

Aan de leden van de commissie Stad en Ruimte

Behandeld door	S.C. Clausman	Datum	24 maart 2015
Doorkiesnummer	030 – 28 64683	Ons kenmerk	15.503322
E-mail	s.clausman@utrecht.nl	Onderwerp	Evaluatie omzettingsbeleid en bouwkundig woningsplitsingsbeleid
Bijlage(n)	Evaluatierapport 'Splitsen en Omzetten'	Verzonden	Bij antwoord datum, kenmerk en onderwerp vermelden
Uw kenmerk			
Uw brief van			

Geachte dames en heren,

Uw commissie heeft op 22 november 2011 gevraagd om een evaluatie van het omzettingsbeleid en uw raad heeft op 13 december 2012 om evaluatie van het bouwkundige woningsplitsingsbeleid gevraagd. Inmiddels is het evaluatieonderzoek afgerond. Het evaluatierapport 'Splitsen en omzetten' is bijgesloten.

Leeswijzer

In deze brief geven wij allereerst een korte inleiding op de beleidsvelden omzetten en bouwkundige woningsplitsing (1). Nadere informatie over de doelen, opzet en uitwerking van deze beleidsvelden vindt u terug in het bijgevoegde evaluatierapport. Daarna schetsen wij de opzet van de evaluatie en gaan wij in op de conclusies en aanbevelingen (2). In het evaluatierapport zijn aanscherpingen en verbeterpunten genoemd, maar de evaluatie zelf geeft geen aanleiding om het beleid aan te passen.

Er zijn andere motieven om de beleidsvelden aan te passen. Wij lichten deze motieven op hoofdlijnen toe (3). Deze motieven komen voort uit:

- de signalen die uit diverse wijken blijven komen, waaruit de wens voortvloeit meer controle uit te kunnen oefenen op de leefbaarheid en om efficiënter en eenduidiger te werken;
- een tweetal wetswijzingen die mogelijkheden geven om de beleidsterreinen anders in te richten;
- de wens om beter aan te sluiten bij de aanpak van huisjesmelkers; en
- veranderingen van de koopstartersmarkt en de studentenhuisvestingsmarkt.

Wij eindigen de brief met het vervolgproces (4).

1. Korte toelichting op de beleidsvelden

1a. Omzetten

Een omgezette woning wordt kamergewijs verhuurd, in onzelfstandige eenheden. Voor het omzetten van een woning is een vergunning nodig op basis van de huisvestingsverordening en huisvestingswet. Het omzetten, samenvoegen en onttrekken van woonruimte wordt geregeld met de onttrekkingsvergunning uit de verordening. Voor 2007 werden alle aanvragen voor omzetten gehonoreerd. In 2007 is het omzettingsbeleid ingesteld en worden onttrekkingsvergunningen t.b.v. kamergewijze verhuur pas na een toetsing verleend. Bij iedere aanvraag voor een omzettingsvergunning wordt de leefbaarheid getoetst en daarna wordt het belang van het toevoegen van kamers voor studenten afgewogen tegen de belangen van koopstarters, met oog op de woonruimteverdeling.

De eerste evaluatie over het omzettingsbeleid heeft plaats gevonden in 2011. De evaluatie van het omzettingsbeleid zoals dat vanaf 2007 is gevoerd kunt u vinden in de notitie 'Splitsen reguleren?' van 13 december 2011. Naar aanleiding van de notitie 'Splitsen reguleren?' zijn drie aanpassingen doorgevoerd: 1) om de uitvoering van het omzettingsbeleid eenduidiger en individueler te maken is weerbaarheid van de buurt als criterium toegevoegd aan de leefbaarheidstoets. 2) Daarnaast is de WOZ-waarde grens voor woningen die bij omzetting gecompenseerd moeten worden verlaagd van €360.000,- naar €280.000,-. 3) Tot slot is de mogelijkheid geïntroduceerd om een omzettingsvergunning in te trekken in geval van ernstige overlast.

1b. Bouwkundige woningsplitsing

Bouwkundige woningsplitsing is het fysiek splitsen van één zelfstandige woning in meerdere zelfstandige woningen. Naar aanleiding van leefbaarheidsklachten uit een aantal buurten is beleid opgesteld om het bouwkundig splitsen van woningen in gebieden te weren die gekenmerkt worden door de specifieke stedenbouwkundige opzet (relatief kleine, betaalbare woningen en smalle straten). Het gaat om gebieden waar al veel woningsplitsingen waren gerealiseerd. Om ervoor te zorgen dat er elders in de stad nog voldoende ruimte zou zijn om woningen te splitsen, zijn de gekozen gebieden zo klein mogelijk gehouden. Dit om tegemoet te komen aan de huisvestingsvraag van starters en een waterbed-effect te voorkomen.

Dit beleid is vastgelegd in de hierboven genoemde notitie 'Splitsen reguleren?' en uitgewerkt in een voorbereidingsbesluit dat op 5 januari 2012 van kracht is geworden. Vervolgens zijn de facetbestemmingsplannen woningsplitsing I en II vastgesteld en eind 2012 in werking getreden.

2. Evaluatierapport splitsen en omzetten, 2015

2a. Evaluatierapport

De evaluatie richt zich op de 3 aanscherpingen van het omzettingsbeleid en op de werking van de facetbestemmingsplannen woningsplitsing I en II, zoals aangegeven in de notitie 'Splitsen reguleren?'. Een belangrijke conclusie van de evaluatie is dat de doelen van beide beleidsvelden behaald zijn. Ten aanzien van het splitsen kan worden gezegd dat de gebieden waar de facetbestemmingsplannen zijn ingevoerd inderdaad beschermd zijn tegen bouwkundige woningsplitsing. Er zijn elders wel bouwkundige woningsplitsingen toegevoegd, waarmee aan de huisvestingsvraag voor starters tegemoet is gekomen. Er is geen waterbedeffect opgetreden. In gebieden die buiten de facetbestemmingsplannen liggen is het aantal bouwkundige woningsplitsingen niet zodanig toegenomen dat er sprake is van een concentratie. Graag verwijzen wij u hiervoor naar de overzichtskaart achter in het evaluatierapport.

Ook de doelen ten aanzien van het omzetten van woonruimte zijn behaald. Door het invoeren van het weerbaarheids criterium blijkt de leefbaarheidstoets inderdaad individueler geworden, waardoor meer maatwerk wordt geboden. Voor zover te beoordelen is ook de aanpassing van de WOZ-waarde grens succesvol geweest.

Het evaluatierapport bevat ook een aantal aanbevelingen. Voor het bouwkundig splitsen hebben die betrekking op blijvend monitoren van de aanvragen. Met het oog op de aantrekkende economie, zou

het aantal splitsingen namelijk kunnen toenemen in de gebieden waar het facetbestemmingsplan niet van toepassing is.

De aanbevelingen ten aanzien van het omzettingsbeleid hebben betrekking op de wijze waarop klachten van andere instanties beter betrokken kunnen worden bij zowel de leefbaarheidstoets als bij de intrekkinggrond. Daarnaast wordt aanbevolen belanghebbenden meer duidelijkheid te bieden over de intrekkinggrond.

2b. Parkeervergunningen bij bouwkundige woningsplitsing

In uw raad van 13 december 2012 is gevraagd om bij de evaluatie van het bouwkundig woningsplitsingsbeleid het parkeerbeleid mee te nemen. De concrete vraag achter de toezegging was: Is het juridisch haalbaar om per appartement dat door splitsing is ontstaan maar 1 parkeervergunning te vergeven? Dit verzoek is bij de actualisatie van het parkeerbeleid, de nota Stallen en Parkeren, meegenomen en uitgewerkt in een specifiek artikel in de Parkeerplaatsenverordening over de verlening van parkeervergunningen in geval van bouwontwikkelingen/ functiewijzigingen. Dit artikel had tot doel te regelen dat na het gereedkomen van een bouwontwikkeling niet méér vergunningen worden verstrekt dan daarvoor uitgegeven waren.

Bij de vaststelling van deze Parkeerplaatsenverordening op 28 maart 2013 heeft uw raad geconcludeerd dat hierdoor arbitraire situaties kunnen ontstaan en dat de regels lastig uit te leggen waren aan burgers. Naar aanleiding van een ingediend, maar niet aangenomen amendement (2013/19) zijn de mogelijkheden van meer transparante en beter uitlegbare regels verkend. Conclusie was dat er geen sluitende regels zijn zonder dat er arbitraire situatie optreden: de uitgifte van parkeervergunningen blijken niet het geschikte middel om parkeerdruk bij bouwontwikkelingen en woningsplitsingen te reguleren. Met de vaststelling van de Parkeerplaatsenverordening 2014 heeft uw raad daarom besloten het artikel uit de Parkeerplaatsenverordening te schrappen.

Dit betekent voor gebieden waar betaald parkeren is ingevoerd, dat het vigerende beleid ten aanzien van het uitgeven van parkeervergunningen na woningsplitsing is:

- Per zelfstandig adres kunnen maximaal 2 parkeervergunningen aangevraagd worden (in de binnenstad en in enkele parkeerrayons daarbuiten maximaal 1)
- Het aantal eigen parkeerplaatsen waarover men kan beschikken, door bijvoorbeeld garages, wordt afgetrokken van het aantal vergunningen dat men kan aanvragen. Bij (nieuw)bouwontwikkelingen wordt normaliter aan de hand van parkeernormen bepaald hoeveel parkeerplaatsen gerealiseerd moeten worden om de parkeerdruk op straat niet te laten toenemen. Bij woningsplitsing blijkt het realiseren van parkeerplaatsen echter onmogelijk. Dit betekent dat na woningsplitsing alle nieuwe adressen maximaal twee parkeervergunningen kunnen aanvragen.
- Per parkeerrayon wordt aan de hand van een quotum (het maximaal uit te geven parkeervergunningen) de parkeerdruk op straat gereguleerd. Dit betekent dat na woningsplitsing meer vergunningen kunnen worden uitgegeven tenzij het quotum is bereikt. Aanvragen voor parkeervergunningen komen dan op een wachtlijst te staan. Een te hoge parkeerdruk wordt hiermee voorkomen. Bij klachten over de parkeerdruk kan het quotum in een rayon naar beneden worden bijgesteld.

3. Motieven om het omzettingsbeleid en bouwkundig woningsplitsingsbeleid te herzien

Uit de evaluatie volgt niet dat het beleid aangepast moet worden. Toch is er aanleiding om het beleid voor het bouwkundig splitsen en omzetten van woningen te herzien. Dit volgt uit:

3a. Signalen uit de wijken:

Burgers blijven hun zorgen uiten over de leefbaarheid in hun straat of buurt. Uit de vergunningverleningspraktijk en uit jurisprudentie blijkt dat er onwenselijke situaties ontstaan, waarvoor wij met het huidige beleid niet altijd in voldoende mate de leefbaarheid kunnen borgen.

Datum 24 maart 2015
Ons kenmerk 15.503322

Uit reacties blijkt dat de overlast concreet gelegen is in geluidsoverlast tussen huizen, geluidsoverlast van buiten, parkeerdruk, rommelig straatbeeld en verminderde sociale cohesie. De zorgen over de aantasting van de leefbaarheid zijn de laatste tijd voornamelijk gemeld vanuit Noordoost – Buiten Wittevrouwen, vanuit Oost – Schildersbuurt, vanuit Zuid – Rivierenwijk Zuid en vanuit Noordwest – Zuilen.

Er is een discrepantie tussen de conclusies uit het evaluatierapport (geen aanleiding tot aanpassing beleid) en deze signalen uit de verschillende wijken.

Dit komt deels doordat de situaties die gemeld worden niet allemaal betrekking hebben op omzettingen of verleende omgevingsvergunningen voor bouwkundige woningsplitsing, maar soms ook op vergunning-vrije situaties: Door wetgeving is de mogelijkheid om vergunning-vrij te bouwen vergroot. Daaruit volgt dat de gemeente niet alle veranderingen in de woningvoorraad kan controleren of op bouwprojecten kan handhaven.

Een tweede reden ligt in de wijziging van het Bouwbesluit. In 2012 zijn veel eisen uit het Bouwbesluit naar aanleiding van de Crisis en Herstelwet verlaagd/versimpeld. Uw commissie is hierover indertijd geïnformeerd middels de brief van 20 maart 2012, met kenmerk 12.039622 en onderwerp 'Bouwbesluit 2012'. Voor bestaande bouw betekent dit concreet dat het niet mogelijk is om aan omzettingsvergunningen of omgevingsvergunningen voor bouwkundige woningsplitsen eisen te verbinden ten aanzien van geluidsisolatie of een minimale oppervlakte van een woonruimte. Dit betekent dat er sprake kan zijn van een legale omzetting of bouwkundige splitsing, waarbij toch geluidsoverlast wordt ervaren. De gemeente kan aan klachten dan niets doen, omdat het een legale situatie betreft.

Ten slotte maken wij uit reacties van burgers op dat het omzettingsbeleid en het bouwkundig woningsplitsingsbeleid moeilijk uit elkaar te houden zijn. Dit komt doordat de effecten op de leefbaarheid in beiden gevallen sterk op elkaar lijken. Daarnaast is de regelgeving technisch complex.

3b. Nieuwe wetgeving:

Nieuwe wetgeving biedt wellicht mogelijkheden om de leefbaarheid effectiever te beschermen dan dat op dit moment mogelijk is met de facetbestemmingsplannen. We onderzoeken op dit moment de toepassing van nieuwe mogelijkheden en consequenties voor Utrecht uit de gewijzigde huisvestingswet en uit de gewijzigde Wet Buitengewone Maatregelen Grootstedelijke Problematiek. Daarbij streven we naar een meer effectieve aanpak en een eenduidiger en efficiëntere regeling.

3c. Aansluiting bij aanpak huisjesmelkers:

Onlangs is uw commissie geïnformeerd over de aanpak van huisjesmelkers middels een commissiebrief van 3 maart 2015 met kenmerk 15.501876 en onderwerp 'Aanpak huisjesmelkersproblematiek'. Met aanpassingen in het omzettingsbeleid kunnen we makkelijker aansluiten bij de aanpak van huisjesmelkers en leidt tegelijkertijd tot betere bescherming van de leefbaarheid.

3d. Huisvestingsvraag van studenten en starters:

In het omzettingsbeleid en het bouwkundig woningsplitsingsbeleid zijn volkshuisvestelijke belangen van studenten en starters opgenomen. Relevante veranderingen in deze woningmarkten dienen in de beleidsvelden terug te komen.

In de komende 5 jaar kan er meer evenwicht ontstaan in vraag naar en aanbod van studenteneenheden. Hierover bent u geïnformeerd middels de brief over de voortgang van het actieplan Studentenhuisvesting Utrecht naar aanleiding van SV nr. 26, van 4 maart 2015, met kenmerk 15.502712. Deze ontwikkeling houdt verband met de geplande toevoegingen van studenteneenheden, en met de mogelijke gevolgen van de invoering van het leenstelsel.

Ook zijn er veranderingen in de startersmarkt die de bescherming van de goedkope koopwoningvoorraad minder noodzakelijk maakt. Zo is een verschuiving zichtbaar waarbij de alleenstaande, recent afgestudeerde starter steeds vaker een woning huurt in plaats van koopt. De koop van een eerste woning vindt in toenemende mate plaats in de gezinsfase.

Datum **24 maart 2015**
Ons kenmerk **15.503322**

4. Vervolgproces

Met deze brief hebben wij de resultaten van de evaluatie gepresenteerd.

In oktober zullen wij u een voorstel voor aanpassingen van het woonruimteverdelingsbeleid ter besluitvorming voorleggen, naar aanleiding van de in deze brief genoemde motieven: signalen uit de wijken, bevindingen van de evaluatie, wetswijzigingen, veranderende huisvestingsvraag van starters en studenten. Het is ons voornemen om leefbaarheid integraal en transparant mee te nemen en aan te sluiten bij de aanpak huisjesmelkers.

Bij het voorstel voor aanpassingen in het woonruimteverdelingsbeleid zal ook het herziene hoofdstuk 3 voor de nieuwe huisvestingsverordening aan u worden voorgelegd.

Graag nodigen wij u in oktober uit voor een thema commissie waarin de verschillende thema's die van invloed zijn op het beleidsvoorstel, integraal besproken kunnen worden.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,