



RIGO Research en Advies
Woon- werk- en leefomgeving
www.rigo.nl

RAPPORT

Leefbaarheidstoets bij splitsen en omzetten

Bij het reguleren van wijzigingen in de voorraad

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij RIGO. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. RIGO aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.



RIGO Research en Advies
Woon- werk- leefomgeving
www.rigo.nl

RAPPORT

Leefbaarheidstoets bij splitsen en omzetten

Bij het reguleren van wijzigingen in de voorraad

Opdrachtgever

Gemeente Haarlem

Contactpersoon

Simea Knip

Projectnummer

P38380

Datum

15 januari 2019

Auteurs

Martin Damen; martin.damen@rigo.nl; 020 5221164

Inhoud

1	Inleiding	1
2	Uitgangspunten voor sturing	3
3	Zorgen bewoners (casus Den Haag)	5
4	Leefbaarheid in andere gemeenten	7
5	Toets in andere gemeenten	9
6	Gegevens voor een toets	11
7	Toepassen van een leefbaarheidstoets	13
Bijlage 1	Gemeentelijk leefbaarheidstoetsen	15
	Amsterdam	15
	Delft	17
	Den Haag	21
	Eindhoven	23
	Groningen	26
	Maastricht	30
	Rotterdam	32
	Utrecht	34

1 Inleiding

Druk op de particuliere voorraad

De druk op de woningmarkt in de Randstad is niet zonder gevolgen. Wachttijden lopen op en huren en koopprijzen stijgen. Het aanbod wordt door soms permanente vakantieverblijf nog schaarser en de druk kan niet overal worden verlicht omdat er binnenstedelijk niet altijd plek is om te bouwen. Een gevolg is dat de particuliere voorraad van karakter verandert. Een deel van de eigenaren speelt in op de vraag door bijvoorbeeld woningen op te delen, dat wil zeggen in één bestaande woning meerdere zelfstandige huurwoningen te realiseren (ook wel bouwkundig splitsen genoemd om het te onderscheiden van kadastraal splitsen) of het omzetten van zelfstandige woonruimte naar meerdere onzelfstandige eenheden (ook wel verkamering genoemd). Ook de gemeente Haarlem signaleert een toename van splitsen en omzetten in de particuliere voorraad in vooroorlogse wijken.

Voor een gemeente kunnen de geschetste veranderingen in de voorraad zowel een kans als een bedreiging zijn. Door bouwkundig splitsen kunnen bijvoorbeeld kleinere betaalbare woningen aan de voorraad worden toegevoegd maar het kan tegelijkertijd ook ten koste gaan van een schaars segment.

Daarnaast kan delen en verkameren van woningen gevolgen hebben voor de leefbaarheid in een buurt. Ruimte, voorzieningenniveau en aanbod van (gemeentelijke) diensten zijn niet direct berekend op een toename van het aantal huishoudens. Denk daarbij aan toename van parkeerdruk door auto's en fietsen, alsmede meer aangeboden huisvuil en daarmee kans op zwerfvuil. Of aan geluidsoverlast door intensievere bewoning van gesplitste panden en door nieuw aanbod van een ander (kleiner) woningtype geschikt voor nieuwe doelgroepen is er kans op het botsen van leefstijlen.

Gemeenten willen daarom invloed kunnen uitoefenen op de aard en mate waarin de samenstelling van de woningvoorraad wijzigt. Om overlast zoveel mogelijk te beperken of minstens te kunnen monitoren, schaarse woonruimte te beschermen en als het nodig is de bestaande voorraad intensiever te gebruiken.

Voornemens gemeente Haarlem

De gemeente neemt de klachten en overlastmeldingen van haar inwoners met betrekking tot splitsen en verkameren serieus, ook daar waar het zorgen betreft over mogelijke overlast. De gemeente Haarlem wil de mogelijkheden voor bouwkundig splitsen en andere wijzigingen in de voorraad behouden maar daarbij de schaarse delen van haar woonruimte beschermen, overlast kunnen voorkomen en handhavend op te kunnen treden als wijzigingen ten koste gaan van de leefbaarheid in een complex, buurt of wijk. De gemeente wil daarom bij nieuwe vergunningaanvragen voor splitsing, woningvorming, omzetting of onttrekking leefbaarheidsfactoren mee nemen in de afweging om een vergunning al dan niet te verlenen. Het toetsen van aanvragen op leefbaarheid vergt een goede uitwerking, zodat een vergunningaanvraag onderbouwd kan worden toegekend of geweigerd.

De huisvestingsverordening biedt hiervoor verschillende mogelijkheden via een vergunningstelsel. Het college van de gemeente Haarlem is daarom voornemens de huisvestingsverordening te wijzigen. Hiermee wil de gemeente een aantal beleidsdoelen realiseren:

1. Een vergunningsplicht voor woning onttrekken kan ingezet worden om handhavend op te kunnen treden bij particuliere vakantieverblijf;
2. Een vergunningsplicht voor woningvormen en omzetten kan ingezet worden om schaarse kleine eengezinswoningen en de schaarse goedkope en middeldure voorraad te beschermen;
3. Een vergunningsplicht voor woningvormen en omzetten kan ingezet worden om overlast te voorkomen;
4. Het behouden van de vergunningsplicht voor splitsen beschermt huurwoningen in de goedkope en middeldure huur;
5. Het stellen van kwaliteitseisen bij splitsen, woningvormen en omzetten kan ingezet worden om een betere en veiligere woningvoorraad te bereiken;
6. Door bepaalde delen van de middeldure voorraad aan te merken als schaarse voorraad, kan ook dit deel van de voorraad beschermd worden tegen negatieve gevolgen van splitsen, woningvormen en omzetten¹.

Leefbaarheidstoets

De gemeente heeft RIGO gevraagd om een advies hoe leefbaarheidsfactoren mee te nemen. In de selectie van gebieden, van gebouwen en in de afweging om een vergunning al dan niet te verlenen.

In deze rapportage beschrijven we de verschillende mogelijkheden voor de uitwerking van een dergelijke leefbaarheidstoets, waarbij we ons baseren op de mogelijkheden die de Huisvestingswet biedt en ervaringen opgedaan in andere gemeenten. We beschrijven welke varianten in de praktijk voorkomen, hoe die samenhangen met beleidsdoelen, welke overwegingen daarbij een rol spelen en wat de consequenties (beleidsinhoudelijk en praktisch) kunnen zijn van keuzes die moeten worden gemaakt.

We gaan in op de aspecten van de leefbaarheid waar bewoners zich zorgen over maken en benoemen wat voor gegevens nodig zijn om te bepalen waar de leefbaarheid kwetsbaar is of onder druk kan komen te staan door wijzigingen in de woningvoorraad. Denk aan bronnen over parkeerdruk, overlastmeldingen (buren en openbare ruimte) en lokale leefbaarheidsmonitors en natuurlijk de zorgen van de bewoners. Dat alles maakt het mogelijk om te bepalen of het optuigen van vergunningstelsel met leefbaarheidscomponent proportioneel is.

Een ander aspect waarop we ingaan is de operationalisatie van de leefbaarheidstoets. Geeft het beleidsdoel aanleiding voor 'nee, tenzij' of 'ja, mits' regeling. Denk verder aan de te hanteren criteria gericht op leefbaarheid en bouwkundige staat en de beschikbare data voor de beoordeling hiervan. Belangrijk hierbij is de beschikbaarheid en kwaliteit van data over de staat van de leefbaarheid. Over het algemeen is het zo dat hoe meer betrouwbare data beschikbaar is hoe gemakkelijker het is iedere aanvraag aan een toets te onderwerpen. Hoe minder data beschikbaar is hoe meer het voor de hand ligt om jaarlijks gebieden aan te wijzen waar splitsen, delen, onttrekken wel of niet is toegestaan.

1 Bron: Gemeente Haarlem, Informatienota Aanpassing huisvestingsverordening: Wijzigingen in de woonruimte voorraad, met nummer 2018/84509.

2 Uitgangspunten voor sturing

Grondslag

De Huisvestingswet 2014 biedt de gemeente de mogelijkheid om via een in de huisvestingsverordening uitgewerkte vergunningplicht te sturen op wijzigingen in de woonruimtevoorraad gericht op het tegengaan van schaarste. Bij de vergunningverlening in het kader van wijzigingen in de woonruimtevoorraad kan de gemeente leefbaarheidsaspecten laten meewegen. Zijn er overwegend leefbaarheidsproblemen in een gemeente dan is de Huisvestingswet niet de aangewezen wet. In dat geval prevaleert de 'Rotterdamwet'.

Het instellen van een vergunningplicht moet dus gericht zijn op het voorkomen van schaarste. Hierbij geldt dat een vergunning in de basis wordt verleend tenzij het **belang van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad** groter is dan het met het onttrekken, samenvoegen of omzetten gediende belang en het belang van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad niet door het stellen van voorwaarden voldoende kan worden gediend. Naast het belang van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad kan ook leefbaarheid een rol spelen, zoals wanneer het verlenen van de vergunning zou kunnen leiden tot een **onaanvaardbare inbreuk op een geordend woon- en leefmilieu in de omgeving van het betreffende pand**.

De gemeente kan ook via ruimtelijke beleidsinstrumenten sturing op de (bewoning) van de woningvoorraad uitoefenen door bestemmingsplanregels in het bestemmingsplan op te nemen. Soms nemen gemeenten dergelijke regels standaard in alle bestemmingsplannen op. In andere gevallen kiest men van gebied tot gebied. Wanneer de vergunningaanvraag voor onttrekken, samenvoegen, omzetten, woningvormen/ splitsen hiermee in tegenspraak dient de aanvrager ook een *omgevingsvergunning planologisch strijdig gebruik* aan te vragen (en goedgekeurd te krijgen). Een omgevingsvergunning is uiteraard ook nodig wanneer bouwkundige aanpassingen nodig zijn.

Aanpak van woonoverlast, verloedering, onveilige situaties en leefbaarheidsproblemen

De gemeente heeft naast het instrumentarium geboden in de Huisvestingswet 2014 een goed gevulde gereedschapskist tot haar beschikking waar het de aanpak van woonoverlast, verloedering, onveilige situaties en leefbaarheidsproblemen betreft. Voorop staat vrijwel altijd dat de inwoners een dergelijk probleem in onderling overleg oplossen, maar soms is dat niet mogelijk. Zeker wanneer de 'overlast' ernstige vormen aanneemt, zich steeds herhaalt, voor urgente, gevaarlijke situaties zorgt, of de leefbaarheid van de woonomgeving in het geding komt, kan er de noodzaak zijn om als gemeente in te grijpen. Logischerwijs is het gemeentebestuur in die gevallen de aangewezen **regisseur** in de aanpak van de overlast.

De aanpak van woonoverlast kan in die gevallen variëren van preventieve en de-escalerende instrumenten zoals bemiddeling tot en met (zware)juridische middelen die het 'staken' van overlast afdwingen. Dit kan een **bestuursrechtelijk karakter** hebben gericht op voorkomen, ongedaan maken en (soms) bestraffen van de overlast; **strafrechtelijk** van aard zijn en zich richten op het bestraffen van overlastgevers en het voorkomen van herhaling, of uiteindelijk langs een **privaatrechtelijke** weg tot een oplossing leiden waar burgers onderling of de verhuurder de overlast aanpakt.

Grondslagen hiervoor zijn er legio in wet- en regelgeving: een opsomming (niet uitputtend): Huurrecht (BW) / Burenrecht (BW) / Woningwet 2015, Bouwbesluit / Wet ruimtelijke ordening, bestemmingsplan / Milieuwetgeving / de APV / Gemeentewet, Wet Victoria, Wet Darcos (druggerelateerd), Wet Victor (onteigening) / het Strafrecht (bv. bij burengerucht) en de Huisvestingswet, Rotterdamwet (Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek).

3 Zorgen bewoners (casus Den Haag)

Bewoners worden per definitie als eerste geconfronteerd met mogelijke negatieve leefbaarheidseffecten van bouwkundig splitsen of verkamering in hun directe omgeving en hebben ook *zonder* persoonlijke ervaring met bouwkundig splitsen bepaalde verwachtingen. Samen met Bureau Graswortel heeft RIGO een breed spectrum van ervaringen en verwachtingen via tientallen gestructureerde straatgesprekken opgehaald in Den Haag (in wijken waar nu al veel gesplitst wordt of potentie voor splitsen is) als startpunt voor waar een leefbaarheids-toets rekening mee dient te houden. In dit hoofdstuk doen we daar kort verslag van.

Wel of niet toelaten?

In de gesprekken is gelet of men vooral bezwaren heeft tegen splitsing of juist vooral kansen ziet. Het hele spectrum tussen 'niet doen' tot 'dit is een kans' werd gehoord. De verhouding voor of tegen bouwkundig splitsen was in de gevoerde straatgesprekken ongeveer gelijk. Respondenten bleken:

- tegen vanwege veranderende bevolkingssamenstelling;
- tegen vanwege druk op de voorzieningen;
- positief onder voorwaarden:
 - alleen bouwkundig splitsen voor bepaalde groepen als mantelzorgers of senioren;
 - alleen van bepaalde woningen;
 - alleen in bepaalde wijken;
 - alleen zonder parkeervergunning
- het altijd als een kans te zien gegeven de druk op de woningmarkt (in den Haag)

Belangrijke constatering na de bewonersgesprekken is dat bijna alle respondenten - ook de mensen die voordelen zien van bouwkundig splitsen - zich zorgen maken. De voorstanders vinden dat bouwkundig splitsen mits verstandig uitgevoerd, kan zorgen voor meer betaalbare woningen voor interessante doelgroepen. Tegenstanders menen dat het waarschijnlijker is dat de omgeving de druk niet aan kan en hebben er geen vertrouwen in dat er in de wijk wordt geïnvesteerd (door de gemeente én door nieuwe bewoners) om deze toename in de druk op te vangen.

Waar maken bewoners zich zorgen om?

Bij de meeste respondenten is de gedachte dat het door het splitsen van woningen drukker wordt in de buurt en dat dit voor problemen gaat zorgen. Veel respondenten noemen alleen in algemene zin dat er overlast gaat ontstaan maar een aantal aspecten wordt met name genoemd, zoals het **parkeren** van auto's (vooral door autobezitters overigens).

Het tweede meest genoemde aspect is het groen. Dit wordt het meest genoemd door mensen die het toestaan van splitsen zien zitten. Het is dan ook bedoeld als waarschuwing: meer mensen in de buurt moet niet ten koste gaan van het groen (door bijvoorbeeld het groen op te offeren voor parkeerplaatsen). Het derde aspect dat veel genoemd wordt is geluidsoverlast (in het bijzonder tussen woningen).

Er wordt ook het nodige gezegd over de nieuwe bewoners. Voor veel respondenten maakt het uit wie er komt wonen. Mensen met echt andere leefstijlen (bijvoorbeeld feestende studenten en alleenstaande Midden- en Oost-Europeanen) zijn niet door iedereen gewenst. Respondenten wijzen ook op de onwenselijkheid van bewoners zonder binding, die snel weer doorstromen.

Let op: het gaat hier over weerstand tegen splitsen op basis van ervaren overlast die door de respondenten wordt geassocieerd met splitsen maar ook weerstand op basis van verwachtingen ten aanzien van overlast en verwachtingen over wat voor groepen zouden instromen in de wijk. Of en in welke mate woningsplitsing daadwerkelijk de (enige) oorzaak is van ervaren overlast is niet uit dit onderzoek af te leiden.

4 Leefbaarheid in andere gemeenten

We hebben gekeken naar de wijze waarop de gemeenten Amsterdam, Delft, Den Haag, Eindhoven, Groningen, Maastricht, Rotterdam en Utrecht leefbaarheid betrekken in hun sturing op de woningvoorraad. We hebben ons hier gebaseerd op openbaar toegankelijke bronnen² In bijlage 1 zijn de resultaten hiervan in tabelvorm opgenomen.

Leefbaarheid als beleidsdoel

Alle onderzochte gemeenten wegen leefbaarheid mee in hun afweging en regels op basis waarvan zij al dan niet een vergunning voor onttrekken, samenvoegen, omzetten en woningvormen/splitsen verstrekken. Hierbij zoeken ze in hun beleid (mate waarin zij sturing uitoefenen) steeds de balans tussen de schaarste in de woningvoorraad in het algemeen, de positie van bijzondere doelgroepen (denk aan studenten en starters) en het effect op de leefbaarheid.

Het mogelijk effect wat het creëren van meer onzelfstandige woningen (met een wat negatieve connotatie “verkamering”) heeft op de complexen, buurten en wijken staat hierbij vooral in de belangstelling. Het leidende principe is er hier een van “mogelijk maken, mits...”. De meeste gemeenten zien de meerwaarde voor de woningmarkt en specifieke doelgroepen van het maken van wijzigingen in de woningvoorraad, maar maken zich zorgen over het effect op de leefbaarheid in het complex, buurt of wijk en stellen regels op.

In de toetsing voor een vergunningaanvraag wordt grofweg gekeken naar drie aspecten:

1. De **bouwkundige staat van de woning** en dan met name op het gebied van oppervlakte en geluid;
2. De **leefbaarheid in de omgeving** (overlast en druk op gebruik voorzieningen).
3. De **volkshuisvestelijke implicaties** (schaarste, positie van doelgroepen).

De meeste gemeenten bouwen hun toetsingssysteem hier uit op. In de gemeenten Amsterdam, Delft en Utrecht speelt ook **goed verhuurderschap** nadrukkelijk een rol. In Amsterdam en Den Haag wordt er in dit kader gerefereerd aan de mogelijkheid om een Bibob-toets³ uit te voeren.

Hierbij past de kanttekening dat men via het stellen van eisen aan de bouwkundige staat van de woning vaak ook de leefbaarheid poogt te beschermen en volkshuisvestelijke doelen probeert te behalen. De gestelde regels vormen een geheel waarmee de gemeente haar beleidsdoelen probeert te behalen en worden niet los van elkaar ingezet.

De **bouwkundige staat van de woning** speelt in Amsterdam de hoofdrol in het beleid. Langs deze weg stuurt de gemeente ook op haar leefbaarheidsdoelstelling middels het stellen van geluidseisen en het beschikbare woonoppervlak afhankelijk van het aantal kamers. Ook de gemeenten Delft, Groningen, Maastricht, Rotterdam en Utrecht zetten sterk in op het stel-

- 2 Het betreft in de meeste gevallen de geldende huisvestingsverordening met bijbehorende beleidsregel(s) en de gemeentelijke websites.
- 3 De Wet Bibob is een (preventief) bestuursrechtelijk instrument. Als er een ernstig gevaar dreigt dat bijvoorbeeld een vergunning wordt misbruikt, kan het bevoegde bestuursorgaan de aanvraag weigeren of de afgegeven vergunning intrekken. Zo wordt voorkomen dat de overheid criminele activiteiten faciliteert en wordt bovendien de concurrentiepositie van bonafide ondernemers beschermd.

len van bouwkundige eisen. Hierbij leert de ervaring dat dergelijke eisen in de praktijk vaak aanpassingen door de eigenaar vragen en hiervoor medewerking van omwonenden en huurders nodig is. Dit kan het opvolgen van de gestelde regels hinderen en vraagt aandacht in de beleidsvorming.

Leefbaarheid wordt in elke van de onderzochte steden meegenomen in de vergunningverlening, al kennen Amsterdam en Rotterdam hier geen nader omschreven leefbaarheidstoets voor. In alle andere gemeenten is dit in meer om mindere mate wel het geval.

De **volkshuisvestelijke implicaties** worden in Delft en Utrecht tegen het licht gehouden in de vorm van een apart uitgewerkte volkshuisvestelijke toets. De gemeenten Groningen, Maastricht en Rotterdam hebben geen aparte toets maar wegen het mee in de vergunningverlening.

Koppeling met het ruimtelijk beleid

Vrijwel alle onderzochte gemeenten leggen een directe relatie met het **ruimtelijk beleid** door in de bestemmingsplannen eisen op te nemen aangaande de bewoning van de woningvoorraad en bij de vergunningverlening voor onttrekken, samenvoegen, omzetten en woningvormen/splitsen. Dit maakt dat in de meeste gevallen naast de vergunning op basis van de Huisvestingswet 2014 ook een omgevingsvergunning verplicht wordt gesteld (de gemeente Delft doet dit niet, maar heeft het wel in onderzoek). In veel gevallen wordt zo *en passant* getoetst aan enkele bouwkundige aspecten en zaken als de geldende parkeernormen.

5 Toets in andere gemeenten

De leefbaarheid kan op allerlei manieren worden geoperationaliseerd en worden gemeten als basis voor een leefbaarheidstoets. Wanneer we kijken naar de onderzochte gemeenten zien we dat de leefbaarheidstoets in de meeste gevallen is opgebouwd uit een aantal hardere (registraties en onderzoek) en zachtere gegevens (subjectieve oordelen). Vaak gaat het om een combinatie van (in willekeurige volgorde):

1. een (lokale) leefbaarheidsmonitor of enquête, gebaseerd op vragenlijsten en registraties;
2. bestaand beleid als de Woonvisie, stedelijke inrichtings- en beheerplannen, masterplannen, buurtbeheerplannen, convenanten met wijk- en dorpsraden, prestatieafspraken;
3. expertise van wijkprofessionals zoals een gebiedscoördinator, wijkagent, wijkveiligheidsadviseur en eventuele andere wijkorganisaties;
4. meldingen en registraties van woonoverlast;
5. overlastmeldingen in de openbare ruimte, overlastobservaties van toezichthouders;
6. de huidige verkeers- en parkeersituatie;
7. reacties op het publiceren van de aanvraag voor een vergunning vanuit de bevolking;
8. de aard en omvang van het fenomeen in een complex, buurt of wijk; dat wil zeggen dat gekeken wordt naar hoeveel onttrekkingen, samenvoegingen, omzettingen, woningvormingen/ splitsingen reeds hebben plaatsgevonden (hier wordt ook wel naar verwezen met de term clustervorming of concentratie)⁴. Informatie hierover wordt veelal ingewonnen bij de verantwoordelijken voor de vergunningverlening;
9. eventuele positieve effecten (zo kijkt de gemeente Delft naar de mate waarin leegstand voorkomen wordt);
10. het 'track-record' van de verhuurder (zie o.a. de gemeente Eindhoven).

Zowel de gemeente Den Haag als Eindhoven hebben in het verleden een vorm van toetsing op de leefbaarheid gehanteerd die inmiddels is of wordt vervangen. Leerpunten hieruit zijn ook waardevol voor de gemeente Haarlem.

Zo hanteerde **Eindhoven** vroeger de zogenaamde "leefbaarheidsmatrix" opgebouwd uit een score op de 'buurtthermometer', een opname van de feitelijke situatie door stadstoezichthouders en een advies van het stadsdeelteam. Indien twee aspecten positief werden beoordeeld, werd de omzettings- en/of splitsingsvergunning verleend. Voordeel van de buurtthermometer en de opname door stadstoezicht was dat de resultaten vergelijkbaar waren tussen buurten. Nadeel was dat ze niet voorhanden waren op straatniveau. Zowel de buurtthermometer als de opname van de toezichthouders was een momentopname. Deze gegevens sloten dan ook onvoldoende aan bij de door de bewoners ervaren situatie van inbreuk op een geordend woon- en leefmilieu, ze waren inmiddels achterhaald. Raadpleging van beide bronnen leidde echter veelal tot een positief advies, waarmee de vergunning verleend werd. Een eventueel negatief advies van het stadsdeelteam, gebaseerd op de laatste informatie en overlastmeldingen legde zo geen gewicht meer in de schaal. Dit heeft er in Eindhov-

4 Gestuurd wordt er vervolgens via het aanwijzen van gebieden waar geen vergunningen voor onttrekken, samenvoegen, omzetten en woningvormen/splitsen worden verleend, gebieden waar een quotum geldt of gebieden waar een 'afstandscriterium in acht moet worden genomen. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in de steden Amsterdam, Maastricht, Rotterdam en Utrecht.

ven toe geleid dat de toets is verbreed en er nu vooral gekeken wordt naar gegevens over het laatste half jaar.

De gemeente **Den Haag** ontwikkelde in het verleden de zogenaamde “achterstandsscore”, die men ook is gaan gebruiken voor de leefbaarheidstoetsing bij de aanvraag van splitsingsvergunningen. Dit instrument bepaalde voor elke buurt een score op basis van vijf indicatoren, te weten: (1) het aandeel etnische culturele groepen; (2) het gemiddeld persoonlijk inkomen; (3) het aandeel langdurig werklozen; (4) de gemiddelde WOZ-waarde van de woningen en (5) het aandeel verhuizingen in de laatste 3 jaar. De praktijk wees echter uit dat deze indicatoren onvoldoende de (verwachte) effecten van splitsen op de leefbaarheid in kaart brachten. Het bleken niet de juiste indicatoren te zijn. Gewerkt wordt dan ook aan de ontwikkeling van een volledig nieuwe leefbaarheidstoets, waar dit mee wordt ondervangen.

Vooraf aanwijzen of bij aanvraag toetsen?

Wanneer we inzoomen op de vorm van toetsing zien we dat dit twee vormen aan neemt:

1. De gemeenten Den Haag, Eindhoven en Rotterdam sluiten vooraf wijken, buurten of postcodegebieden uit op basis van een vastgestelde kwetsbare leefbaarheidssituatie of om een bepaald deel van de voorraad in die wijk te beschermen. In de overige wijken geldt in dit geval een individuele toetsing per vergunningaanvraag.
2. De andere vorm is dat er per aanvraag wordt gekeken naar de geldende combinatie van bouwkundige-, leefbaarheids- en volkshuisvestelijke criteria, waarbij geen enkele wijk bij voorbaat wordt uitgesloten. De gemeenten Amsterdam en Groningen toetsen individueel, maar wegen wel de situatie in het complex, buurt of wijk mee.

Beide vormen van toetsing (a) vooraf wijken uitsluiten of b) alle aanvragen individueel bekijken, kunnen zowel voorkomen in een meer restrictief als een meer stimulerend beleid.

Praktische organisatie

Uiteindelijk is het uiteraard het college dat al dan niet een vergunning voor onttrekken, samenvoegen, omzetten of woningvormen/splitsen afgeeft. Zij baseren zich in de gemeenten Eindhoven, Groningen en Utrecht op een advies van een groep of commissie, bestaande uit ambtelijke deskundigen met verschillende achtergronden. Deze verschilt van gemeente tot gemeente in opzet. In de meeste gevallen wordt de kennis van de verschillende vakgebieden gecombineerd. Denk aan een vertegenwoordiging van de afdelingen ruimte, wonen, vergunningverlening, handhaving, economie, juridische zaken (hoe robuust is de beslissing voor de rechter?) en gebiedscoördinatoren (of mensen in een vergelijkbare functie). Deze buigen zich dan over de gegevens (kwantitatief en *expert opinions*) die beschikbaar zijn om de aanvraag te beoordelen. De mate waarin wijkexperts en professionals buiten de gemeentelijke organisatie betrokken worden en hoeveel gewicht hun advies in de schaal legt verschilt van gemeente tot gemeente.

6 Gegevens voor een toets

In het vorige hoofdstuk is aangegeven wat voor gegevens kunnen worden gebruikt om de leefbaarheidssituatie te kunnen monitoren en te bepalen of deze onder druk staat of kwetsbaar is. Daarbij is het van belang in ieder geval die aspecten mee te nemen waar bewoners zich zorgen over maken om daar in ieder geval over te kunnen communiceren. Wijzigingen in de voorraad hoeven namelijk niet altijd tot leefbaarheidsproblemen te leiden maar zorgen daarover zullen er altijd zijn.

De totale databehoeftte is breder dan alleen maar aspecten van leefbaarheid. Om een relatie te leggen tussen leefbaarheid en wijzigingen in de woningvoorraad is het ook nodig om inzicht te verkrijgen in waar en hoeveel (in het verleden) is gesplitst of verkamerd.

De registratie van splitsingen is in Haarlem gebonden aan of er al dan niet een vergunningsplicht gold. Dat is niet altijd en niet overal het geval geweest de laatste jaren. De vergunde splitsingen zijn wel bekend vanaf 2012. Een alternatieve bron is de afgifte van huisnummer(besluiten). Dat betekent met name dat aanvragen op dit moment niet overal beoordeeld kunnen worden op het criterium clustervorming. Zijn er al veel woningen in de nabijheid gesplitst van een aanvraag. In de toekomst kan een volledige registratie wel worden opgebouwd. Er is geen overzicht van locaties waar vier of minder kamers worden verhuurd in Haarlem. Wel voor vijf of meer vanwege de meldplicht hiervan bij de brandweer.

Om een relatie te leggen met inhoudelijke beleidsdoelen is het ook van belang om inzicht te krijgen in de opbouw van de voorraad. Wat is de omvang van de schaarse voorraad en waar bevindt die zich. Welk aandeel van die schaarse voorraad kan gegeven de voorwaarden in aanmerking komen om te worden gesplitst of verkamerd? Daarvoor is naar het zich laat aanzien in ieder geval inzicht nodig in het gebruikersoppervlak, een indicatie van WWS punten of WOZ waarde en inzicht in de mogelijkheden om fiets-parkeren op eigen terrein te realiseren alsmede inzicht in de kansen op geluidsoverlast (heeft een pand houten vloeren).

Vervolgens is het van belang te weten wat de kans is dat er ook daadwerkelijk een wijzigingsverzoek komt? Hoeveel zelfstandige en onzelfstandige woonruimte wordt zo toegevoegd. Momenteel is er geen goede informatie over waar en hoeveel (kleine) zelfstandige huurwoningen er zijn in Haarlem.

Indicatoren leefbaarheid

Naast registratie van splitsingen (bouwkundig, kadastraal) en kamerbewoning alsmede inzicht in de schaarse voorraad zijn de volgende aspecten een goede indicatie voor de invloed van splitsen en verkameren op de leefbaarheidssituatie in een wijk:

- Leefbaarheidsrapportcijfers uit enquêtes
- Parkeerdruk, dubbel parkeren
- Afval
 - registratie containers, meldingen zwerfvuil
- Fietsvoorzieningen, fietswrakken, weesfietsen, buiten rekken geplaatste fietsten
 - registraties en meldingen openbare ruimte en politie
- Fricties en overlast burens

- o op basis van een registratie van woonoverlast of meldingen politie: burengerucht, burenruzie ...

Haarlem beschikt over een jaarlijkse tevredenheidsenquête maar uitspraken op wijk- en zeker buurtniveau zijn niet meer dan indicatief. De gebiedsanalyses die putten uit de veiligheidsmonitor worden niet elk jaar uitgevoerd.

Autobezit op buurtniveau is beschikbaar maar er is nog geen inzicht in het aantal straatparkeerplaatsen; daar wordt wel aan gewerkt. Woonoverlast registraties zijn niet beschikbaar en die kunnen er zijn bij corporaties, maar het gaat hier met name over particuliere huur. Voor de overige indicatoren zoals vuil en fietsen is er de registratie van politiemeldingen.

Waar moet de data aan voldoen?

Het gaat niet alleen om de hierboven beschreven beschikbaarheid van de gegevens, maar ook of de data voor de hele stad beschikbaar is en om de inhoudelijke kwaliteit (klopt het), is het bruikbaar gecodeerd (heeft het zeggingskracht), is het goed opgeslagen (geen tikfouten), is het goed te ontsluiten? Is de data eenduidig gedefinieerd, zijn de definities bekend bij de instanties die de data verzamelen en is het doel van de dataverzameling ook het in beeld brengen van leefbaarheidsaspecten?

Het is verder van belang dat de cijfers voldoende frequent worden geactualiseerd en bekend zijn op het juiste schaalniveau om te voorkomen dat lokale effecten van splitsing niet worden waargenomen of juist overdreven.

Immers, cijfers die eens in de twee jaar worden geactualiseerd terwijl de leefbaarheidseffecten van splitsing zich veel sneller kunnen manifesteren, voldoen maar ten dele. Zo snel gaat het meestal niet maar er kan een eigen dynamiek ontstaan in aanvragen als alleen al het idee is dat ergens de criteria achterlopen bij de werkelijkheid. Het bepalen van het schaalniveau is verder van belang om te voorkomen dat lokale effecten niet worden waargenomen of worden overdreven.

Uit de huisvestingsverordeningen van andere gemeenten kunnen we bijvoorbeeld nog halen dat daar waar bijvoorbeeld 2 jaarlijkse monitoring plaatsvindt (zoals in Groningen) deze wordt gecheckt bij een stadsdeelcoördinator en de meest recente overlastmeldingen worden vergeleken met die ten tijde van de monitor. In Utrecht is de monitor jaarlijks maar ook dat wordt als een 'momentopname' gezien en ook hier wordt navraag gedaan bij de wijkregisseur en de wijkagent. In Eindhoven wordt tot slot prioriteit gegeven aan de gegevens die zijn verzameld in het laatste halve jaar.

7 Toepassen van een leefbaarheidstoets

De Leefbaarheidstoets moet aansluiten bij het beleidsdoel van de gemeente en zich hiertoe beperken. In het geval van de gemeente Haarlem betreft de in hoofdstuk 1 genoemde beleidsdoelen met name het beschermen van de schaarse voorraad (doel no, 6). Daarnaast gelden de volgende voorwaarden.

Juridisch houdbaar

De leefbaarheidstoets wordt gebruikt voor het toekennen of afwijzen van vergunning of in de handhaving hierop. Ook moet de leefbaarheidstoets de toets der kritiek in een bezwaar- of beroepsprocedure kunnen weerstaan. Dat betekent dat de opzet en onderbouwing juridisch moet overtuigen.

Gedragen

Het is wenselijk dat de leefbaarheidstoets gedragen wordt door zowel beleidsmakers als uitvoerders en betrokkenen.

Uitvoerbaar

De leefbaarheidstoets moet goed uitvoerbaar zijn. De toets moet in te passen zijn in de vergunnings- en handhavingprocedure. Daarnaast is eenduidigheid van in de toets gehanteerde criteria van belang. Dit met het oog op de rechtsgelijkheid van eenieder die hier mee te maken krijgt.

Te vroeg voor een dashboard

Praktisch gezien is het belangrijk dat gebruikte data van voldoende kwaliteit zijn, gestandaardiseerd zijn, een gelijke peildatum kennen, frequent worden geactualiseerd om niet achter de feiten aan te lopen en bekend zijn op het juiste schaalniveau.

In een voorgaand hoofdstuk is aangegeven dat in bepaalde gemeenten (bijvoorbeeld Utrecht) een actuele dataset bijvoorbeeld in de vorm van een actueel dashboard per buurt of straal rond een pand wordt voorbereid om deskundigen input te geven voor een beslissing over de vergunningsaanvraag dan wel voor het bepalen van de kwetsbaarheid van de leefbaarheid in een buurt (van belang voor de huisvestingsverordening).

We moeten constateren dat het op dit moment nog te vroeg is om een dergelijke dashboard te kunnen samenstellen. Zowel op het gebied van leefbaarheidsindicatoren als bouwkundige eisen die betrekking hebben op een minimum oppervlakte en het beperken van geluidsoverlast en het realiseren van fietsparkeermogelijkheid op eigen terrein.

De redenen daarvoor zijn:

- Dat niet alle data voorhanden zijn (zoals bijvoorbeeld RDW gegevens over autobezit) of lang genoeg voorhanden zijn om te kunnen terugkijken naar de ontwikkeling;
- Dat niet alle voorhanden zijnde data ook al beschikbaar zijn voor bewerking (zoals de sensordata uit ondergrondse containers) omdat die via een derde partij moeten worden geleverd;
- Dat niet alle beschikbare data ook meteen geschikt is voor analyse (zoals de meldingen openbare ruimte via burgers en professionals gemeld via een app) omdat de categorisatie en plaatsbepaling nog niet is afgestemd op het doel van het toetsen van leefbaarheid;

- Dat als die data geschikt is gemaakt er nog moet worden bepaald hoe deze moet worden gewogen (denk aan veelmelders of denk aan vele meldingen over maar een incident);
- Dat van leefbaarheidsdata (zoals de Gebiedsanalyses) die in onderzoek (op basis van registraties en enquêtes) is verzameld het schaalniveau te hoog is en de periodiciteit onzeker;
- Dat analoog aan het gewicht dat moet worden gegeven aan bepaalde meldingen openbare ruimte nog moet worden vastgesteld van data wat het juiste schaalniveau is voor het kunnen toepassen op het niveau van een wijk of een individuele aanvraag (welke straal nemen we dan) en om het ook nog AGV proof te houden;
- Dat er een tekort is aan capaciteit bij de afdeling data, informatie en analyse (DIA);
- Dat er beter meteen kan worden onderzocht of een dergelijk dashboard ook niet kan worden gebruikt voor andere toetsen of oordelen in de openbare ruimte of in complexen (denk aan gemengd wonen met kwetsbare groepen).

Te vroeg voor een toets

Dat betekent dat het gebruik van de in het voorgaande hoofdstuk genoemde leefbaarheidsaspecten voor zowel het selecteren van gebieden waar de leefbaarheid onder druk staat (in bijvoorbeeld een 'nee, tenzij' regeling) als het gebruiken van die aspecten voor een toetsing bij elke aanvraag (bij bijvoorbeeld een 'ja, mits' regeling) nu nog niet mogelijk is. Bij een 'ja mits' regeling wordt bij geconstateerde toename van overlast op de rem getrapt in een bepaald gebied.

Voorgesteld wordt dan ook om de leefbaarheidstoets geen onderdeel te laten uitmaken van de selectie van gebieden waar wijzigingen in de voorraad niet of onder voorwaarden is toegestaan en ook niet voor de toetsing van een aanvraag totdat de gegevens daarvoor geschikt zijn gemaakt in de vorm van een actueel dashboard. In plaats daarvan kan minimaal een keer op basis van wel aanwezige kennis (wat betreft schaarste en leefbaarheid) over buurten en wijken worden bepaald welke wijken gevoelig zijn voor overlast en daar bouwkundig splitsen en verkamers niet toe te staan.

Verder wordt aangeraden om naast de indicatoren gebruik te maken van een periodiek afgegeven wijkoordeel door deskundigen en – wat nu ook al kan – bouwkundige eisen met betrekking tot geluidisolatie, kwaliteit en oppervlak aangezien die vorm van voorwaarden ook overlast en schaarste kan voorkomen. Deze criteria kunnen nu al worden toegepast in wijken waar bouwkundig splitsen wel is toegestaan.

Bijlage 1 Gemeentelijk leefbaarheidstoetsen

In onderstaande tabellen vatten we op hoofdlijnen samen hoe de gemeenten Amsterdam, Delft, Den Haag, Eindhoven, Groningen, Maastricht, Rotterdam en Utrecht leefbaarheid betrekken in hun sturing op de woningvoorraad.

Amsterdam

Amsterdam	
Vergunningplichtig op grond van de Huisvestingswet 2014 ofwel in de huisvestingsverordening is:	Onttrekken, samenvoegen, omzetten, woningvormen/ splitsen.
Beleidsdoelen:	<p>De gemeente constateert dat de gemiddelde woningbezetting toeneemt en dit ongewenste neveneffecten voor de leefbaarheid heeft. Tegelijkertijd is er sprake van een grote en toenemende schaarste. Dit maakt sturing noodzakelijk.</p> <p>Onder 'leefbaar' verstaat de gemeente Amsterdam: "een gebied waarin voldoende menging is van woon-, werk- en recreatieve functies en een wijk die de bewoners een veilig en vertrouwd aanvoelende woonomgeving biedt in een geordend woon- en leefmilieu." Om de sociale cohesie te waarborgen wil de gemeente dat een "duidelijk aandeel van de woonfunctie" bestaat uit "wonen zoals dat in het normale spraakgebruik wordt omschreven, dat wil (onder meer) zeggen volgens een vast patroon met een normaal huurcontract door een huishouden voor langere tijd".</p> <p>Ook kan de leefbaarheid in het geding zijn als een aanzienlijk deel van de woonruimtevoorraad op een zodanige manier gebruikt of bewoond wordt dat dit een onevenredig grote druk op de woonomgeving betekent. Voorbeelden hiervan zijn een overmatig groot aandeel van studentenwoningen, veel kamergewijze verhuur of een groot aandeel van tijdelijke verhuur (vormen van intensievere bewoning dan gebruikelijk).</p> <p>De leefbaarheid is ook in het geding als in een wijk sprake is van een grote mate van criminaliteit of anderszins maatschappelijk ongewenste activiteiten, die direct gerelateerd zijn aan het gebruik van woningen/gebouwen en de woonomgeving.</p>
Omgevingsvergunning nodig/ zijn er regels in bestemmingsplannen opgenomen?	Afhankelijk van keuze die de stadsdelen hierin maken.
Leefbaarheidstoets aanwezig/ leefbaarheid opgenomen als gunning- of weigeringsgrond:	JA

Voor welke wijzigingen in de woningvoorraad geldt de leefbaarheidstoets of het criterium?

Onttrekken, samenvoegen, omzetten, woningvormen/ splitsen.

Aspecten die meegewogen worden in de leefbaarheidstoets/ gunning- of weigeringsgronden:

Bouwkundig

- Opgenomen is dat er bij omzetting in 3 of 4 onzelfstandige woonruimten een gemeenschappelijke verblijfsruimte aanwezig moet zijn. Dit vertrek moet op grond van het Bouwbesluit 4.3, vierde lid, minimaal 11 m² zijn en een minimale breedte hebben van 3 meter. Ook moet worden voldaan aan normen voor geluidsisolatie.
- Voor omzetting in 5 of meer onzelfstandige woonruimten gelden drie aanvullende voorwaarden die het belang van de leefbaarheid en het beschermen van de woningvoorraad dienen, omdat omzetting naar 5 of meer onzelfstandige woonruimten leidt tot een intensievere vorm van bewoning. Deze voorwaarden, hebben betrekking op de beheer van de onzelfstandige woonruimte, het aandeel omgezette woningen per trappenhuis, galerij of vergelijkbare eenheid en het aantal woningen met 5 kamers of meer dat zich in een stadsdeel bevindt. Het aantal woningen met 5 of meer kamers in het stadsdeel mag niet lager zijn dan het stedelijk gemiddelde op basis van het meest recente onderzoek Wonen in Amsterdam of moet daaraan gelijk zijn. De beheerder moet zich krachtens zijn statuten richten op het beheer van de vorm van onzelfstandige woonruimte in kwestie en moet als zodanig ingeschreven staan bij de Kamer van Koophandel.
- Het gaat bij de vergunningverlening steeds om een individuele belangenafweging tussen het belang van de aanvrager enerzijds en het belang van het behoud of samenstelling van de woningvoorraad of de leefbaarheid anderzijds.
- De mogelijkheid om een Bibob-toets uit te voeren is onderdeel van de weigeringsgronden. Een negatieve uitslag daarvan kan tot weigering van de onttrekkingsvergunning leiden.

Splitsing:

In Amsterdam vallen alle gebouwen die vóór 1940 tot stand gekomen zijn in een gebied vastgesteld bij Koninklijk Besluit (in 1977). In dit gebied is voor juridische splitsing van deze of delen van deze gebouwen in appartementsrechten een vergunning nodig. Schaarste van de goedkope woningvoorraad en huurwoningen in het middensegment is hier het belangrijkste argument. Als woningen gesplitst en verkocht worden is, met de huidige marktdruk, is de kans groot dat de prijzen snel stijgen boven het niveau dat voor middeninkomens haalbaar is. Dat acht de gemeente onwenselijk. Dit maakt dat het mogelijk is een splitsingsvergunning te weigeren in verband met de (segmentering binnen) de woningvoorraad, bij belemmering van de stadsvernieuwing of i.r.t de bouwkundige toestand van het gebouw. Ook een negatieve uitslag naar aanleiding van een Bibob-toets is een reden. B&W hebben daarnaast de bevoegdheid om te bepalen dat voor een gebiedsdeel slechts een bepaald aantal splitsingsvergunningen per jaar zal worden afgegeven.

Leefbaarheid

Een specifieke leefbaarheidstoets hanteert de gemeente niet.

Vorm van toetsing:	Toetsing per individuele aanvraag. Buurten worden niet vooraf uitgesloten, al weegt de opbouw van de woningvoorraad mee.
Praktische aspecten:	De vergunningverleners van elk stadsdeel beoordelen de vergunningaanvragen.
Aandachtspunten:	-

Delft

Delft	
Vergunningplichtig op grond van de Huisvestingswet 2014 ofwel in de huisvestingsverordening is:	Onttrekken, samenvoegen, omzetten, woningvormen/ splitsen.
Beleidsdoelen:	Er is sprake van een groeiende studentenpopulatie; de verkamering als gevolg hiervan heeft soms negatieve gevolgen en een verstorend effect op de woonmarkt.
Omgevingsvergunning nodig/ zijn er regels in bestemmingsplannen opgenomen?	Nog niet, (on)mogelijkheden worden onderzocht in het kader van de nieuwe Omgevingsvisie en het Omgevingsplan.
Leefbaarheidstoets aanwezig/ leefbaarheid opgenomen als gunning- of weigeringsgrond:	JA
Voor welke wijzigingen in de woningvoorraad geldt de leefbaarheidstoets of het - criterium?	Woonruimte van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte omzetten en onttrekken.
Aspecten die meegewogen worden in de leefbaarheidstoets/ gunning- of weigeringsgronden:	<p>Aan het verlenen van een omzettingsvergunning <u>kunnen</u> voorschriften worden verbonden over onder andere: de leefbaarheid in en rondom het object; het voorkomen van overlast; goed verhuurderschap en de omgevingsvergunning.</p> <p>Hiertoe is een Volkshuisvestelijke toets en een Leefbaarheidstoets voor handen:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) De volkshuisvestelijke toets beoordeelt of de aanvraag voor de omzettingsvergunning al dan niet tot de categorie schaarse woningen behoort. b) De leefbaarheidstoets heeft betrekking op: fysieke leefbaarheidseisen en algemene leefbaarheidseisen in de omgeving van het betreffende pand. Met de leefbaarheidstoets wordt beoordeeld of het verlenen van de vergunning al dan niet een onaanvaardbare inbreuk op een geordend woon- en leefmilieu heeft. <p>Een omzettingsvergunning kan worden geweigerd, indien: (a) naar het oordeel van burgemeester en wethouders het belang van behoud of samenstel-</p>

ling van de woonruimtevoorraad met het oog op schaarste en leefbaarheid groter is dan het met de omzetting gediende belang, (b) het belang van behoud of samenstelling van de woonruimtevoorraad met het oog op schaarste en leefbaarheid niet voldoende kan worden gediend door het stellen van voorwaarden en voorschriften aan de vergunning, (c) de aanvraag niet voldoet aan de volkshuisvestelijke toets, (d) de aanvraag niet voldoet aan de leefbaarheidstoets en (e) vergunningverlening zou leiden tot strijdigheid met het bestemmingsplan, of met een omgevingsvergunning op grond waarvan afgeweken mag worden van het bestemmingsplan.

Bouwkundig

a. Fysieke leefbaarheidstoets

Na omzetting heeft de woning een gebruiksoppervlakte (volgens de normen van NEN 2580) van minimaal 20 m² per bewoner, waarbij de om te zetten woonruimte moet voldoen aan de eisen en bepalingen van het Bouwbesluit voor nieuwbouw voor luchtgeluidsisolatie. De aanvraag voor een omzettingsvergunning wordt afgewezen indien niet aan deze eisen wordt voldaan. Indien de vergunning op basis van de fysieke leefbaarheidstoets niet wordt verleend hoeven onderstaande vervolgstappen voor de algemene leefbaarheidstoets niet meer te worden uitgevoerd.

Leefbaarheid

b. Algemene leefbaarheidstoets

- Met dit deel van de leefbaarheidstoets wordt de leefbaarheid in de directe omgeving van de woning waarvoor een vergunning is aangevraagd in kaart gebracht. Bekeken wordt of de wijk, buurt of straat al onder druk staat dan wel of wordt verwacht dat door het verlenen van de vergunning de druk op de leefbaarheid al dan niet te veel toeneemt. Hiertoe wordt de volgende vraag beantwoord: Hoe scoort de buurt/wijk/straat op leefbaarheid? En kan verkamering een positieve bijdrage leveren aan de leefbaarheid of niet?;
- Er wordt op basis van (reguliere) enquêtes en onderzoeken informatie verzameld over de algemene leefbaarheid van de wijk\buurt, waarbij onder andere gegevens over (fiets)overlast en afval\rommel in de straat worden verzameld;
- Voor een actuele stand van zaken wordt navraag gedaan bij de wijk-agent;
- Daarnaast wordt navraag gedaan bij welzijnsorganisaties en ambassadeurs van verenigingen, instanties, e.d. voor zover deze als zodanig zijn aangewezen en tijdig beschikbaar zijn.
- Er wordt gekeken naar mogelijk bestaande klachten over en rondom de woning (o.a. via het registratiepunt woonoverlast, waarover meer hieronder);
- Eventuele reacties op het publiceren van de aanvraag worden bij de beeldvorming betrokken;
- Ook overige relevante factoren die rondom de woning aanwezig zijn worden bij de beoordeling betrokken. Het gaat dan bijvoorbeeld om factoren die mogelijk al tot overlast leiden zodat er vanuit de leefbaarheid geen ruimte bestaat om (meer) woningen om te zetten. Het tegenovergestelde kan gelden voor woningen boven horecagegelegenheden en winkelstraten waar verschillende functies al aanwezig zijn en er tegelijk zo weinig reguliere woningen aanwezig zijn, dat

overlast door verkamering juist geen issue is, en mogelijke leegstand juist door verkamering tegengegaan kan worden.

Vorm van toetsing: Toetsing per individuele aanvraag.

- Praktische aspecten:**
- Indien de vergunning op basis van een van de criteria wordt geweigerd hoeven de vervolgstappen niet meer doorlopen te worden.
 - Om de algemene leefbaarheidstoets uit te voeren is een **registratiepunt woonoverlast** ingericht.
 - Kosten voor dit instrumentarium, inclusief registratiepunt woonoverlast en handhaving, bestaan uit éénmalige invoeringskosten van 50.000 Euro en structurele uitvoeringskosten van 450.000 Euro per jaar, waarvan 145.000 Euro door leges wordt afgedekt (€ 1.450 per aanvraag).
 - Intrekking van de vergunning is mogelijk wanneer men zich niet aan de voorwaarden houdt en er voortdurende en herhalende overlast is. Het Registratiepunt woonoverlast is hiervoor ingericht.

Aandachtspunten: Als de aanvraag tot omzetting voldoet aan de criteria van de volkshuisvestelijke en leefbaarheidstoets, wordt aan het verlenen van de omzettingsvergunning de voorwaarde van **goed verhuurderschap** verbonden. Daarmee wordt beoogd de leefbaarheid ook na vergunningverlening te bevorderen. De volgende voorwaarden en voorschriften gelden dan:

- Er is sprake van legale huisvesting: alle benodigde vergunningen zijn verleend en de vereiste meldingen zijn gedaan.
- Er is sprake van huisvesting die niet ten koste gaat van de leefbaarheid in de omgeving van de betreffende woonruimte. Maatregelen die hiervoor moeten worden getroffen zijn o.m.:
 - a) de woonruimte verkeert in een goede staat van onderhoud en wordt in goede staat van onderhoud gehouden;
 - b) in het kader van veiligheid en goed nabuurschap zijn huis- en leefregels opgesteld;
 - c) in de woonruimte zijn de huis- en leefregels zichtbaar aanwezig;
 - d) in de woonruimte zijn alarmnummers op een duidelijk zichtbare plaats aangegeven.
- Er is sprake van geregeld beheer, waarbij iemand, bij voorkeur niet zijnde een huurder van de woonruimte, is aangesteld die:
 - a) 24 uur bereikbaar is;
 - b) toeziet op de hygiëne en de veiligheid;
 - c) aanspreekpunt is voor bewoners, omwonenden en overheden;
 - d) een actueel overzicht bijhoudt van de bewoners van het pand.
- De verhuurder werkt bij overlast mee aan de mediation-aanpak van het college.

Uitzonderingen

- Hospita en woongroepen worden vrijgesteld van de vergunnings-

plicht, omdat er bij deze woonvormen veel minder risico van overlast is.

- Voor reeds verkamerde panden kan juridisch gezien niet met terugwerkende kracht een omzettingsvergunning worden verleend. Deze behouden hun oude rechten en mogen dus verkamerd blijven zonder vergunningsplicht. Wel is het zo dat een groot deel van de voorschriften die de gemeente stelt om de omzettingsvergunning ook voortvloeien uit andere wettelijke bepalingen, en deze bepalingen ook gelden voor reeds verkamerde panden. Dat een woonruimte in goede staat moet verkeren, dat de verhuurder/eigenaar moet zorgen dat gebreken worden hersteld en de veiligheid van de woning in orde is, vloeit reeds voort uit het Burgerlijk Wetboek en het Bouwbesluit. Het college zet daarnaast ook de APV in om mogelijke overlast aan te pakken.
- Het Burgerlijk Wetboek regelt de relatie tussen huurder en verhuurder en in beginsel staat de overheid daar buiten.

Den Haag

Den Haag	
Vergunningplichtig op grond van de Huisvestingswet 2014 ofwel in de huisvestingsverordening is:	Onttrekken, samenvoegen, omzetten, woningvormen/ splitsen
Beleidsdoelen:	Het college streeft ernaar om de onvergunde splitsing van zelfstandige woningen in twee (of meerdere) zelfstandige woning(en) en kamerbewoning effectief te handhaven met als doel de nadelige neveneffecten hiervan te beperken.
Omgevingsvergunning nodig/ zijn er regels in bestemmingsplannen opgenomen?	Voor bouwkundige splitsing is een omgevingsvergunning nodig. Dat is een bouwtechnische toets. Ook wordt daarbij getoetst aan het bestemmingsplan en dus aan ruimtelijke aspecten, waaronder parkeren.
Leefbaarheidstoets aanwezig/ leefbaarheid opgenomen als gunning- of weigeringsgrond:	JA
Voor welke wijzigingen in de woningvoorraad geldt de leefbaarheidstoets of het - criterium?	<p>Kamerbewoning en woningvorming/ splitsen in kwetsbare gebieden:</p> <p>Er wordt een onderscheid gemaakt tussen kwetsbare gebieden en niet-kwetsbare gebieden. Met het oog op de leefbaarheid in deze gebieden is het noodzakelijk dat ten aanzien van kamerbewoning een restrictief beleid wordt gevoerd. Hetzelfde argument geldt voor de woningvorming in deze gebieden.</p> <p>De in het kader van het kamerbewoningsbeleid benoemde kwetsbare gebieden zijn gebieden met overwegend kleine woningen, waar de leefbaarheid onder druk staat. In deze gebieden acht de gemeente het bovendien van belang dat het beleid voor de kamerbewoning en het beleid voor woningsplitsing op elkaar aansluiten. Zo moet voorkomen worden dat waar ontwikkelingen die via het kamerbewoningsbeleid niet mogelijk zijn, dit via woningsplitsing wel mogelijk wordt gemaakt.</p>
Aspecten die meegewogen worden in de leefbaarheidstoets/ gunning- of weigeringsgronden:	
Bouwkundig	<ul style="list-style-type: none">• Aan een vergunning kan als voorwaarden en voorschriften verbonden worden, dat voldaan moet worden aan de eisen zoals die zijn beschreven in het Bouwbesluit die betrekking hebben op overbewoning, reinheid en overlast.• Bij het omzetten in onzelfstandige woonruimte naar meer dan 4 wooneenheden dient er een gebruiksmelding op grond van het Bouwbesluit gedaan te worden.
Leefbaarheid	<ul style="list-style-type: none">• Een vergunning kan worden geweigerd als het verlenen van de vergunning zou kunnen leiden tot een onaanvaardbare inbreuk op een geordend woon- en leefmilieu in de omgeving van het betreffende pand of uit een Bibob-toets, conform de beleidslijn voor de toepassing van de Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur van de gemeente, een negatief oordeel ten aan-

zien van het verlenen van de vergunning voortvloeit.

- Een vergunning kan ook worden geweigerd, indien de woning is gelegen in één van aangewezen kwetsbare gebieden.

Vorm van toetsing:

Toetsing per individuele aanvraag. Een vergunning wordt in een aantal gevallen geweigerd gegeven de ligging van het object in een aangewezen kwetsbaar gebied.

Praktische aspecten:

- De gemeente Den Haag ontwikkelde de zogenaamde “achterstandscore”. Deze werd toegepast in de leefbaarheidstoetsing bij sturing op de woningvoorraad. Met dit instrument kan voor elke buurt een score worden bepaald op basis van vijf indicatoren:
 1. aandeel etnische culturele groepen;
 2. gemiddeld persoonlijk inkomen;
 3. aandeel langdurig werklozen;
 4. gemiddelde WOZ-waarde woningen;
 5. aandeel verhuizingen in de laatste 3 jaar.Inmiddels is besloten om op zoek te gaan naar indicatoren die de effecten van bouwkundig splitsen op de leefbaarheid beter in beeld zouden brengen. De betrokkenen vinden de gehanteerde criteria geen goede maat voor sturing op de woningvoorraad.
- De beleidsregel bouwkundig splitsen bevat een beleidslijn voor formalisatie, handhaving en ontheffing voor onvergund bouwkundig gesplitste woningen.

Aandachtspunten:

Een nieuwe leefbaarheidstoets wordt op dit moment opgezet.

Eindhoven

Eindhoven	
Vergunningplichtig op grond van de Huisvestingswet 2014 ofwel in de huisvestingsverordening is:	Omzetten; er is geen vergunningplicht voor onttrekken, samenvoegen en voor het splitsen opgenomen die zich baseert op de Huisvestingswet 2014. Bij (paraplu)bestemmingsplan is geregeld dat het wijzigen van het gebruik van een woning ten behoeve van kamerverhuur en het splitsen van een woning naar meerdere woningen niet zonder vergunning is toegestaan.
Beleidsdoelen:	Sturen op de mate van kamerverhuur in de stad.
Omgevingsvergunning nodig/ zijn er regels in bestemmingsplannen opgenomen?	<ul style="list-style-type: none">• Voor kamerbewoning in grote delen van de stad geldt dat kamerverhuur in strijd is met het geldende bestemmingsplan, en dus niet zonder meer is toegestaan. De omgevingsvergunning moet apart van de omzettingsvergunning worden aangevraagd.• Om de vergunning te krijgen moet de eigenaar voldoen aan de geldende parkeernorm en aan de beleidsregels voor ruimtelijk omgevingsrecht.• Als je als eigenaar een woning verbouwt tot meerdere zelfstandige woningen, studio's of appartementen, heb je een vergunning voor woningvorming en een omgevingsvergunning voor bouwen nodig.
Leefbaarheidstoets aanwezig/ leefbaarheid opgenomen als gunning- of weigeringsgrond:	JA
Voor welke wijzigingen in de woningvoorraad geldt de leefbaarheidstoets of het criterium?	Omzetting in het geval van kamerverhuur en in het geval van woningvorming/ splitsing.
Aspecten die meegewogen worden in de leefbaarheidstoets/ gunning- of weigeringsgronden:	
Bouwkundig	-
Leefbaarheid	<ul style="list-style-type: none">• In vier wijken wordt op voorhand geen omzettingsvergunning voor kamerverhuur verstrekt. Hier is op voorhand besloten dat de leefomgeving onder druk staat. Een vergunning kan worden geweigerd als: <ul style="list-style-type: none">a) redelijkerwijs kan worden aangenomen dat het verlenen van de vergunning leidt tot een onaanvaardbare inbreuk op een geordend woon- en leefmilieu in de omgeving van het betreffende pand;b) de woning waarvoor de vergunning wordt gevraagd is gelegen in een door het college aangewezen gebied. <ul style="list-style-type: none">• Bij woningvorming/ splitsing ofwel het verlenen van een splitsingsvergunning kan onder andere een voorwaarde en voorschrift verbonden worden om te waarborgen dat die

woonruimte of woonruimten na de voorgenomen splitsing bestemd blijven voor verhuur tot bewoning. Daarnaast krijg je geen omzettingsvergunning als de leefomgeving van het pand onder druk staat, of door de nieuwe kamerverhuur onder druk komt te staan.

- Burgemeester en wethouders toetsen een aanvraag om een vergunning als aan: (a) de Woonvisie van de gemeente Eindhoven; (b) Stedelijke Inrichtings- en Beheerplannen voor het gebied waarin de woonruimte is gelegen; (c) Masterplannen; (d) Buurtbeheerplannen; (e) Convenanten met wijk- en dorpsraden.

Vorm van toetsing:

Toetsing per individuele aanvraag. Een vergunning wordt in een aantal gevallen geweigerd gegeven de ligging van het object in een kwetsbaar gebied.

Praktische aspecten:

- De leefbaarheidstoets is beschreven in de Interne richtlijn "beoordeling ontoelaatbare inbreuk op een geordend woon- en leefmilieu". Deze richtlijn wordt gevolgd bij de behandeling van aanvragen voor omzettings- en splitsingsvergunningen. Zie voor de toets: <https://eindhoven.raadsinformatie.nl/document/5806930/1#search=%22leefbaarheidstoets%22>.

- De leefbaarheidstoets bestaat uit een elftal vragen, die voor het stadsdeelteam als hulpmiddel dienen om een goed oordeel te vormen over het aanwezig zijn van ontoelaatbare inbreuk op de leefbaarheid. Dit oordeel wordt neergelegd in een advies met argumentatie voor het weigeren dan wel verlenen van de vergunning. Indien het advies negatief is en dit wordt bovendien bevestigd door de opname van overlastgevende situaties door stadstoezicht dan wordt de gevraagde vergunning geweigerd.

Officieel is het de gebiedscoördinator die op basis van data van de afdeling vergunningen (voorkomen en spreiding), andere professionals (de politie) en data (meldingen/klachten/signalen opgenomen in registraties, met de nadruk op het laatste half jaar).

- Als je kunt bewijzen dat al vóór 12 december 2007 ononderbroken kamers worden verhuurd in een woning, dan hoef je geen omzettingsvergunning aan te vragen op basis van de huisvestingsverordening. Uiteraard moet de aanvrager wel checken of het bestemmingsplan kamerverhuur toestaat.
- Als je wilt weten of je kans maakt op deze vergunning kun je eerst een conceptaanvraag doen.

Aandachtspunten:

- De leefbaarheidstoets heeft het karakter van een interne richtlijn en is niet bedoeld als een beleidsregel gebaseerd op de Regionale Huisvestingsverordening. Een beleidsregel dient immers gebaseerd te zijn op een normstelling, die objectieve criteria voor de stad of delen van de stad kent. Aangezien iedere situatie anders is en dus eigenlijk maatwerk vraagt is het objectiveren van inbreuk op een geordend woon- en leefmilieu

eu in zijn algemeenheid niet haalbaar gebleken.

- Voorheen werd de zogenaamde leefbaarheidsmatrix toegepast. Deze bestond uit een drietal beoordelings-aspecten, te weten: score buurtthermometer; opname feitelijke situatie door stadstoezichthouders; advies stadsdeelteam.

Indien twee aspecten als positief gekenmerkt werden, werd de omzettings- en/of splitsingsvergunning verleend. De praktijk wees echter uit, dat momentopnamen door stadstoezicht en de buurtthermometer onvoldoende aansluiten bij de dagelijkse en door bewoners ervaren situatie van inbreuk op een geordend woon- en leefmilieu. Het advies van het stadsdeelteam, dat veelal negatief uitpakte, werd daardoor in een aantal situaties overruled. Voordeel van de buurtthermometer en de opname door stadstoezicht was dat de resultaten vergelijkbaar waren tussen buurten. De gegevens zoomde niet in op straatniveau.

Groningen

Groningen	
Vergunningplichtig op grond van de Huisvestingswet 2014 ofwel in de huisvestingsverordening is:	Onttrekken, samenvoegen, omzetten, woningvormen/ splitsen
Beleidsdoelen:	Groningen is een studentenstad met een groeiende groep jongeren/studenten, die de gemeente op een goede manier huisvesten door te voorzien in de kwaliteitsvraag en nieuwbouw voor jongeren te faciliteren. Groningen wil kamerverhuur strikter reguleren dan voorheen: ook andere doelgroepen moeten goed in de stad kunnen wonen. De kamerverhuur neemt vooral in de populaire wijken toe. Het evenwichtig samenleven van studenten en andere "stadjers" komt vooral in die wijken steeds meer onder druk te staan. Groningen doet dit door meer te kijken naar de omgevingskwaliteit en door vergunningsaanvragen individueel te beoordelen met een omgevingstoets.
Omgevingsvergunning nodig/ zijn er regels in bestemmingsplannen opgenomen?	Omzetten: het bestemmingsplan moet kamerverhuur in het pand toestaan of er moet middels het aanvragen van een omgevingsvergunning bewust van worden afgeweken.
Leefbaarheidstoets aanwezig/ leefbaarheid opgenomen als gunning- of weigeringsgrond:	JA (in Groningen heet het 'omgevingstoets' i.p.v. leefbaarheidstoets)
Voor welke wijzigingen in de woningvoorraad geldt de omgevingstoets of het criterium?	Onttrekken, samenvoegen, omzetten of woningvormen/splitsen
Aspecten die meegewogen worden in de omgevingstoets/ uitvoering omgevingstoets (=leefbaarheidstoets):	<p>Voor de omgevingstoets (=leefbaarheidstoets) wordt er rekening gehouden met schaarste, wijkverbetering en leefbaarheid. Om de leefbaarheid te bepalen worden er naar de volgende indicatoren gekeken:</p> <ul style="list-style-type: none">• Hoe scoort de buurt/de wijk in de meest recente leefbaarheidsmonitor⁵?• Volkshuisvestelijke aspecten/ beleid; <p>Er wordt een afweging gemaakt of het onttrekken, samenvoegen, omzetten of woningvorming/splitsen een toevoeging is op de bestaande woningvoorraad en of er programmatisch bijvoorbeeld behoefte aan is.</p> <ul style="list-style-type: none">• Klachten en meldingen (Meldpunt Zorg en Over-

⁵ Kanttekening: de leefbaarheidsmonitor wordt maar één keer per 2 jaar uitgevoerd, het is een momentopname en uit ervaring blijkt dat bewoners bij enquêtes soms een positiever beeld schetsen dan zij in werkelijkheid vinden. Daarom acht men het belangrijk dat er ook wordt gekeken naar andere gegevens zoals het beeld van de stadsdeelcoördinator en het aantal overlastmeldingen in een wijk.

last);

- Aantal kleinere appartementen voor specifieke groepen;
- Gevolgen op wijk, straat en/of blokniveau
- Wat is het beeld van de wijk en in welke mate wordt er overlast ervaren in de wijk?

De stadsdeelcoördinator onderhoudt contact met bewoners en instanties in de wijk en heeft op basis daarvan een actueel beeld. Samen met signalen van andere wijkorganisaties (politie) en het aantal en aard van de meldingen bij het Meldpunt Zorg en Overlast kan er een actueel totaalbeeld van de wijk worden geschetst.

- Wat is de bouwtechnische staat van de woning?

De soort bouw of positionering van de woning in een woonblok kan ervoor zorgen dat een woning minder geschikt is om te worden omgezet (trappen die door/langs slaapkamers van andere woningen lopen). Het kan dan tot overlast leiden, zeker als de leef ritmes van bewoners erg van elkaar verschillen. Hierbij kan ook de onderhoudsstaat van de woning worden betrokken.

- Is er sprake van clustervorming⁶?

Clustervorming kan tot aantasting van het woon- en leefgenot leiden en kan een reden zijn om geen extra vergunningen te verlenen die deze clustervorming vergroot.

Bouwkundig

Gunningsgrond woningvorming/ splitsing:

- De gebruiksoppervlakte woonfunctie van de bestaande woning groter is dan of gelijk is aan 140m²;
- De gebruiksoppervlakte volgens NEN 2580 van elke zelfstandige woning die als gevolg van de splitsing ontstaat niet kleiner is dan 50m².

Gunningsgrond omzetting:

- De verhuurbare kamer moet groter of gelijk zijn aan 5m²;
- De locatie moet zich in het bijzonder lenen voor

6 15% criterium per straat: in het geval dat een straat al boven de 15% kamerverhuur zit, worden in principe geen vergunningen voor kamerverhuur of kleine appartementen verleend. Er wordt dan geacht dat de grens van een goede leefbaarheid in een straat is bereikt. Dit geldt voor alle straten en extra voor sommige aangegeven straatdelen. Onzelfstandige woningen in bezit van een corporatie zijn niet vergunningplichtig en tellen niet mee als vergunde panden. Afwijking 15% criterium: de binnenstad is vrij van de 15% norm, als het gaat om een locatie die zich in het bijzonder leent voor kamerverhuur of voor kleine appartementen en de omgevingstoets geen overwegend argument voor weigering oplevert. Er kan ook van de 15% norm worden afgeweken als een woning zodanig direct is ingesloten door onttrokken panden voor onzelfstandige woonruimte dat het alleen voor een zeer onredelijke lage prijs kan worden verkocht en de omgevingstoets geen overwegend argument voor weigering oplevert.

	<p>kamerverhuur;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bij 5 kamers of meer gelden er strengere eisen voor brandveiligheid (Gebruiksmelding). <p>Gunningsgrond samenvoegen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Er dient een splitsingsplan te worden overgelegd dat bestaat uit bouwkundige tekeningen, schaal 1 op 100.
--	---

Leefbaarheid

Leefbaarheid geldt als weigeringsgrond (zie aspecten van de omgevingstoets). Bij het toetsen op de leefbaarheid wordt gekeken of de wijk al onder druk staat of dat verwacht wordt dat door de vergunningverlening de druk op de leefbaarheid toeneemt.

Vorm van toetsing:

De aanvraag wordt individueel getoetst aan de omgevings-toets.

Praktische aspecten:

Data: Leefbaarheidsmonitor⁷, overlastmeldingen en het beeld van de stadsdeelcoördinator.

Toetsingsproces/vergunningverlening:

De afdeling Vergunningverlening, Toetsing en Handhaving (VTH) is verantwoordelijk voor het vergunningsproces. De afdeling VTH vraagt advies aan het ambtelijke ondersteuningsteam⁸, bestaande uit:

- Een coördinator vanuit Vergunningverlening, Toetsing en Handhaving (VTH);
- Een ambtenaar van het Turboteam (Stadsontwerp);
- Een ambtenaar van Beleid en Programmering;
- Een kamerverhuurinspecteur;
- Een stadsdeelcoördinator;
- Een jurist voor de juridische toets van het advies

Aandachtspunten:

Een vergunning voor een onzelfstandige woning kan worden ingetrokken wegens overlast. De volgende richtlijnen worden gehanteerd:

- De klager heeft zelf de betrokken overlastveroorzaker(s) op de ondervonden overlast geattendeerd en verzocht die te beëindigen.
- De overlast moet aantoonbaar zijn op grond van ob-

7 Kanttekening: de leefbaarheidsmonitor wordt maar één keer per 2 jaar uitgevoerd, het is een momentopname en uit ervaring blijkt dat bewoners bij enquêtes soms een positiever beeld schetsen dan zij in werkelijkheid vinden. Daarom is het belangrijk dat er ook wordt gekeken naar andere gegevens zoals het beeld van de stadsdeelcoördinator en het aantal overlastmeldingen in een wijk.

8 Het team komt 1x per week bijeen om alle vergunningaanvragen rondom onttrekken, samenvoegen of woningvorming/ splitsen te bespreken en hierover een advies te geven. Bij de aanvraag is een stadsdeelvertegenwoordiger, een ruimtelijk expert, een jurist en een inspecteur betrokken. Als men in Groningen niet tot een beslissing komt dan wordt er opgeschaald naar de wethouder

jectieve feiten, bijvoorbeeld blijkend uit constatering van politie of gemeentemedewerkers.

- De overlast moet een nadelige impact hebben op de omgeving, die uitstijgt boven de overlast die men – in een stedelijke omgeving – normaal gesproken van zijn burens dient te tolereren. De ‘tolerantiegrens’ in de binnenstad ligt hoger.
- De verhuurder moet door de gemeente schriftelijk op de hoogte zijn gesteld van de gemelde overlast en hen de gelegenheid hebben geboden om daarop te reageren / zelf iets te doen om een intrekking te voorkomen.

Maastricht

Maastricht	
Vergunningplichtig op grond van de Huisvestingswet 2014 ofwel in de huisvestingsverordening is:	Omzetten & woningvormen/ splitsen.
Beleidsdoelen:	Maastricht profileert zich als een internationale universiteitsstad: een stad met verschillende bewoners met verschillende belangen. De gemeente wil alle inwoners goede huisvesting bieden, daarom beleid voor splitsen en omzetten van bestaande woningen.
Omgevingsvergunning nodig/ zijn er regels in bestemmingsplannen opgenomen?	JA; er kan bij een omgevingsvergunning worden afgeweken van een verbod zoals in het bestemmingsplan of in de beheersverordening is opgenomen. Aan het verbod tot woning-splitsing en woningomzetting bij de omgevingsvergunning kan worden afgeweken als er wordt voldaan aan de gestelde regels.
Leefbaarheidstoets aanwezig/ leefbaarheid opgenomen als gunning- of weigeringsgrond:	JA
Voor welke wijzigingen in de woningvoorraad geldt de toets of het criterium?	Omzetten & woningvorming / splitsen
Aspecten die meegewogen worden in de leefbaarheidstoets/ gunning- of weigeringsgronden:	
Bouwkundig	<p>Gunningsgrond woningsplitsing:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De te splitsen woning heeft een minimale woningoppervlakte van 110m²; • De nieuwe woningen hebben ieder afzonderlijk een gebruiksoppervlakte van minimaal 18m²; • De aanvraag wordt getoetst aan de eisen van het Bouwbesluit • Er wordt voldaan aan de gemeentelijke parkeernormen; • Er moet op eigen terrein worden voorzien in een stalling voor fietsen en een berging voor afval <p>Gunningsgrond omzetting:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De om te zetten woning heeft een minimale woningoppervlakte van 110m²; • De afzonderlijke kamers voor wooneenheden voor kamergewijze verhuur is minimaal 5m²; • De aanvraag wordt getoetst aan het Bouwbesluit; • Er moet worden voldaan aan de gemeentelijke par-

	<p>keurnorm;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Er moet op eigen terrein worden voorzien in een stalling voor fietsen en een berging voor afval. <p>De gemeente kan bij een omgevingsvergunning afwijken van het bestemmingsplan (het verbod tot woningomzetting of splitsing) als er wordt voldaan aan bovenstaande criteria.</p>
--	---

Leefbaarheid

Toets aan programma studentenhuisvesting op stadniveau en toets aan een vastgesteld maximumpercentage kamergewijze verhuurde woningen per straat.

Vorm van toetsing:

Toetsing per individuele aanvraag.

Toetsingsproces/vergunningverlening:

Vergunningaanvragen voor *omzetting* en *splitsing* wordt aan de hand van het volgende criterium getoetst:

- Toets op woninggrootte, gericht op het behoud van kleinere woningen⁹.
- Toets aan programma studentenhuisvesting op stadniveau (40-40-40 regeling)¹⁰;

Voor vergunningaanvragen voor *omzetting* gelden aanvullende criteria:

- Toets aan een vastgesteld maximumpercentage kamergewijze verhuurde woningen per straat¹¹;
- Toets aan afstandscriterium (op experimentele basis tot 31 december 2018)¹²;
- Toets aan kwalitatieve eisen¹³.

- 9 Woningen kleiner dan 110m² mogen niet worden gesplitst of omgezet. De norm is bepaald op basis van het vraagpatroon van kleinere huishoudens en de kenmerken van de bestaande woningvoorraad en nieuwbouw. Met deze norm wordt ingespeeld op de leefbaarheid: veel kleine etagewoningen worden zo beschermd tegen splitsing en omzetting.
- 10 Het programma studentenhuisvesting laat een beperkte toevoeging van nieuwe wooneenheden toe (40-40-40 regeling): 40 eenheden per jaar voor 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.
- 11 Om concentraties van kamerverhuur te voorkomen, is er een maximumpercentage vastgesteld in drie gebieden: 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 kamergewijze verhuurde adressen met een woonbestemming, zowel legale als illegale situaties, gerelateerd aan het totaal aantal woningen in een straat. Deze koppeling bepaalt het percentage. Het maximumpercentage geldt niet bij het herbestemmen van complexen naar grootschalige complexen studentenhuisvesting groter dan 25 wooneenheden in één pand, die solitair zijn gelegen.
- 12 De toets aan afstandscriterium wordt op experimentele basis tot 31 december 2018 toegepast om een clustering van kamergewijs verhuurde panden in een straat te voorkomen. Het afstandscriterium geldt op straat- en blokniveau. Woningen: minimaal 4 niet kamergewijs verhuurde panden aan beide zijden. Gebouwen met minimaal 6 woningen: minimaal 2 niet kamergewijs verhuurde eenheden boven/onder/links/rechts. Geldt niet voor: aanvragen in centrumstedelijke woonmilieus en voor het herbestemmen van complexen naar grootschalige complexen studentenhuisvesting groter dan 25 wooneenheden in één pand, die solitair zijn gelegen.
- 13 Gemeentelijke parkeernorm, afval en fietsen.

Praktische aspecten:	De gemeente Maastricht handhaaft op basis van meldingen. Ook bestaat het project 'Veilige Kamers' waarbij panden actief worden gecontroleerd op mogelijk illegale kamerverhuur en brandveiligheid.
Aandachtspunten:	Splitsen of omzetten voor andere doelgroepen dan studenten is alleen via maatwerk mogelijk.

Rotterdam

Rotterdam	
Vergunningplichtig op grond van de Huisvestingswet 2014 ofwel in de huisvestingsverordening is:	Onttrekken, omzetten, woningvormen/ splitsen
Beleidsdoelen:	<p>De gemeente Rotterdam werkt met "nulquotumgebieden": bepaalde buurten en wijken worden vooraf uitgesloten van omzetting en splitsing. Deze gebieden worden om twee redenen aangewezen:</p> <p>Sommige van de gebieden zijn kwetsbaar, omdat de leefbaarheid onder druk staat. Het gaat om gebieden waar zich complexe maatschappelijke problemen voordoen, veroorzaakt door fysieke, sociale en economische factoren. Dit kan zich o.a. uiten in hoge werkloosheid, slechte kwaliteit van de woningvoorraad, gezondheidsachterstanden, criminaliteit, gevoelens van onveiligheid en onrechtmatige en illegale bewoning.</p> <p>Andere gebieden zijn aangewezen omdat het wijken zijn, die in het bijzonder kansrijk zijn door de huisvesting van gezinnen. In deze wijken wil de gemeente Rotterdam bevorderen, dat er gezinswoningen worden gerealiseerd en tegengaan dat er een uitbreiding van kamerbewoning plaats vindt.</p>
Omgevingsvergunning nodig/ zijn er regels in bestemmingsplannen opgenomen?	Onbekend
Leefbaarheidstoets aanwezig/ leefbaarheid opgenomen als gunning- of weigeringsgrond:	JA
Voor welke wijzigingen in de woningvoorraad geldt de toets of het criterium?	Onttrekken, samenvoegen, omzetten, woningvormen/splitsen
Aspecten die meegewogen worden in de leefbaarheidstoets/ gunning- of weigeringsgronden:	
Bouwkundig	Gunningsgrond omzetting:

- In de woonruimte is er ten minste een gebruiksoppervlak van 18m² gemiddeld per persoon aanwezig¹⁴;
- De woning is gelegen buiten de nulquotumgebieden.

Gunningsgrond woningvormen/splitsen:

- Het gebouw mag niet ouder zijn dan 25 jaar.
- De woning is gelegen buiten de nulquotumgebieden.

Leefbaarheid

Een vergunning kan worden geweigerd als het verlenen van de vergunning zou kunnen leiden tot een onaanvaardbare inbreuk op een geordend woon- en leefmilieu in de omgeving van het betreffende pand en de leefbaarheid van de buurt waarin het pand is gelegen.

In de aangewezen nulquotumgebieden wordt de aanvraag van een vergunning voor omzetten en splitsen van woningen door het college geweigerd omdat het ongewenst wordt geacht dat daar kamerbewoning of splitsing plaats vindt¹⁵. Hier kan enkel van worden afgeweken indien het gaat om een bijzondere situatie, waarin kamerbewoning door studenten naar het oordeel van het college een positieve invloed heeft op de leefbaarheid per plaatse¹⁶.

Vorm van toetsing:

Bepaalde buurten en wijken worden vooraf uitgesloten van omzetting en splitsing.

Praktische aspecten:

Een vergunning voor omzetten wordt alleen verleend aan studenten.

Aandachtspunten:

Omzetting: er kan een omzettingsvergunning voor kamerbewoning voor een beperkte periode van 5 jaar worden verleend, indien de aanvrager aantoont dat een situatie bestaat uit een tijdelijke omzetting en die situatie niet langer dan 5 jaar zal duren.

14 De mate waarin kamerbewoning overlast kan veroorzaken voor de omgeving heeft ook een relatie met de ruimte die de individuele bewoners in de woning tot hun beschikking hebben. Er is voor de gekozen ondergrens bij kamerbewoning te leggen po minimaal 18m² gebruiksoppervlak gemiddeld per bewoner. Door het stellen van de eis van minimaal 18m² gebruiksoppervlak per kamerbewoner wordt bijvoorbeeld gewaarborgd dat kamerbewoning door vier personen per woning altijd plaatsvindt in woningen met ten minste 72m² gebruiksoppervlak, waardoor overbewing wordt voorkomen.

15 In nulquotumgebieden worden geen nieuwe vergunningen voor kamerbewoning verstrekt, ook niet na beëindiging van bestaande vormen met vergunning in dat gebied. Hierdoor vindt er een geleidelijke afbouw van omgezette woningen plaats.

16 Huisvesting van studenten kan in bepaalde omstandigheden volgens de gemeente een impuls geven aan de leefbaarheid in een gebied. Daarom is het mogelijk gemaakt om in bijzondere situaties ook in nulquotumgebieden omzetting toe te staan. Het moet hierbij nadrukkelijk wel gaan om studenten.

Utrecht

Utrecht	
Vergunningplichtig op grond van de Huisvestingswet 2014 ofwel in de huisvestingsverordening is:	Onttrekken, samenvoegen, omzetten & woningvormen/splitsen
Beleidsdoelen:	<p>Het beleid zoekt naar een balans tussen goede en voldoende huisvesting voor starters en studenten, het belang van beschermen van schaarse woningen en het belang van beschermen van de leefbaarheid in de stad.</p> <p>In het verleden is gebleken dat bewoners in toenemende mate overlast ervoeren in buurten waar woningomzettingen en splitsingen regelmatig voorkomen. De leefbaarheid kwam onder druk te staan, waarbij moet worden gedacht aan geluidsoverlast, parkeerdruk, fiets parkeren en verschillende leefstijlen in één straat die schuren. Naar aanleiding hiervan is er besloten sterker te sturen op leefbaarheid. Splitsen en omzetten van zelfstandige woningen blijft mogelijk in Utrecht, mits de leefbaarheid in de buurt het toe laat.</p>
Omgevingsvergunning nodig/ zijn er regels in bestemmingsplannen opgenomen?	Voor alle woningen is een omgevingsvergunning nodig voor wijzigingen in de woonruimtevoorraad, in de basis staat het bestemmingsplan dit niet toe.
Leefbaarheidstoets aanwezig/ leefbaarheid opgenomen als gunning- of weigeringsgrond:	JA
Voor welke wijzigingen in de woningvoorraad geldt de toets of het criterium?	Onttrekken, samenvoegen, omzetten en woningvormen/splitsen
Aspecten die meegewogen worden in de leefbaarheidstoets/ gunning- of weigeringsgronden:	
Bouwkundig	<p>De om te zetten, te vormen of te splitsen woonruimte moet voldoen aan de normen van NEN 5077 (Bouwbesluit nieuw) voor luchtgeluidsisolatie voor woningscheidende constructies (horizontaal/verticaal) van gebruiksruidten.</p> <p>Omzetten gunningsgrond:</p> <ul style="list-style-type: none">• De oppervlakte van de woning moet een minimale gebruiksoppervlakte van 24m² hebben per bewoner;• De nieuwe woonruimten moeten voldoen aan het geldende Bouwbesluit. <p>Splitsen/woningvorming gunningsgrond:</p> <ul style="list-style-type: none">• De feitelijk te verbouwen of te splitsen woning heeft een oorspronkelijke gebruiksoppervlakte van minimaal 140m²;• De te vormen woning heeft een minimale gebruiks-

oppervlakte van 50m2.

Leefbaarheid

De leefbaarheidstoets bestaat uit een algemene toets (geeft antwoord in hoeverre de leefbaarheid van de buurt wordt aangetast) en een aanvullende toets over fysieke leefbaarheidseisen (of de woning groot genoeg is en voldoet aan de geldende geluidsisolatiënormen). Dit is sinds 1 januari 2018 geborgd in het Omgevingsplan onder de nieuwe Omgevingswet. Bij de leefbaarheidstoets wil de gemeente maatwerk leveren; er kan bij elke aanvraag specifiek worden gecontroleerd of de omzetting van het desbetreffende huis zo min mogelijk overlast veroorzaakt. De volgende vragen worden steeds beantwoord:

- Hoe scoort de buurt/wijk/straat op leefbaarheid in de meest recente wijkenmonitor¹⁷?
- Wat is het beeld van de wijk en in welke mate wordt er overlast ervaren in de wijk¹⁸?
- Is er sprake van clustervorming¹⁹?
- Zijn er overige relevante factoren aanwezig rondom de woning²⁰?

Vorm van toetsing:

Toetsing per individuele aanvraag.

Toetsingsproces/vergunningverlening:

Voor het uitvoeren van de leefbaarheidstoets is een ambtelijke commissie, de commissie Wijzigingen Woonruimtevoorraad ingesteld. Deze commissie bestaat uit de ambtenaar van organisatiedeel VTH die de aanvraag in behandeling heeft, een ambtenaar van dat organisatieonderdeel die de rol van

- 17 Om te bepalen hoe het gesteld is met de leefbaarheid in een wijk of buurt, wordt in eerste instantie naar de meest recente wijkenmonitor gekeken. Die monitor is ook gebaseerd op de jaarlijkse enquête die onder de bewoners van Utrecht wordt gehouden en is daarom een belangrijke graadmeter om te beoordelen of de leefbaarheid in het gedrang is of niet. De monitor is - omdat een momentopname wordt weergegeven - echter onvoldoende om een volledig beeld van de wijk of buurt te krijgen. Daarom wordt bijvoorbeeld ook navraag gedaan bij de wijkregisseur en bij de wijkagent en wordt gekeken naar mogelijke klachten over en rondom de woning.
- 18 De wijkregisseur is het eerste aanspreekpunt voor bewoners/ondernemers/organisaties en professionals in de wijk. De wijkregisseur is dan ook het gezicht van de gemeente in de wijk. Aan hem wordt dan ook gevraagd wat het actuele beeld van de wijk of buurt is. Dat geldt ook voor de wijkagent. Vervolgens wordt nagegaan in hoeverre er klachten en meldingen zijn over de woning waarvoor een vergunning is aangevraagd of rondom die woning. Ook worden eventuele reacties op het publiceren van de aanvraag bij de beeldvorming betrokken.
- 19 Spreiding van woningen waarvoor een vergunning tot met name omzetting is verleend, is wenselijk. Clustervorming binnen bijvoorbeeld delen van straten kan ten koste gaan van de leefbaarheid in die delen van straten. Hier is het van belang dat wordt bekeken welke vergunningen al zijn verleend. Daartoe wordt een zogenoemde stippenkaart gebruikt om alle woningen waarvoor in het verleden vergunningen tot onttrekking, samenvoeging, omzetting en eventueel kadastrale splitsing zijn verleend, rondom de woning waarvoor nu een vergunning wordt aangevraagd, inzichtelijk te maken. Daarvoor wordt ook onderzoek in de Basisregistratie Personen verricht. In die registratie wordt nagegaan op welke adressen in de omgeving van de woning meer dan 2 volwassen personen wonen met een verschillende achternaam. Als dat het geval is wordt ervan uitgegaan dat sprake is van 'woningdelers'. Ook de aanwezigheid van buitenruimtes, zoals dakterrassen, van aangrenzende woningen, wordt betrokken bij de optelsom.
- 20 Voorbeeld: aanwezigheid van horecagelegenheden, prostitutie, coffeeshops en bij de gemeente bekende probleemgezinnen. Deze factoren leiden mogelijk al tot overlast zodat er vanuit de leefbaarheid geen ruimte bestaat om woningen bijvoorbeeld om te zetten.

voorzitter op zich neemt, een ambtenaar van organisatieonderdeel Wonen en voor zover nodig een ambtenaar van organisatieonderdeel Economische Zaken. De commissie komt 1 keer per week bijeen om de aanvragen tot onttrekking, samenvoeging, omzetting, woningvorming en kadastrale splitsing te bespreken en daarover aan burgemeester en wethouders een advies uit te brengen. Op basis van het advies wordt besloten of de vergunning wordt verleend of niet.

Als op basis van de leefbaarheidstoets een vergunning kan worden verleend, volgt nog een **volkshuisvestelijke toets**. Daarbij wordt bekeken of de vergunning wordt verleend met of zonder de voorwaarde van financiële compensatie. De vergunning wordt verleend zonder de voorwaarde voor financiële compensatie, indien het economische of maatschappelijk belang van bijvoorbeeld de omzetting even zwaar of zwaarder weegt dan het belang van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad. Als de vergunning wordt verleend met de voorwaarde van financiële compensatie is die compensatie gebaseerd op een bedrag per m².

Praktische aspecten:

De coördinatie ligt bij Woonbeleid. In Utrecht legt het advies van de jurist (hoe robuust is de beslissing voor de rechter) een zwaar gewicht in de schaal. Er is tevens input van de stadsdeel vertegenwoordiger; dit is onderdeel van de toets. Daarnaast is er een ruimtelijk expert en een jurist betrokken.

Aandachtspunten:

Als de vergunning tot omzetting en woningvorming de leefbaarheidstoets doorstaat wordt aan het verlenen van zo'n vergunning onder andere de voorwaarde van **goed verhuurderschap** verbonden. Daarmee wordt beoogd de leefbaarheid ook na de vergunningverlening te bevorderen.