

## Burgemeester en Wethouders

**Postadres** Postbus 16200, 3500 CE Utrecht  
**Telefoon** 030 – 286 10 00 **Fax** 030 – 286 12 24  
**www.utrecht.nl**

Commissie Stad en Ruimte

|                       |                               |                    |  |
|-----------------------|-------------------------------|--------------------|--|
| <b>Behandeld door</b> | Ellen van BeckhovenEllen van  | <b>Datum</b>       | 8 november 2011                                    |
| <b>Doorkiesnummer</b> | 286 4329                      | <b>Ons kenmerk</b> | SO 11.055213                                       |
| <b>E-mail</b>         | e.van.beckhoven@utrecht.nl    | <b>Onderwerp</b>   | Notitie 'Splitsen reguleren?'                      |
| <b>Bijlage(n)</b>     | Notitie 'Splitsen reguleren?' | <b>Verzonden</b>   | Bij antwoord datum, kenmerk en onderwerp vermelden |
| <b>Uw kenmerk</b>     |                               |                    |  |
| <b>Uw brief van</b>   |                               |                    |  |

Geachte dames en heren,

De afgelopen periode is bijgevoegde notitie opgesteld over de (on)mogelijkheden voor het reguleren van woningsplitsing, gecombineerd met aanvullingen over omzetten. Er is sprake van splitsen als een woning wordt verbouwd tot meerdere zelfstandige appartementen die vervolgens afzonderlijk worden verhuurd of verkocht (vooral t.b.v. starters). Tot nu toe zag ons college geen aanleiding om dit fenomeen te sturen en gelden hiervoor, naast de wettelijke eisen, geen beleidsregels. De toename van het aantal splitsingen, de gevolgen van splitsen voor de samenstelling van de woningvoorraad en met name voor de leefbaarheid in buurten, het toenemende aantal klachten vanuit de bewoners en ook de signalen vanuit een aantal wijkraden, hebben geleid tot een raadsinformatieavond en commissievergadering over dit onderwerp. Tegen deze achtergrond heeft de commissie ons college gevraagd om de (on)mogelijkheden van nadere regulering te laten onderzoeken. In deze brief informeren wij u over de conclusies en aanbevelingen uit de notitie.

### *Achtergrond*

Bij het opstellen van de notitie, hebben wij steeds rekening gehouden met een dilemma. Enerzijds heeft Utrecht de ambitie uitgesproken om Stad van Kennis en Cultuur te zijn met het daarbij passende aanbod van goede woonmilieus voor hoogopgeleide afgestudeerden (één- of tweepersoonshuishoudens, die een voorkeur hebben voor woonruimte in en om het centrum). Splitsen is een van de middelen om aan de vraag van deze starters te voldoen; het woningaanbod reageert daarmee flexibel op een behoefte vanuit de markt. Anderzijds hebben wij aandacht voor de effecten van splitsen op de samenstelling van de woningvoorraad en de leefbaarheid in buurten. Cijfers van de afgelopen jaren laten zien dat splitsen nu vooral plaatsvindt in die delen van de stad met relatief kleine en betaalbare woningen, zoals bijvoorbeeld Zuilen en Lombok. Woningen in deze buurten zijn nog aantrekkelijk voor startende gezinnen en spelen dus een rol in de wooncarrière van deze huishoudens. Zeker in een universiteitsstad als Utrecht wonen gezinnen met een voorkeur voor stedelijke woonmilieus. Wij hebben in de Woonvisie ook aangegeven dat gezinnen onder meer in de bestaande woningvoorraad een woning zouden moeten kunnen vinden. Naast effecten op de samenstelling van de woningvoorraad, heeft splitsen ook gevolgen voor de leefbaarheid in buurten. Het aantal meldingen van bezorgde bewoners over de negatieve gevolgen die zij ervaren van splitsen, is de laatste tijd toegenomen. Meldingen komen uit gebieden waar splitsen veel voorkomt en hebben onder andere betrekking op geluidsoverlast voor directe burens, een toename van de parkeerdruk van zowel fietsen als auto's, aantasting van de privacy door op- en aanbouwen aan woningen, een afname van de sociale samenhang in buurten en een afname van beschikbare woningen voor

Datum : 8 november 2011  
Ons kenmerk SO 11.055213

startende gezinnen. Ook gaan veel zorgen en meldingen over het (vermeende) gebrek aan handhaving bij overlast- of illegale situaties.

Bij het opstellen van de notitie is gezocht naar een evenwicht binnen het hierboven beschreven spanningsveld. Er is onder andere bekeken welke ruimte bestemmingsplannen bieden bij de beoordeling van vergunningaanvragen. Ook is onderzocht of ruimtelijke en bouwkundige elementen daarbij een rol kunnen spelen. Dit heeft geleid tot het voorstel om splitsen in bepaalde delen van de stad te reguleren.

Naast de mogelijkheden voor het reguleren van splitsen, is bekeken of er aanvullingen nodig en mogelijk zijn op het gebied van omzetten. Er is sprake van omzetten als een woning kamergewijs wordt verhuurd (vooral t.b.v. studentenhuisvesting). In oktober 2010 heeft een evaluatie van het omzettingsbeleid plaatsgevonden, waarin geconcludeerd werd dat er geen aanleiding is om het omzettingsbeleid ingrijpend te wijzigen. Toch blijft het onderwerp vragen en zorgen oproepen bij buurtbewoners, maar ook bij studenten. Bewoners zijn vaak bezorgd over de leefbaarheid van hun buurt, terwijl studenten door de strengere regels een nog nijpender tekort ervaren aan studentenkamers. Bij de bespreking van de evaluatie in een raadinformatieavond en in een commissievergadering is dan ook een aantal suggesties gedaan voor aanpassing en/of verbetering, welke nader zijn onderzocht en in de notitie zijn meegenomen.

#### *Conclusies en aanbevelingen*

In de notitie zijn (juridisch houdbare) voorstellen geformuleerd ten aanzien van het reguleren van woningsplitsing, gecombineerd met aanvullingen op het gebied van het omzettingsbeleid. Bij het opstellen hebben adviezen van verschillende belanghebbenden een rol gespeeld, waaronder het advies van de wijkraad West (ondersteund door de andere wijkraden).

- **Splitsen: reguleren via bestemmingsplannen**

Het meest bruikbare instrument voor het reguleren van splitsen is het bestemmingsplan. Met de invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening is het mogelijk geworden om regels op te nemen ter bescherming van het woon- en leefklimaat. Staat een (deel van een) buurt vanwege de vele woningsplitsingen bijvoorbeeld onder druk, dan kan dit in het bestemmingsplan worden gereguleerd of worden tegengegaan via het opnemen van specifieke gebruiksregels. Voor die gebieden worden leefbaarheidsaspecten dan vertaald in bestemmingsplannen.

In Utrecht is er een aantal gebieden waar de laatste vier jaar veel splitsingen en omzettingen hebben plaatsgevonden. Deze gebieden worden over het algemeen gekenmerkt door een specifieke stedenbouwkundige structuur van smalle straten en relatief kleine en betaalbare woningen. Bewoners van deze buurten maken zich in toenemende mate zorgen over aantasting van de leefbaarheid. Een verdere toename van het aantal splitsingen in die gebieden zou tot nog meer verdichting leiden. Gelet op hun (zeker in vergelijking met andere buurten) kleinschalige stedenbouwkundige opzet, kunnen die buurten dit moeilijk verdragen.

Op basis van het voorgaande wordt voorgesteld om woningsplitsing in onderstaande gebieden te reguleren middels het opstellen van een facetbestemmingsplan voor de volgende gebieden:

- Delen van Ondiep-West en Zuilen
- Delen van Lombok (Scheppenbuurt wordt meegenomen in lopende bestemmingsplanprocedure)
- Delen van Rivierenwijk en Dichterswijk-West
- Delen van Oudwijk en Watervogelbuurt (Watervogelbuurt wordt meegenomen in lopende

Datum : 8 november 2011  
Ons kenmerk SO 11.055213

bestemmingsplanprocedure)  
– Delen van Vogelenbuurt en Wittevrouwen.

Het facetbestemmingsplan vult de bestaande bestemmingsplannen aan; in die bestaande bestemmingsplannen wordt hetzelfde onderwerp gewijzigd. In verschillende andere steden is dit al gedaan. In de gebieden waar het facetbestemmingsplan geldt, is het 'nee, tenzij' principe leidend. Het splitsen van woningen in deze gebieden is niet meer toegestaan, tenzij een ontheffing mogelijk is. Als onderdeel van het opstellen van het facetbestemmingsplan wordt namelijk onderzocht welke situaties via een ontheffing kunnen worden uitgesloten van de bepaling uit het bestemmingsplan. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om een woning boven een bepaald woonoppervlak. Dergelijke woningen mogen dan bijvoorbeeld in maximaal 2 zelfstandige woningen worden gesplitst. Ook zou splitsen in maximaal 2 wooneenheden kunnen worden toegestaan in gebieden met bestaande functiemenging, bijvoorbeeld langs doorgaande wegen. Op deze manier worden via het bestemmingsplan bepaalde voorwaarden gesteld aan een bouwkundige splitsing. Dit kan alleen bij zaken die ruimtelijk relevant zijn; procesvoorwaarden (zoals het informeren van burens), of bijvoorbeeld het stellen van duurzaamheids- of geluidseisen, vallen daar niet onder. In de gebieden waar het facetbestemmingsplan niet van toepassing is, kan wel worden gesplitst.

De doorlooptijd voor het opstellen van het facetbestemmingsplan bedraagt 9 tot 12 maanden (inclusief vaststelling door de gemeenteraad). Om te voorkomen dat in die periode zaken worden geregeld die we door de nieuwe bestemmingsplanvoorschriften juist proberen te voorkomen, kan de gemeenteraad een voorbereidingsbesluit nemen.

- Omzetten: bij de leefbaarheidstoets voor de gehele stad de weerbaarheid van de buurt als criterium opnemen, waarmee het criterium Krachtwijk komt te vervallen.

Bij de huidige leefbaarheidstoets is de uitgangspositie van Krachtwijken anders dan bij aanvragen uit een andere wijk. Door deze regeling te laten vervallen en in plaats daarvan voor de gehele stad de weerbaarheid van de buurt als criterium op te nemen, wordt het systeem van de omzettingsvergunning eenduidiger en de leefbaarheidstoets individueler. Bovendien worden de Krachtwijken dan minder gestigmatiseerd. Op basis van jurisprudentie, kan ook de toekomstverwachting en weerbaarheid van de buurt worden meegenomen bij de leefbaarheidstoets. Dat betekent dat in de beoordeling ook het belang kan worden meegenomen om te voorkomen dat de situatie in een onder druk staande buurt verslechtert. Het gaat hierbij om buurten zoals bijvoorbeeld Zuilen-West en Ondiep / 2de Daalsebuurt; volgens het Algemeen Buurtoordeel scoren ze nog een voldoende, maar ze kennen veel klachten, of anderszins signalen van een onder druk staande leefbaarheid. Hoewel de leefbaarheidstoets dus individueler wordt, zullen de kwetsbare delen van de Krachtwijken in de praktijk beschermd blijven tegen omzetten.

- Omzetten: de grens t.b.v. het beschermen van de zelfstandige woningvoorraad verlagen van € 360.000 naar € 280.000 (WOZ-waarde, prijspeil 1 januari jaar van vergunningaanvraag)

Bij het bepalen van de grens in 2009 werden woningen met een WOZ-waarde van € 360.000 bereikbaar geacht voor starters en doorstromers op de Utrechtse woningmarkt. Onder de huidige economische omstandigheden (waardedaling van woningen in de afgelopen 4 jaar in Utrecht, en de aangescherpte regels t.a.v. financiering) is het realistisch deze grens te verlagen naar € 280.000. Hiermee stijgt het aantal woningen dat bij een positieve leefbaarheidstoets zonder compensatie kan worden omgezet. Aangezien de meeste omzettingsvergunningen zijn verleend voor woningen met een WOZ-waarde onder de € 280.000, blijft de belangenafweging t.b.v. het beschermen van de bereikbare zelfstandige voorraad, wel voldoende bestaan.

Datum : 8 november 2011  
Ons kenmerk SO 11.055213

- Omzetten: intrekingsgrond op basis van structurele overlast opnemen in Regionale Huisvestingsverordening BRU

Verskillende belanghebbenden hebben geadviseerd om een omzettingsvergunning tijdelijk te verlenen en de kamerverhuursituatie na een bepaalde periode weer opnieuw te beoordelen. Vanwege het feit dat handhaving en uitvoering van een dergelijke regeling zeer tijdrovend is, wordt hiervoor niet gekozen. Wel willen wij een intrekingsgrond op basis van structurele overlast bespreken met de BRU-gemeenten en willen we deze opnemen in de Regionale Huisvestingsverordening BRU. Bij een dergelijke regel is het van belang te benadrukken dat bij ervaren overlast het initiatief om tot een oplossing te komen in eerste instantie bij beide partijen ligt. Pas als er echt sprake is van structurele overlast, vastgelegd in een dossier (d.w.z. klachten geregistreerd over een bepaalde periode), kan worden overgegaan tot het intrekken van de vergunning. Mogelijk gevolg van een dergelijke maatregel is dat klachten over kamerbewoning toenemen en daarmee de handhaving.

- Bij zowel splitsen als omzetten is het van belang om aandacht te blijven hebben voor (communicatie t.a.v.) klachtenadministratie en -afhandeling, mogelijkheden voor bewoners om te reageren op een vergunningaanvraag, en handhaving.
- Bij zowel splitsen als omzetten zullen ontwikkelaars en verhuurders dringend worden geadviseerd, en waar mogelijk gestimuleerd, om geluidwerende maatregelen te nemen.
- Bij omgevingsvergunningen t.b.v. bouwkundig splitsen, wordt voortaan zeer terughoudend omgegaan met het verlenen van ontheffingen van het Bouwbesluit.
- De gemeente neemt het initiatief om partijen te stimuleren tot het invoeren van een Keurmerk voor kamerverhuur.

Een dergelijk Keurmerk is bedoeld voor verhuurders die aan bepaalde eisen voldoen op het gebied van o.a. huurcontracten en onderhoud. Bij de uitwerking van het Keurmerk wil de gemeente kijken naar mogelijkheden voor het inbouwen van een incentive voor goedwillende verhuurders. Een koppeling met de compensatie is wettelijk gezien echter niet mogelijk en niet gewenst: een Keurmerk is gericht op het waarborgen van kwaliteit, terwijl de compensatie een volkshuisvestelijk doel dient (compensatie/bescherming van de zelfstandige woonruimte).

*Wat doen / kunnen we niet?*

- Geen eisen mogelijk t.a.v. geluidwerende maatregelen  
Belanghebbenden zien graag dat geluidwerende eisen als voorwaarden worden verbonden aan zowel de omgevingsvergunning t.b.v. bouwkundig splitsen als aan de omzettingsvergunning. Noch aan de omgevingsvergunning voor bouwkundig splitsen, de splitsings-, of de omzettingsvergunning mogen echter eisen of voorwaarden worden gesteld die verder gaan dan het Bouwbesluit toestaat. Dat betekent dat geen eisen kunnen worden gesteld ter voorkoming of vermindering van geluidsoverlast voor naaste burens. De noodzaak voor het eisen van extra geluidsvoorzieningen wordt wel gedeeld door andere grote gemeenten. Onderzocht wordt op welke manier invloed kan worden uitgeoefend om in het nieuwe landelijke Bouwbesluit (voor het onderdeel woningen) aparte verbouwnormen op te nemen.
- Omzetten: geen quota invoeren & compensatie handhaven

Datum : 8 november 2011  
Ons kenmerk SO 11.055213

Op het eerste gezicht lijkt het hanteren van quota een bruikbaar instrument om de toename van kamerverhuur in gebieden te reguleren. Echter, gezien de verwachte administratieve opgave, financiële en mogelijk juridische gevolgen (o.b.v. ervaringen in andere steden), blijft het advies aan het college om de individuele toetsing zoals die nu wordt uitgevoerd te handhaven; dit is het meest nauwkeurig en daarmee optimaal.

De compensatieregeling is een uitwerking van het vereiste in de Huisvestingswet in het geval dat de belangenafweging in het nadeel van de aanvrager uitvalt en dient ter waarborging van één van de beleidsuitgangspunten van het omzettingsbeleid, namelijk het beschermen van de betaalbare woningvoorraad. De compensatie wordt ingezet om elders woningen toe te voegen. De enige mogelijkheid om de compensatie "af te schaffen" is door de Utrechtse beleidsdoelstelling om te draaien en het belang van de aanvrager bij omzetten zwaarder te laten wegen dan het belang van het behoud van de zelfstandige woning. Er is echter geen reden dit beleidsuitgangspunt aan te passen en dus blijft de compensatie vooralsnog gehandhaafd.

#### *Aandachtspunten*

- Splitsen verschuift mogelijk naar andere wijken

Het is niet uit te sluiten dat het reguleren van splitsen voor bepaalde wijken in bestemmingsplannen leidt tot een verschuiving van het fenomeen naar andere delen van de stad. Dit effect kan ertoe leiden dat bewoners uit die delen ook vragen om splitsen middels de bestemmingsplanregeling aan banden te leggen. Dit moet dan op dat moment worden beoordeeld.

- Kosten en -dekking voorbereidingsbesluit en facetbestemmingsplan

De kosten van het voorbereidingsbesluit en het facetbestemmingsplan waarin voor acht gebiedsdelen de bestemming Wonen wordt aangescherpt worden begroot op € 40.000. Binnen het actualiseringsprogramma bestemmingsplannen bestaat hiervoor geen dekking, vandaar dat de kosten worden gedekt uit de exploitatie van sector Publieke Diensten.

- Handhaving

De huidige aandacht voor de onderwerpen splitsen en omzetten kan veel klachten en meldingen genereren. In het Handhavingsprogramma 2011 voor de openbare en bebouwde ruimte zijn voor het onderwerp waarvan de omzettingsvergunning deel uitmaakt, voor wat betreft handhaving, 150 zaken opgenomen (dit is inclusief binnenkomende klachten en meldingen). Het lijkt op dit moment al niet waarschijnlijk dat het geprognoseerde aantal van 150 voldoende is om alle zaken binnen dit programma op te pakken. Indien meer inzet nodig is voor de handhaving en aanpak van illegale onttrekkingsvergunningsituaties (o.a. kamerverhuur), is een verschuiving binnen het bestaande handhavingsprogramma of toevoegen van extra capaciteit benodigd.

**Burgemeester en Wethouders**

Datum : 8 november 2011  
Ons kenmerk SO 11.055213

Wij stellen u voor de inhoud van deze brief en de beleidsnotitie te bespreken in de commissie Stad en Ruimte.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

De secretaris,

De burgemeester,