

Zienswijzenrapport
Facetbestemmingsplan 'Woningsplitsing en
woningomzetting'

Inhoud

Inleiding.....	3
Ontvankelijkheid van de reclamanten	4
Overwegingen ten aanzien van de inhoud van de zienswijzen.....	5

Inleiding

Het facetbestemmingsplan “Woningsplitsing en woningomzetting” heeft als ontwerp met ingang van 13 april 2018 gedurende 6 weken voor een ieder ter inzage gelegen, waarbij de gelegenheid is geboden om binnen deze termijn zienswijzen met betrekking tot het ontwerp kenbaar te maken.

De gemeente Maastricht heeft de zienswijzen verzameld en gebundeld (de gebundelde zienswijzen, zonder persoonsnamen en adressen van participanten, zijn bijgevoegd als bijlage).

Iedere indiener van een zienswijze heeft een uniek nummer gekregen op basis waarvan men de eigen zienswijze kan terugvinden. Het nummer is per begeleidende brief bekend gemaakt. De zienswijze zijn geanalyseerd en samengevat.

In deze Nota zienswijzen komt u het begrip ‘reclamant’ tegen. Hiermee worden de indieners van zienswijzen bedoeld. Het woord ‘reclamant’ kan betrekking hebben op zowel mannelijke als vrouwelijke personen, alsmede op bedrijven, instanties en verenigingen.

In het kader van de ter inzage legging van het ontwerp bestemmingsplan zijn de navolgende zienswijzen ingediend.

Reclamantnr.	Registratienummer	Datum zienswijze:	Ingekomen op:
1	2018.16039	24 mei 2018	25 mei 2018
2	2018-16068	24 mei 2018	25 mei 2018
3	2018-16204, aanvulling 2018-18175	24 mei 2018, aanvulling 11 juni 2018	25 mei 2018, aanvulling 12 juni 2018

Ontvankelijkheid van de reclamanten

Het ontwerp van het facetbestemmingsplan 'Woningsplitsing en woningomzetting' heeft met ingang van 13 april februari 2018 gedurende zes weken ter inzage gelegen. Gedurende die termijn kon een ieder zijn zienswijze tegen het ontwerp naar keuze schriftelijk of mondeling aan de gemeenteraad van Maastricht kenbaar maken.

De openbare kennisgeving over de ter inzage legging van het ontwerpplan heeft plaatsgevonden middels:

- publicatie in de Staatscourant van 12 april 2018;
- publicatie in het plaatselijke weekblad Via Maastricht van 12 april 2018;
- de elektronische kennisgeving op de website van de gemeente Maastricht op 12 april 2018.

De termijn van de ter inzage legging eindigde derhalve op 24 mei 2018. Daarmee is voldaan aan de wettelijke eisen.

Termijnen van de ter inzage legging van bestemmingsplannen zijn fatale termijnen. Zienswijzen die buiten de termijn worden ingediend mogen formeel niet in behandeling worden genomen. Gelet op de verzendtheorie is een zienswijze tijdig ingediend als het voor het einde van de termijn ter post is bezorgd, mits niet later dan een week na afloop van de termijn is ontvangen. De verzendtheorie is alleen van toepassing op verzending per post. Gelet op artikel 2:15, lid 1 Awb kan een bericht elektronisch naar een bestuursorgaan worden verzonden voor zover het bestuursorgaan kenbaar heeft gemaakt dat deze weg voor het indienen van zienswijzen is geopend. Het gemeentebestuur van Maastricht heeft aangegeven dat een zienswijze elektronisch kan worden ingediend, hetgeen ook in de openbare kennisgeving is aangegeven. Voor zienswijzen die per fax of per e-mail worden ontvangen is het tijdstip van ontvangst bepalend.

De poststempel op de enveloppen van reclamantnummer 1,2 en 3 wijst uit dat de zienswijzen op 24 mei 2018 ter post zijn aangeboden en daarmee dus tijdig ingediend. De zienswijze van reclamantnummer 3 betreft een pro forma zienswijze. De nadere onderbouwing is binnen de nader gestelde termijn ontvangen.

Overwegingen ten aanzien van de inhoud van de zienswijzen

In verband met het anonimiseren zijn alle binnengekomen zienswijzen genummerd zoals hiervoor aangegeven.

Zienswijze reclamantnummer 1.

- a. Reclamant merkt op dat in de geldende bestemmingsplannen van de gemeente Maastricht het begrip “Wonen” niet nader is gedefinieerd. Reclamant verwijst vervolgens naar een uitspraak van de Raad van State waaruit blijkt dat bij het ontbreken van een definitie van het begrip ‘Wonen’ alle woonvormen zijn toegestaan. Reclamant kan zich niet verenigen in de verplichting om nu voor elke wijziging naar een andere woonvorm een omgevingsvergunning aan te vragen. Dit terwijl voorheen alle woonvormen rechtstreeks waren toegestaan.
- b. Reclamant mist in de toelichting van het bestemmingsplan een omschrijving van hoe de gemeente wenst om te gaan met de reeds vergunde en gelegaliseerde woningsplitsingen en woningomzettingen. Zijn deze vanaf de vaststelling van het facetplan in strijd met het bestemmingsplan?
- c. Reclamant merkt op dat de definities in het bestemmingsplan niet overeen komen met de definities in de “Uitvoeringsregels woningsplitsing, woningomzetting en herbestemming monumentale niet voor bewoning bestemde gebouwen”.
- d. Reclamant acht het onverstandig om in het bestemmingsplan geen wijzigingsbevoegdheden op te nemen. In deze tijd is flexibiliteit in de regelgeving juist van belang.
- e. In het bestemmingsplan ontbreekt een overzicht met bestaande en gelegaliseerde woningsplitsingen en woningomzettingen. Indien de gemeente er bewust voor kiest dit overzicht niet toe te voegen, ontstaat bij reclamant de vraag hoe de gemeente zal omgaan met de juridisch-planologische inpassing van de vergunde en gelegaliseerde panden met betrekking tot woningsplitsing en woningomzetting.

Reactie

- a. Binnen de geldende bestemmingsplannen is het begrip ‘Wonen’ en de mogelijkheden met betrekking tot woningomzetting en woningsplitsing inderdaad niet eenduidig geregeld. In de lijn met de door reclamant aangehaalde jurisprudentie zijn in bepaalde bestemmingplannen onbedoeld alle woonvormen toegestaan. Mede door de heersende onduidelijkheid over het begrip wonen wil de gemeente ervoor zorgen dat in alle gevallen aan dezelfde regels moet worden getoetst en worden de mogelijkheden tot het realiseren van kamergewijze verhuur gereguleerd.

De in het facetbestemmingsplan opgenomen verbodsbepaling zou bestaande, niet benutte rechten uit de geldende bestemmingsplannen kunnen inperken. Om pandeigenaren voldoende tijd te bieden om kennis te nemen van de nieuwe regels en eventueel actie te ondernemen, heeft de gemeente een uitgebreid communicatie en voorbereidingsproject.

- b. De verbodsbepaling in het facetbestemmingsplan ziet op de handeling, te weten het splitsen of omzetten als zodanig. Bij nieuwe gevallen van woningsplitsing of woningomzetting moet deze handeling nog plaatsvinden en vallen daarom direct onder de verbodsbepalingen. Voor wat betreft de vóór de vaststelling van het facetbestemmingsplan plan legaal uitgevoerde woningsplitsingen en woningomzettingen (er was geen vergunning nodig of er was wel een vergunning nodig en die is ook verleend): de handeling heeft hier al plaatsgevonden en valt daarom niet onder de werking van het facetbestemmingsplan. Met het facetbestemmingsplan wordt vanzelfsprekend niet beoogd om illegaal uitgevoerde woningsplitsingen en woningomzettingen te legaliseren. Woningenplitsingen en woningomzetting welke voorafgaand aan dit facetbestemmingsplan illegaal zijn gerealiseerd zijn dan ook in strijd met de verbodsbepalingen.
- Reclamant merkt terecht op dat het voorgaande in het facetbestemmingsplan onvoldoende naar voren komt. De toelichting en regels worden op dit onderdeel aangevuld.
- c. Op het moment van terinzagelegging van het ontwerp facetbestemmingsplan bestonden er inderdaad verschillen tussen enkele begrippen in het facetbestemmingsplan en de begrippen in de uitvoeringsregels. Maar specifiek de begrippen “Huishouden”, “Woning”, “Hospes/hospitaregeling”, “Kamergewijze verhuur”, “Woningomzetting” en “Wooneenheid”. Alhoewel de bedoelde uitvoeringsregels in juridische zin geen deel uitmaken van de planregels van het facetbestemmingsplan, is het toch wenselijk om de definities op elkaar aan te laten sluiten. De in het facetbestemmingsplan gehanteerde definities zijn zorgvuldig tot stand gekomen en blijven daarom ongewijzigd. De uitvoeringsregels zijn onlangs geactualiseerd waarbij de betreffende definities redactioneel in lijn zijn gebracht met het facetbestemmingsplan.
- d. De gemeente is het met reclamant eens dat flexibiliteit in regelgeving van belang is. Daarom is er juist voor gekozen om het huidig beleid met betrekking tot woningsplitsing en woningomzetting niet in het facetbestemmingsplan op te nemen. De (beleids)regels met betrekking tot dit thema dienen aan de hand van monitoring en/of ervaring op eenvoudige wijze aangepast te kunnen worden. Het opnemen van beleid in het facetbestemmingsplan zelf, terwijl het beleid een beperktere scope kent dan een bestemmingsplan (in de regel 10 jaar) is niet wenselijk. Daarbij zal bij elke beleidswijziging een nieuw bestemmingsplanprocedure doorlopen moeten worden. Dit zou adequaat handelen naar aanleiding van monitoring of gewijzigde inzichten juist onnodig tijdrovend, moeilijk en duur maken.
- e. De gemeente heeft bij de eerste voorbereidingen van het bestemmingsplan (2016) met idee gespeeld om de beleidsregels met betrekking tot het splitsen en woningen in het facetbestemmingsplan zelf te vertalen. Hierbij zou dan inderdaad gewerkt worden met een lijst van bestaande, legale gevallen van woningomzettingen. Door gewijzigde inzichten heeft de gemeente uiteindelijk gekozen voor de systematiek van het gemeentebreed verbod tot splitsen en omzetten van woningen. Voor wat betreft de gevolgen voor de bestaande situaties wordt verwezen naar de reactie onder b. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de uiteindelijke planologische inpassing van de legaal uitgevoerde woningsplitsingen en woningomzettingen (er was geen vergunning nodig of er was wel een vergunning nodig en die is ook verleend) bij de algehele actualisatie van de betreffende bestemmingsplannen of beheersverordeningen zal plaatsvinden. De voorliggende facetplannen zijn daarvoor niet het geëigende instrument.

Conclusie

De door reclamantnummer 1 kenbaar gemaakte zienswijzen wordt deels gevolgd en geeft aanleiding tot aanpassingen van het ontwerp facetbestemmingsplan. In zowel de toelichting als in de regels zal een verduidelijking worden opgenomen ter zake van de reeds legaal en illegaal uitgevoerde woningsplitsingen en woningomzettingen.

Zienswijze reclamantnummer 2

- a. Reclamant uit zijn zorgen over het gebrek aan informatie als het gaat over de studentenhuisvestingsmarkt. De gemeente had eerst in een goede inventarisatie moeten voorzien alvorens het bestemmingsplan met een verbod tot woningsplitsing en woningomzetting in procedure te brengen. In de toelichting van het bestemmingsplan ontbreekt dan ook een omschrijving hoe de gemeente wenst om te gaan met de reeds vergunde en gelegaliseerde woningsplitsingen en woningomzettingen.
- b. Ondanks eerdere toezeggingen van de gemeente ontbreekt bij het bestemmingsplan een lijst van bestaande gevallen van woningsplitsing en woningomzetting. Reclamant stelt voor om een plankaart te hanteren waar op perceelsniveau is aangegeven wat er in het betreffende pand is gevestigd.
- c. Volgens berekening van reclamant zijn er op dit moment nog ongeveer 689 panden in strijd met het huidig beleid aangaande woningsplitsing en woningomzetting. De kans dat deze panden na de terinzagelegging van het vastgestelde bestemmingsplan nog gelegaliseerd kunnen worden is volgens reclamant nihil. Uitgaande van 4,2 studenteneenheden per pand zou dit tot gevolg hebben dat er 2.893 studenten op straat komen te staan.
- d. Reclamant haalt een passage uit de Woonprogrammering Maastricht aan waarin wordt aangegeven dat de gemeente ervan uitgaat dat het legalisatietraject niet tot gevolg zal hebben dat het aantal kamers in Maastricht substantieel zal verminderen. Als blijkt dat dit wel het geval is, dan zullen de quota voor het realiseren van nieuwe studentenhuisvesting opnieuw worden bekeken. Reclamant is van mening dat de quota van de woonprogrammering aangepast moet worden om te voorkomen dat er door het beëindigen van de legalisatie een tekort aan studentenkamers ontstaat.
- e. Volgens reclamant is de bewoning van een reguliere woning/appartement door twee personen een onzeker en grijs gebied. Reclamant stelt dat het alleen is toegestaan om met twee personen in een appartement te wonen zolang die personen een koppel vormen. Indien de bewoners geen koppel vormen is het niet toegestaan.
- f. Bij het project "Veilige kamers" (brandveiligheid bij kamergewijze verhuur met vijf of meer bewoners) heeft de gemeente ook getoetst of het gebruik in overeenstemming is met bestemmingsplan. Hierbij zijn panden welke al jaren in bezit waren van een gebruiksvergunning in strijd met het bestemmingsplan bevonden. De meeste eigenaren hebben er destijds voor gekozen om gebruik te maken van de mogelijkheid tot legalisatie. Er zijn echter nog eigenaren die zich niet bewust zijn van het gewijzigde beleid en het feit dat zij op korte termijn het gebruik moeten beëindigen. Dit is in strijd met de rechtszekerheid van de afgegeven gebruiksvergunning. Het legaliseren van de huidige woningvoorraad is essentieel.
- g. Naast extra brandveiligheid van de studentenwoningen zorgt het project "Veilige kamers" voor beter inzicht in de studentenhuisvestingsmarkt. Reclamant pleit dan ook voor een verlenging van het project en een uitbreiding naar panden met drie en vier kamers.

- h. Reclamant schetst zijn interpretatie van de toepassing van de uitvoeringsregels “Woningsplitsing, woningomzetting en herbestemming monumentale niet voor bewoning bestemde gebouwen” en komt daarbij tot de conclusie dat bestaande situaties die aantoonbaar bestonden op peildatum 21 mei 2013 en een oppervlakte hebben van meer dan 110 m², na de terinzagelegging van het vastgestelde facetbestemmingsplan alsnog gelegaliseerd kunnen worden. Deze legalisaties hoeven dan niet te voldoen aan de vereisten op gemeentelijk niveau en straatniveau. Indien dit juist is, is reclamant van mening dat de gemeente de unieke mogelijkheid heeft op de hele verhuurmarkt veiliger te maken en volledig in beeld te brengen.

Reactie

- a. Ook binnen het beleidsspoor met betrekking tot woningsplitsing en woningomzetting is dit een terugkerende discussie. In het facetbestemmingsplan staat alleen een verbod tot woningsplitsing en woningomzetting en ziet daarmee enkel op de handeling zelf, te weten het splitsen en omzetten van woningen. Omdat het facetbestemmingsplan dus primair ziet op nieuwe handelingen, is in een inventarisatie in dit kader niet direct noodzakelijk. Voor wat betreft de vóór de vaststelling van het facetbestemmingsplan plan legaal uitgevoerde woningsplitsingen en woningomzettingen (er was geen vergunning nodig of er was wel een vergunning nodig en die is ook verleend) wordt opgemerkt dat de handeling al heeft plaatsgevonden en daarom niet onder de werking van het facetbestemmingsplan valt. Specifiek voor deze gevallen geldt dat deze bij de actualisatie van de betreffende bestemmingsplannen planologisch ingepast moeten worden. Op dat moment is een inventarisatie van de bestaande gevallen van belang. Reclamant merkt terecht op dat het voorgaande in het facetbestemmingsplan onvoldoende naar voren komt. De toelichting en regels worden op dit onderdeel aangevuld.
- b. De gemeente heeft bij de eerste voorbereidingen van het bestemmingsplan (2016) met idee gespeeld om de beleidsregels met betrekking tot het splitsen en woningen in het facetbestemmingsplan zelf te vertalen. Hierbij zou dan inderdaad gewerkt worden met een lijst van bestaande, legale gevallen van woningomzettingen. Door gewijzigde inzichten heeft de gemeente uiteindelijk gekozen voor de systematiek van het gemeentebreed verbod tot splitsen en omzetten van woningen. De eerder genoemde lijst van bestaande gevallen past niet meer binnen de gekozen plansystematiek. Voor wat betreft de door reclamant voorgestelde aanduidingen op de verbeelding wordt opgemerkt dat dit evenmin aansluit op de gekozen plansystematiek. Zoals bij de reactie onder a aangegeven, zal dit bij de algehele actualisatie van de betreffende bestemmingsplannen wel gebeuren.
- c. Bij de berekeningen zijn door reclamant enkele aannames gedaan. Het is daarom niet duidelijk in hoeverre de cijfers representatief zijn. De overgangsregeling voor de legalisatie van bestaande situaties van woningsplitsing en woningomzetting is gekoppeld aan de inzage termijn van het vastgestelde facetbestemmingsplan. Na het eindigen van de overgangsregeling is legalisatie nog steeds mogelijk maar zal deze aan strengere regels zijn verbonden. De eisen voor nieuwe situaties waaronder een minimum woningoppervlakte van 110 m² en een planschadeovereenkomst gaan dan ook voor de te legaliseren bestaande situaties gelden. Door het aanscherpen van de eisen voor bestaande situaties zullen de mogelijkheden voor legalisatie kleiner worden. Dit kan inderdaad betekenen dat aan de woningsplitsing of woningomzetting

een einde moet worden gemaakt omdat de eigenaar niet aan de gestelde eisen kan voldoen. Door de ruime voorbereidingsprocedure en de daarmee samenhangende overgangperiode is aan de pandeigenaren voldoende tijd geboden om kennis te nemen van de nieuwe regels en eventueel actie te ondernemen.

Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat huurders direct op straat worden gezet als gevolg van het niet kunnen legaliseren. Als deze situatie zich voordoet, zal de gemeente in overleg treden met de verhuurders en de huurder om hiervoor een oplossing te zoeken.

- d. Met de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan staat alleen het daarin opgenomen planologisch gemeentebreed verbod tot woningsplitsing en woningomzetting open voor reactie. Deze zienswijze heeft hier geen betrekking op. Het onderliggende beleid op grond waarvan de eventuele buitenplanse afwijkingen kunnen worden verleend, maakt geen onderdeel uit van dit facetbestemmingsplan en staat daarom nu niet ter discussie.
- e. In tegenstelling tot wat reclamant stelt, is het niet noodzakelijk dat de bewoners van een tweepersoons appartement samen een (liefdes)koppel vormen. Volgens de definitie uit het facetbestemmingsplan dient wel sprake te zijn van een economisch-consumptieve eenheid en de intentie om zelfstandig, bestendig, voor onbepaalde tijd in een met een gezinsverband vergelijkbaar samenlevingsverband te wonen. Dit is in lijn met de gehanteerde jurisprudentie rondom het begrip "huishouden".
- f. De gebruiksvergunning (inmiddels opgegaan in de Omgevingsvergunning) ziet enkel op het brandveilig gebruik van een bouwwerk en vloeit voort uit het Bouwbesluit. Het Bouwbesluit is een Algemene maatregel van bestuur (AMvB). Het bestemmingsplan kent daarentegen zijn grondslag in de Wet ruimtelijke ordening. Er bestaat in juridische zin geen relatie tussen het bestemmingsplan en het Bouwbesluit. Beiden soorten hebben hun eigen definities. De gebruiksvergunning is daarom niet relevant om te bepalen welk gebruik op basis van het bestemmingsplan is toegestaan.
- g. Met de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan staat alleen het daarin opgenomen planologisch gemeentebreed verbod tot woningsplitsing en woningomzetting open voor reactie. Deze zienswijze heeft hier geen betrekking op.
- h. Hetgeen reclamant schetst is in overeenstemming met de huidige "Uitvoeringsregels woningsplitsing, woningomzetting en herbestemming monumentale niet voor bewoning bestemde gebouwen". Bestaande situaties die aantoonbaar bestonden op peildatum 21 mei 2013 hoeven niet te voldoen aan de A-toets (stadsniveau) en de B1 en B2-toets (straatniveau). Wel wordt getoetst aan de voorwaarden op pandniveau (C-toets) waaronder de minimale woningoppervlakte van 110 m² en het ondertekenen van een planschade afwentelingsovereenkomst.

Conclusie

De door reclamantnummer 2 kenbaar gemaakte zienswijzen wordt deels gevolgd en geeft aanleiding tot aanpassingen van het ontwerp facetbestemmingsplan. In zowel de toelichting als in de regels zal

een verduidelijking worden opgenomen ter zake van de reeds legaal uitgevoerde woningsplitsingen en woningomzettingen als de illegaal uitgevoerde woningsplitsingen en woningomzettingen.

Zienswijze reclamantnummer 3

Reclamant is eigenaar van een tussenwoning die momenteel wordt benut voor kamergewijze verhuur. Met het facetbestemmingsplan ontstaat een gemeentebreed verbod op woningsplitsing en woningomzetting. Verzoeken om woningsplitsing en woningomzetting dienen vervolgens te worden getoetst aan het geldende beleid. Reclamant kan zich vanuit het oogpunt van rechtszekerheid niet verenigen met deze handelswijze. Op deze wijze is volgens reclamant geenszins inzichtelijk in hoeverre kan worden voldaan aan het gestelde beleid. Daarbij kan dit beleid worden gewijzigd. De rechtszekerheid is volgens reclamant eveneens in het geding bij de betreffende uitvoeringsregels. Reclamant kan op basis van deze regels niet zelfstandig op voorhand toetsen of zijn voornemen bijvoorbeeld past binnen het maximum percentage op straatniveau.

Reactie

Met betrekking tot de door reclamant genoemde tussenwoning wordt opgemerkt dat de gerealiseerde kamergewijze verhuur reeds in strijd is met het geldende bestemmingsplan Maastricht West. Al voor het indienen van de zienswijzen is voor deze situatie een handhaving/legalisatietraject opgestart. Het ter inzage gelegde facetbestemmingsplan voorziet in een gemeentebreed verbod tot woningsplitsing en woningomzetting. Dit is niet anders dan de huidige planologische situatie van reclamant. Vanuit dit oogpunt kan dan ook niet worden gesteld dat de rechtszekerheid in het geding is.

Voor wat betreft de zienswijze over de uitvoeringsregels wordt opgemerkt dat met de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan alleen het daarin opgenomen gemeentebreed verbod tot woningsplitsing en woningomzetting voor reactie openstaat. Deze zienswijze heeft hier geen betrekking op. Het onderliggende beleid en de uitvoeringsregels op grond waarvan de eventuele buitenplanse afwijkingen kunnen worden verleend, maakt geen onderdeel uit van dit facetbestemmingsplan en staat daarom nu niet ter discussie. In zijn algemeenheid wordt hierover opgemerkt dat het stellen van beleidsregels juist de rechtszekerheid en – gelijkheid vergroot doordat artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht de gemeente dwingt te handelen overeenkomstig deze beleidsregels.

Conclusie:

De door reclamantnummer 3 kenbaar gemaakte zienswijzen wordt niet gevolgd en geeft geen aanleiding tot aanpassingen van het ontwerp facetbestemmingsplan.