveren om te kunnen bepalen of het beleid hier aan heeft bijgedragen. In ieder geval is te zien dat vergunningen voor woningomzetting meer en meer plaatsvinden in het centrum, wat ten koste gaat van het aanbod aan zelfstandige woningen in dit woonmilieu. Maar zijn de buurten in het centrum daarmee niet langer aantrekkelijk of voldoende gevarieerd? De meningen daarover van verschillende partijen (bewoners, verhuurders, universiteit) lopen zeer uiteen. Verder wordt vanuit Stedenbouw aangegeven dat de huidige criteria in het splitsingsbeleid niet voorkomen dat woningen zodanig worden verbouwd dat een prettig woon- en leefklimaat niet altijd kan worden gegarandeerd (bijvoorbeeld door het creëren van woonruimte in souterrains, zolders en bijgebouwen), zowel voor bewoners zelf als omwonenden. Het is echter lastig objectief vast te stellen of daarmee het splitsingsbeleid onvoldoende bijdraagt voor het behoud van aantrekkelijke buurten. Wel zijn er dusdanig veel kanttekeningen in de evaluatie bij dit thema geplaatst, dat een herijking van het beleid voor de hand ligt.

8.2 Nieuwe ontwikkelingen sinds vorige evaluatie

De vorige evaluatie van het woningsplitsingsbeleid dateerde van 2018. De conclusies van destijds zijn we voor een deel ook in de nieuwe evaluatie terug. Het aantal vergunde woningen buiten de contingenten om was veel groter dan het aantal vergunningen binnen de 40-40-40. Relatief weinig aanvragen werden afgewezen door het straatpercentage en/of afstandscriterium, maar ook toen werd een preventieve werking zichtbaar, waardoor verdere concentraties van woningomzettingen zijn voorkomen. Daarnaast werd ook in 2018 de eenduidigheid van het beleid (als gevolg van de vele uitzonderingen) als aandachtspunt gezien.

Maar er zijn in de huidige evaluatie ook andere inzichten ten opzichte van 2018. Het aantal vergunde woningen buiten de contingenten om vertoont de laatste jaren jaar op jaar een duidelijke afname, terwijl in de periode tot 2018 de toevoegingen buiten de contingenten op hun piek zaten. Bovendien ging het in 2018 voornamelijk om legalisaties van bestaande situaties, terwijl de laatste jaren vooral de

maatwerkregeling en rechtstreeks toegestane woonfuncties de oorzaak zijn van toevoegingen buiten de 40-40-40. Een ander verschil is dat veel partijen in 2018 geen noodzaak zagen in grote veranderingen in het beleid. In de huidige evaluatie is klinkt de roep om een grote herziening van het splitsingsbeleid veel luider, bijvoorbeeld voor een meer gebiedsgerichte benadering.

Mogelijke effecten Opkoopbescherming en Omgevingsvisie

Met de Opkoopbescherming en Omgevingsvisie komen er nieuwe voorwaarden die sturing gaan geven aan nieuwe woningbouwontwikkelingen in de gemeente. Hoewel niet alles vaststaat (de Opkoopbescherming moet nog worden vastgesteld) is de verwachting wel dat beide instrumenten invloed gaan hebben op de mogelijkheden voor woningsplitsing en woningomzetting. De Omgevingsvisie geeft aan dat vooral in het Centrum verdichting mogelijk is, terwijl met name in de stadsrand verdunning aan de orde zal zijn. Dit kan mogelijk leiden tot meer woningsplitsing en -omzetting in het centrum. De opkoopbescherming zal waarschijnlijk gemeentebreed ingezet worden, maar richt zich op panden met een WOZ-waarde tot €355.000. Panden met een lagere WOZ-waarde (die nog aangekocht moeten worden om te splitsen of om te zetten) zijn hiermee beschermd, maar panden boven deze WOZ-waarde kunnen nog altijd aangekocht en gesplitst of omgezet worden. Vooral op aantrekkelijke plekken (door studenten gewilde buurten met eenvoudig te splitsen panden, zoals het centrum) zullen pandeigenaren hiertoe bereid zijn.

Overigens ziet de Opkoopbescherming alleen toe op de aankoop van koopwoningen. Het splitsen en omzetten van huurwoningen blijft met deze Opkoopbescherming nog steeds mogelijk. Hetzelfde geldt als een koopwoning wordt gesplitst in meerdere koopappartementen. Er is dan immers geen sprake van een aankoop om gesplitste of omgezette woonruimte te gaan verhuren.

In absolute zin zal de potentiële voorraad te splitsen / om te zetten woningen flink afnemen in elk woonmilieu als gevolg van de Opkoopbescherming en Omgevingsvisie. Maar er is zeker geen sprake van een volledige overlapping van sturingsinstrumenten. Woningssplitsingsbeleid blijft noodzakelijk om regels te kunnen stellen ten aanzien van de samenstelling van de Maastrichtse woningvoorraad.

Hoe gaan we verder met het woningsplitsingsbeleid?

Het blijkt dat het woningsplitsingsbeleid niet op alle punten aan de gestelde doelen heeft voldaan. Ondanks de keuze op een -vooraf vastgelegde- beperkte set harde criteria blijkt dat het beleid door velen niet (meer) als helder en eenvoudig wordt ervaren. Dit komt met name door het onderscheid tussen studenten en andere doelgroepen bij de quotering en de mogelijkheden om buiten de 40-40-40-regeling woonruimte te realiseren via splitsen en omzetten.

Daarnaast wordt het eerder bewust gemaakte onderscheid tussen enerzijds omzetten naar kamers en anderszins splitsen in appartementen niet (meer) als zinnig ervaren, omdat de effecten hiervan door meerdere betrokkenen als gelijkwaardig worden gezien en daarom in de regulering hiervan ook gelijk behandeld zouden moeten worden.

In relatie tot de gebiedsgerichte benadering en de effecten op de buurt komt uit de evaluatie naar voren dat de huidige set criteria aanvulling behoeft, met name op het punt van de toename van de woondichtheid in relatie tot de draagkracht en leefbaarheid van buurt of straat, hetgeen onder meer kan worden ingevuld door beperkingen te stellen aan de oppervlakte van de te realiseren wooneenheden. Verder blijkt uit de evaluatie dat de ideeën over de gewenste beleidswijzigingen per geïnterviewde partij sterk verschillen. Waar de een aanstuurt op meer en strakkere regels is de ander voorstander van verruiming. Tot slot komt uit de interviews een spanning naar voren tussen enerzijds de wens van heldere en controleerbare regels aan de voorkant en anderzijds de wens voor maatwerk per gebied waarbij naar een groot aantal factoren wordt gekeken en de uitkomst van een beoordeling vooraf niet vaststaat.

Als laatste komt uit de evaluatie naar voren dat de kaders van de Omgevingsvisie aanscherping nodig hebben met betrekking tot het uitgangspunt van verdunnen en het onderscheid daarbij tussen nieuwbouw enerzijds en splitsen en omzetten van bestaande woningen en gebouwen anderzijds. Dit kan bij de actualisatie van de Omgevingsvisie worden meegenomen.

Belangrijk is in ieder geval om samen te bepalen wat de belangrijkste kernwaarden zijn voor het splitsingsbeleid. In de evaluatie zijn diverse kernwaarden benoemd (zie kader). Sommige waarden zijn tegengesteld aan elkaar, anderen vullen elkaar aan.

Groslijst voorgestelde kernwaarden woningsplitsingsbeleid

- Transparantie: zodat verhuurders maar ook bewoners weten waar ze aan toe zijn
- Duidelijkheid / eenvoud: het beleid is eenvoudig uit te leggen en te snappen, ook door mensen die er niet dagelijks mee bezig zijn
- Gebiedsgerichte benadering: Het beleid houdt rekening met de specifieke situatie op de locatie waarvoor een aanvraag voor splitsing / omzetting wordt gedaan. Geen (te generieke) criteria waardoor er in een klein deel van de straten / buurten alsnog negatieve effecten worden ervaren.
- Continuïteit in beleid: het beperken van veranderingen in beleidsregels zorgt voor stabiliteit. Iedereen weet waar hij/zij aan toe is.
- Handhaafbaarheid van beleid: Handhaving van de naleving van beleidsregels is eenvoudig uit te voeren
- Werkdruk interne organisatie: Beleid is zodanig uitgewerkt dat de uitvoering tot een acceptabele werkdruk voor de interne organisatie leidt.
- Bijdrage aan volkshuisvestelijke ambities, zoals geformuleerd in het woningsplitsingsbeleid: het flexibel inspelen op de nieuwe woningvraag, stimuleren van duurzaam gebruik van bestaande woningen en niet-woongebouwen, ruimte bieden aan flexibel gebruik van bestaande woningen, voorkomen van negatieve volkshuisvestelijke effecten (verlies van aantrekkelijke veel gevraagde woningen) en het behoud van aantrekkelijke, gedifferentieerde woonbuurten.

Vijf mogelijke varianten voor het woningsplitsingsbeleid

Uit de evaluatie blijkt duidelijk dat de ideeën over de vorm en de beleidsregels voor het splitsingsbeleid verschillen. Daarom stellen we een viertal mogelijke varianten voor. Per variant hebben in grote lijnen aangegeven hoe dit er in de praktijk ongeveer uit zou kunnen gaan zien. De variant die het hoogste scoort op de belangrijkste kernwaarden zou geschikt zijn om nader uit te werken.

1. Bijschaven huidige beleid, met minder uitzonderingen. Dit is grotendeels een voortzetting van de huidige, relatief compacte set beleidsregels. Wel kijken we hoe de complexiteit verminderd kan worden. Het straatpercentage gaat ook gelden voor woningsplitsing en voor het Centrum. Het afstandscriterium verdwijnt (waarvoor in de plaats mogelijk straatpercentage wordt verlaagd). De maatwerkregeling uit de Woonprogrammering 2016-2020 komt niet meer terug. Het minimum woonoppervlak van de gesplitste / omgezette woonruimte wordt vergroot naar een oppervlaktemaat die in veel gemeenten wordt toegepast.
2. Gebiedsgerichte benadering met duidelijke kaders. Hierbij worden de beleidsregels fundamenteeler aangepast. Straatpercentages en afstandscriterium verdwijnen. Een veel verfijndere indeling in diverse woonmilieus vanuit de Omgevingsvisie komt daarvoor in de plaats. Op basis van de Omgevingsvisie en Omgevingsplannen wordt bepaald of verdere verdichting dan wel verdunning wordt voorgeschreven. De kaders waaraan een aanvraag moet voldoen zijn zeer helder, waardoor voor betrokkenen (verhuurders, bewoners) vooraf helder is wanneer een aanvraag veel of weinig kans van slagen heeft.
3. Gebiedsgerichte benadering met vuistregels: Grotendeels dezelfde variant als bij optie 2 met als verschil dat de beleidsregels als vuistregels gezien moeten worden. Een intake team van de gemeente

beoordeelt per afzonderlijke aanvraag of deze ontwikkeling past binnen de lokale situatie. Zo wordt er nog meer maatwerk geboden, maar is het vooraf niet klip en klaar wanneer een aanvraag wel of niet voldoet aan de beleidsregels.

4. Stop op woningsplitsingsbeleid: De vergunningsmogelijkheden voor splitsing en woningomzetting worden volledig op slot gezet, danwel worden beleidsregels zodanig streng gemaakt dat er niet of nauwelijks aanvragen vergund worden. Ter compensatie wordt er gekeken of realisatie van grootschalige complexen versneld gerealiseerd kunnen worden en in hoeverre kleinschalige particuliere verhuurders een nadrukkelijke rol in kunnen spelen.
5. Meer ruimte voor woningsplitsing: Deze variant gaat ervan uit dat er meer ruimte komt voor kleinschalige woningsplitsing en woningomzetting, omdat de ontwikkeling van grootschalige complexen niet het gehele huisvestingsvraagstuk binnen afzienbare tijd kan oplossen. Er wordt meer ruimte geboden zowel qua kwantitatieve voorwaarden (hogere contingenten) als kwalitatieve voorwaarden (minder strenge criteria en wellicht ook minder criteria). Dit betekent wel dat naar verwachting meer aanvragen getoetst moeten worden en er ook een grotere druk komt vanuit omwonenden om strenger toe te zien op handhaving van o.a. de leefbaarheid in buurten en wijken.

	1. Bijschaven	2. Gebiedsgericht met kaders	3. Gebiedsgericht met vuistregels	4. Stop	5. Meer ruimte
Transparantie	+	+	- -	++	+
Eenvoud	+ / - Als huidige onevenwichtigheden worden aangepast	+ / - Afhankelijk van aantal gebieden, kaders, regels	+ / - Afhankelijk van aantal gebieden, vuistregels	++	+
Gebiedsgericht	+	++	++	- -	- -
Continuïteit	+	+ / - Afhankelijk van aantal gebieden, kaders, regels	-	-	- -
Handhaafbaarheid	+	+ / - Afhankelijk van aantal gebieden, kaders, regels	-	++	+ /
Werkdruk intern	+	+ / - Afhankelijk van aantal gebieden, kaders, regels	+ / - Afhankelijk van aantal gebieden, vuistregels	++	- -
<i>Bijdrage volkshuisvestelijke ambities:</i>					
Inspelen nieuwe woningvraag	++	+ / -	+	- -	++
Duurzaam gebruik bestaand vastgoed	+	+ / -	+ / -	+ / -	++
Ruimte voor flexibel woninggebruik	+	-	+ / -	-	++
Voorkomen negatieve volkshuisvestelijke effecten	-	++	+ / -	+	- -
Behoud gevarieerde aantrekkelijke buurten	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -	+ / -

Bijlage I: Geïnterviewde organisaties

In het kader van de beleidsevaluatie zijn diverse partijen ondervraagd over hun ervaringen met het aangepaste beleid. Het gaat daarbij om de volgende organisaties:

24 januari 2022:	Gemeente Maastricht: Vergunnen
25 januari 2022:	Gemeente Maastricht: Toezicht
26 januari 2022:	Gemeente Maastricht: Handhaven
27 januari 2022:	Gemeente Maastricht: Studentenstad
1 februari 2022:	Gemeente Maastricht: Communicatie
3 februari 2022:	Gemeente Maastricht: Stedenbouw
3 februari 2022:	Vereniging Verhuurders Woonruimten Maastricht (VVWM)
4 februari 2022:	Gemeente Maastricht: Juridische zaken
7 februari 2022:	Vereniging van Eigenaren Binnenstad Maastricht
8 februari 2022:	Gemeente Nijmegen
10 februari 2022:	Gemeente Groningen
10 februari 2022:	Gemeente Tilburg
14 februari 2022:	Buurtbalans
14 februari 2022:	Gulikers Bouwkundig Buro, Tecta
15 februari 2022:	Universiteit Maastricht
1 maart 2022:	Maastricht Student Union

Bijlage II: Beleid woningsplitsing en -omzetting

In onderstaand schema is de kern van het huidige woningsplitsingsbeleid weergegeven. Let op: dit schema is destijds bedoeld als publieksvriendelijke weergave waarbij de beleidsregels op een toegankelijke wijze worden gepresenteerd, bedoeld voor een breed publiek. De verdere details van het beleid worden hieronder nader toegelicht.



Stap 1 betreft formeel de toets aan de gemeentelijke woonprogrammering die is vastgesteld door de gemeenteraad. Dit onderdeel wordt voor de inzichtelijkheid wel genoemd bij de te doorlopen stappen van het collegebeleid, maar is formeel dus geen onderdeel van het collegebeleid.

Het beleid bestaat uit de volgende onderdelen:

- Toets aan programma studentenhuisvesting op stadsniveau (dit is stap 1, toetsing aan raadsbeleid, als er geen programmaruimte meer is, dan is toetsing aan het collegebeleid niet meer aan de orde)
- Toets op woningoppervlakte van minimaal 110 m², gericht op behoud van kleinere woningen, dit geldt niet bij herbestemmen, want dan is nog geen sprake van een bestaande woning
- Toets aan maximumpercentage kamergewijze verhuurde woningen per straat, geldt niet in centrumgebied en bovendien niet bij woningsplitsing en bij herbestemmen naar zelfstandige woningen
- Toets aan afstandscriterium bij kamergewijze verhuur, geldt niet in centrumgebied en bovendien niet bij woningsplitsing en bij herbestemmen naar zelfstandige woningen
- Toets aan kwalitatieve eisen op pandniveau

Toets op woninggrootte: woningen met een woningoppervlakte kleiner dan 110 m² mogen niet worden gesplitst of omgezet

De minimum grootte waaraan een woning moet voldoen om in aanmerking te komen voor splitsing en omzetting is gericht op het behoud van kleine gezinswoningen (zowel grondgebonden als gestapeld). De

norm van 110 m² is gebaseerd op een gemiddeld geschikte kleinere woning gerelateerd aan een klein huishouden (max. 3 personen). De norm voor woningoppervlakte is in de uitvoeringsregels, behorende bij het collegebeleid, als volgt gedefinieerd:

De som van alle vloeroppervlakten van alle vertrekken binnen een woning met een minimale vrije hoogte van 2,1 meter. Daarbij meegerekend de oppervlakten van aan de woning verbonden en rechtstreeks via de woning bereikbare garages, bergingen etc. met een minimale hoogte van 2,1 meter.

Wijze van meten:

- De oppervlaktes worden tussen de muren gemeten.
- De hoogtes worden loodrecht boven de vloer gemeten.
- De oppervlaktes van trapgaten, vides, muren & wanden en andere constructiedelen worden niet meegerekend.

(Zie uitvoeringsregels omtrent woningsplitsing, woningomzetting en herbestemming monumentale niet voor bewoning bestemde gebouwen, bekendgemaakt 12 januari 2020, bron: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2021-9760.html>). Inmiddels zijn de uitvoeringsregels d.d. 7 december 2021 gepubliceerd.

De norm is bepaald op basis van het vraagpatroon van kleinere huishoudens en de kenmerken van de bestaande woningvoorraad en nieuwbouw. Dezelfde norm voor de hele stad betekent eenvoudigheid, helderheid in beleid en uitvoering. Met deze norm wordt ook deels ingespeeld op de leefbaarheid. De norm van 110 m² leidt ertoe dat veel kleinere etagewoningen beschermd worden tegen splitsing en omzetting.

Toets aan programma studentenhuisvesting op stadsniveau: maximumaantal per jaar.

Een aanvraag wordt getoetst aan het geactualiseerde programma studentenhuisvesting 2019-2024 als onderdeel van de Woonprogrammering 2021-2030. Het programma studentenhuisvesting laat een beperkte toevoeging van nieuwe wooneenheden toe:

- 40 eenheden per jaar door het splitsen van woningen in zelfstandige eenheden;
- 40 eenheden per jaar door het omzetten van woningen in kamers;
- 40 eenheden per jaar door herbestemming van monumentale niet-woongebouwen. Dit kunnen zowel zelfstandige eenheden als kamers zijn.

Dit heet bij elkaar genomen de “40-40-40 regeling”.

NB. Formeel hoort de 40-40-40-regel niet tot het beleid voor splitsen en omzetten. Deze is namelijk vastgelegd in de nota Woonprogrammering Maastricht 2021-2030. De 40-40-40- regel (zowel het principe als de hoogte van de quota) maakt daarom geen onderdeel uit van deze evaluatie.

Toets aan maximumpercentage kamergewijze verhuurde woningen per straat

Als de minimumnorm en het programma studentenhuisvesting hiervoor ruimte bieden, wordt, met uitzondering van het centrumgebied, een aanvraag voor omzetten naar kamergewijze verhuur vervolgens getoetst aan een maximumpercentage kamerverhuur per straat. Dit om concentraties kamerverhuur te voorkomen. Het maximumpercentage is uitgesplitst in drie gebieden overeenkomend met de woonmilieus uit de Structuurvisie Maastricht 2030:

- geen maximum in het centrumstedelijk woonmilieu;
- 20% in het stedelijk woonmilieu;
- 10% in het stadsrand woonmilieu.

Om het percentage per straat te bepalen is uitgegaan van het totaal aantal kamergewijs verhuurde adressen met een woonbestemming, zowel legale als illegale situaties, gerelateerd aan het totaalaantal woningen in een straat. Deze koppeling bepaalt het percentage.

Het maximumpercentage op straatniveau, binnen stedelijk en stadsrand woonmilieu, geldt niet voor:

- het splitsen van woningen in zelfstandige eenheden
- het herbestemmen van panden of complexen naar grootschalige complexen studentenhuisvesting met meer dan 25 wooneenheden in één pand, die enigszins solitair zijn gelegen.

Toets op clustering van kamergewijs verhuurde panden in een straat: afstandscriterium

Een aanvraag voor omzetten naar kamergewijze verhuur wordt daarnaast getoetst aan de volgende eisen:

- Tussen twee kamergewijs verhuurde panden moeten minimaal 4 niet-kamergewijs verhuurde panden liggen. Dit wordt op straat- en blokniveau toegepast. Dit betekent: 1) er wordt bij een kruising van straten niet “om de hoek” geteld; er wordt dus per straat geteld, 2) bij een kruising van straten worden aan de andere kant van de straat liggende panden niet in de berekening betrokken.
- Voor woningen en/of woningen met kamergewijze verhuur in woongebouwen met 6 of meer woningen en/of woningen met kamergewijze verhuur geldt als aanvullende regel dat er tussen twee woningen met kamergewijze verhuur minimaal twee woningen zonder kamergewijze verhuur gelegen moeten zijn (boven/onder/links/rechts).

De eis van het afstandscriterium geldt niet voor:

- aanvragen in centrumstedelijke woonmilieus;
- splitsen van woningen in zelfstandige eenheden;
- herbestemmen van panden of complexen naar grootschalige complexen studentenhuisvesting met meer dan 25 wooneenheden in één pand, die enigszins solitair zijn gelegen.

Toets aan kwalitatieve eisen

Aanvragen worden getoetst aan de relevante eisen van het Bouwbesluit. Daarnaast moet er worden voldaan aan:

- de gemeentelijke parkeernorm, zie hiervoor het collegebeleid met de parkeernormering;
- op eigen terrein moet in beginsel worden voorzien in een stalling voor fietsen en een berging voor afval. Gemeente past bij de fietsenstalling in voorkomende gevallen, in het bijzonder in centrumstedelijke situaties, op verzoek van initiatiefnemer maatwerk toe. Dit biedt bijvoorbeeld de mogelijkheid voor een fietsvoorziening elders dan op het perceel zelf, mits gelegen binnen reële loopafstand.

Net als bij de behandeling van andere aanvragen voor woningbouw moet de initiatiefnemer van een nieuw plan een overeenkomst tekenen over de financiële aansprakelijkheid voor mogelijke planschade als gevolg van de realisatie van een plan. Op die manier wordt het financiële risico van een planschadeverzoek als gevolg van niet uit te sluiten waardedaling van omliggende woningen bij de planontwikkelaar gelegd.

Maatwerk

De eenheden die in het kader van de 40-40-40-regeling worden verdeeld zijn alleen bedoeld voor studentenhuisvesting. Andere doelgroepen zijn hiervan uitgesloten. Voor andere doelgroepen dan studenten is er een maatwerkregeling. Deze heeft betrekking op het herbestemmen van (rijks-

)monumenten en het huisvesten van specifieke doelgroepen (niches, zorgwoningen, tijdelijk woningzoekenden).

Facetbestemmingsplan splitsen en omzetten

In dit facetplan is een gemeentebreed verbod opgenomen op het splitsen van woningen en omzetten van woningen naar kamergewijze verhuur. Op grond van de hiervoor beschreven beleidsregels voor splitsen en omzetten, en met inachtneming van het raadsbeleid, kan het college afwijken van dit verbod. Sinds 22 augustus 2019 (laatste dag terinzagelegging van facetbestemmingsplan) wordt er geen onderscheid meer gemaakt in nieuwe situaties (die voorafgaand aan de peildatum van 21 mei 2013 feitelijk niet waren gesplitst of voor kamergewijze verhuur in gebruik waren of waren “herbestemd”) en bestaande situaties (die op de peildatum van 21 mei 2013 aantoonbaar feitelijk gesplitst waren of voor kamergewijze verhuur in gebruik waren op waren “herbestemd”). De datum van 21 mei 2013 is de datum van het amendement woningsplitsing en kamerverhuur in het kader van de raadsbehandeling van het bestemmingsplan “Centrum”.

Legalisatie van bestaande situaties is nog steeds mogelijk, maar daarbij moeten deze aan dezelfde voorwaarden voldoen als nieuwe situaties (met uitzondering van het straatmaximum en afstandscriterium, omdat bij het bepalen van het straatmaximum en afstandscriterium niet-legale panden al zijn meegenomen). Indien 21 mei 2013 aantoonbaar dan is er tevens sprake van een legalisatie waarbij niet aan de 40-40-40 contingenten voldaan hoeft te worden.

Totstandkoming van beleid

Het huidige beleid is via meerdere collegebesluiten tot stand gekomen:

- Collegebesluit 7 juli 2015. Bij besluit van 7 juli heeft het college van Maastricht beleidsregels voor splitsen en omzetten vastgesteld. Doel daarvan was om generieke regels voor splitsen en omzetten voor de gehele stad vast te stellen. Daarbij gold een verbod voor het splitsen en omzetten van woningen met een gebruiksoppervlakte kleiner dan 110m² en de introductie van de eis om bij splitsing/omzetting een voorziening voor het stallen van fietsen en afval te treffen.
- Collegebesluit 12 juli 2016. Hierin is het nieuwe beleid vastgelegd. Tevens is hierin vastgelegd dat flankerend beleid (met name diverse acties in het kader van het Actieprogramma StudentenStad) van belang is om de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren. Ook is besloten een facetbestemmingsplan splitsen en omzetten op te stellen. Via dit beleid is het straatmaximum voor kamergewijze verhuur in stedelijke en stadsrandwoonmilieu ingevoerd en bepaald op respectievelijk 30% en 15%. Via de vaststelling en bekendmaking van de woonprogrammering 2016-2020 werd met ingang van 14 oktober 2016 de zogenaamde “40-40-40-regeling” aan het toetsingskader toegevoegd.
- Collegebesluit 14 maart 2017. In dit besluit zijn de normen voor het maximum aandeel kamerverhuur op straatniveau verlaagd van 30% naar 20% voor straten in stedelijke woonmilieus en van 15% naar 10% voor straten in stadsrandmilieus. Aanleiding voor deze wijziging was dat na het besluit van 12 juli 2016 n.a.v. een partiële nulmeting in de wijken Brusselsepoort, Limmel en Belfort een rekenfout is ontdekt bij het vaststellen van de feitelijke percentages kamerverhuur op straatniveau. Op advies van het belanghebbendenoverleg (verhuurders, bewoners, UM en studenten) is toen besloten dat de normen zodanig zouden worden aangepast dat het aantal straten dat als gevolg van het besluit van juli 2016 op slot stond, in deze buurten gelijk zou moeten blijven.

Daarnaast is op gemeenschappelijk advies van belanghebbenden -in eerste instantie op experimentele basis- een afstandscriterium geïntroduceerd bij omzetten naar kamerverhuur, met uitzondering van het centrum. Bij grondgebonden woningen moeten er tussen 2 kamergewijs verhuurde woningen minimaal 4 niet-kamergewijs verhuurde panden liggen. Bij gestapelde woningen moeten er tussen twee kamergewijs verhuurde woningen minimaal 2 niet-kamergewijs

verhuurde woningen (boven/onder/links/rechts). In het besluit van maart 2017 is ook vastgelegd dat het totale beleid eind 2018 zou worden geëvalueerd.

- Collegebesluit 18 april 2017. In dit besluit zijn nieuwe uitvoeringsregels vastgesteld met daarin opgenomen (in bijlage A) een nieuwe stratenlijst met straten die op slot staan voor verdere kamerverhuur op grond van de eind 2016/begin 2017 uitgevoerde stadsbrede nulmeting als ook de uitwerking van het afstandscriterium.
- Collegebesluit 19 december 2017. Hierin is op grond van een eind 2017 uitgevoerde nieuwe stadsbrede nulmeting kamerverhuur een nieuwe stratenlijst met straten die op slot staan voor verdere kamerverhuur vastgesteld.
- Collegebesluit 18 december 2018. Hierin is op basis van een evaluatie door het college besloten het beleid inclusief het afstandscriterium ongewijzigd vast te stellen. Daarbij zijn tevens de regels van het afstandscriterium voor onbepaalde tijd verlengd. Ook is op basis van de stadsbrede nulmeting kamerverhuur eind 2018 een nieuwe stratenlijst met straten die op slot staan voor verdere kamerverhuur vastgesteld.
- Collegebesluit 10 december 2019. Hierin is op grond van de eind 2019 uitgevoerde nieuwe stadsbrede nulmeting kamerverhuur een nieuwe stratenlijst met straten die op slot staan voor verdere kamerverhuur vastgesteld.
- Collegebesluit 8 december 2020. Hierin is op grond van de eind 2020 uitgevoerde nieuwe stadsbrede nulmeting kamerverhuur een nieuwe stratenlijst met straten die op slot staan voor verdere kamerverhuur vastgesteld.
- Collegebesluit 7 december 2021. Hierin is op grond van de eind 2021 uitgevoerde nieuwe stadsbrede nulmeting kamerverhuur een nieuwe stratenlijst met straten die op slot staan voor verdere kamerverhuur vastgesteld.

Bijlage III: Overzichtskaart woonmilieus t.a.v. woningsplitsingsbeleid

