



**Gemeente
Haarlem**



Evaluatie vergunningsplicht woningvormen en omzetten

**Over de periode 1 januari
2017 tot 1 mei 2020**

11 januari 2021

Simea Knip

Economie, Cultuur, Duurzaamheid en Wonen

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	4
1.1	Wijzigingen in de woonruimtevoorraad	4
1.2	Het huidige beleid in een notendop	5
2.	Terugkijkend: omgevingsaanvragen tot 1 mei 2020	6
2.1	Bijna een kwart vergunningsaanvragen voor bouwkundig splitsen	6
2.2	Ruim 70% van de aanvragen wordt vergund	7
2.3	Uitbreiding komt neer op 1,8 woning per aanvraag	7
2.4	Aantal aanvragen teruggelopen? Gevolg bijeffecten vergunningsplicht.	8
2.5	Verdeling aanvragen over de wijken	9
3.	Na 1 mei 2019: aanvragen voor woningvormen en omzetten	12
4.	Uitvoering: vergunningverlening en handhaving	14
4.1	Vergunningverlening	14
4.2	Handhaving	15
5.	Druk op de openbare ruimte	16
6.	Reacties uit de stad	18
7.	Conclusies en aanbevelingen	20
8.	Bijlagen	21
	Bijlage 1: Vergunningplichtige gebieden	21

1. Inleiding

De druk op de Haarlemse woningmarkt neemt toe. Als gevolg hiervan neemt ook het omzetten van zelfstandige woonruimte in onzelfstandige woonruimte en het (bouwkundig) splitsen van woonruimte toe.

Vanuit volkshuisvestelijk oogpunt is deze ontwikkeling gewenst, omdat er zo meer betaalbaar aanbod ontstaat voor de groeiende groep kleine huishoudens. Deze ontwikkeling voorziet in de behoefte van kleine woningen voor starters en één- en tweepersoonshuishoudens.

Aan de andere kant gaat dit vaak ten koste van schaarse betaalbare eengezinswoningen.

Daarnaast zorgt deze ontwikkeling ook voor extra druk op de openbare ruimte en toename van de door buurtbewoners ervaren overlast. Ook de toename van tijdelijke vakantieverhuur van woningen kan bijdragen aan ervaren overlast in de buurt.

Daarom is in 2019 de Huisvestingsverordening gewijzigd en is een vergunningsplicht ingevoerd die woningonttrekking door tijdelijke vakantieverhuur, woningvormen en omzetten reguleert.

Daarnaast zijn er beleidsregels ontworpen, om zo een goede belangenafweging tussen het belang van de eigenaar en een deel van de woningzoekenden aan de ene kant en de bescherming van de schaarse voorraad en de leefbaarheid aan de andere kant, mogelijk te maken.

1.1 Wijzigingen in de woonruimtevoorraad

De Huisvestingswet kent vijf soorten wijzigingen in de woonruimtevoorraad (art. 21 en 22, Huisvestingswet 2014):

- Onttrekken: de woonruimte verliest de woonfunctie door sloop of wijziging naar een niet-woonbestemming.
- Samenvoegen: meerdere woonruimtes worden samengevoegd.
- Omzetten: zelfstandige woonruimte wordt omgezet in onzelfstandige woonruimte.
- Woningvorming: woonruimte wordt verbouwd tot meerdere zelfstandige woonruimten. Dit wordt ook wel het 'bouwkundig splitsen' van een woning genoemd.
- Splitsen: het juridisch opsplitsen van woonruimte in meerdere appartementsrechten. Bij splitsen hoeft er niet persé bouwkundig iets te wijzigen aan een pand. Woonruimte wordt kadastraal¹ gesplitst in appartementsrechten, zodat ruimten afzonderlijk verkocht kunnen worden.

•

Een vergunningsplicht voor samenvoegen is niet ingevoerd, omdat dat voor de Haarlemse situatie niet nodig is. Het samenvoegen van woningen voor eigen gebruik is wettelijk toegestaan. Overige vormen van samenvoegen komen in Haarlem te weinig voor om er een vergunningsplicht voor in te stellen.

De andere vier vergunningsplichten gelden in Haarlem wel en zijn opgenomen in de Huisvestingsverordening.

¹ Opgenomen in Het Kadaster: register van onroerende zaken, en de daarop gevestigde rechten.

1.2 Het huidige beleid in een notendop

In Haarlem is er schaarste in alle segmenten van de woningmarkt. Daarnaast werd geconstateerd dat de kleinere vooroorlogse woning in de hele metropoolregio schaars is en daarom bescherming behoeft middels een vergunningsplicht woningvormen (bouwkundig splitsen). Het gaat dan om de kleinere eengezinswoning en boven-/benedenwoningen met een bruto vloeroppervlak (BVO) tot 100 m².

Daarnaast is het beeld dat in buurten met overwegend vooroorlogse woningbouw, met traditionele eengezinswoningen en/of boven-/benedenwoningen, de gebieden zijn waar bescherming uit het oogpunt van leefbaarheid wenselijk is. De bouw van de woningen en de inrichting en schaal van de openbare ruimte lenen zich niet voor zeer intensieve bewoning, waardoor eerder overlast kan worden ervaren.

Daarom is voor omzetten en woningvormen de gehele vooroorlogse woningvoorraad als vergunningplichtig gebied aangewezen. Er wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen twee verschillende regimes:

1. Vooroorlogse wijken, waar de druk op de openbare ruimte te hoog is geworden, krijgen een tijdelijke time-out: tot het einde van de looptijd van de verordening geldt hier een verbod op woningvormen en splitsen (zie bijlage 1).
2. In vooroorlogse wijken waar de druk normaal tot hoog is, worden vergunning onder voorwaarden verleend. De voorwaarden zijn erop gericht om de kwaliteit van de woningen te waarborgen en om de oplopende druk op de openbare ruimte te beperken (zie bijlage 1).

In gebied 2 mogen ook woningen kleiner dan 100 m² BVO onder voorwaarden worden omgezet naar onzelfstandige eenheden. Het omzetten naar onzelfstandige woningen vraagt minder ingrijpende bouwtechnische ingrepen dan het vormen van zelfstandige woningen en is daarmee eenvoudiger omkeerbaar.

-

Woningonttrekking door tijdelijke vakantieverhuur is voor de gehele woningvoorraad slechts onder voorwaarden toegestaan, omdat de gehele woningvoorraad in Haarlem schaars is en omdat woningonttrekking door tijdelijke vakantieverhuur op grote schaal de leefbaarheid in een buurt aan kan tasten. Overige vormen van woningonttrekking zijn zonder vergunning toegestaan, mits er geen strijd is met het geldende bestemmingsplan.

Voor kadastraal splitsen is de gehele vooroorlogse woningvoorraad als vergunningplichtig aangewezen, om de betaalbare huursector in dit gebied te behouden.

De onderdelen woningonttrekking en kadastraal splitsen worden niet meegenomen in deze evaluatie.

Voor woningonttrekking door tijdelijke vakantieverhuur is een apart bestuurlijk traject ingezet in het kader van de nieuwe wet xx. De uitwerking van het nieuwe instrumentarium wordt in de huisvestingsverordening opgenomen.

Kadastraal splitsen heeft alleen invloed op het behoud van betaalbare huurwoningen die door verkoop uit het huursegment kunnen verdwijnen. Bij kadastraal splitsen vinden er geen bouwkundige handelingen plaats, en heeft daarmee geen invloed op de druk op de openbare ruimte.

Aan de vergunningen worden voorwaarden gesteld, die als doel hebben om de leefbaarheid in de directe omgeving van het pand te beschermen. Een samenvatting van de beleidsregels en voorwaarden zijn opgenomen in bijlage 2.

2. Terugkijkend: omgevingsaanvragen tot 1 mei 2020

Om een beeld te krijgen van de omvang van het verbouwen van woningen naar zelfstandige appartementen in Haarlem, zijn alle omgevingsvergunningen in de periode van 1 januari 2017 tot 1 mei 2020 handmatig doorgelopen. Voor in totaal 1.312 vergunningsaanvragen is gekeken naar:

- de omschrijving die is ingevuld bij de aanvraag van de vergunning,
- de status van de vergunning (alleen bij de vergunningen voor bouwkundig splitsen),
- de datum van indiening en
- de postcode.

Voor de periode na 1 mei 2019 zijn ook de aanvragen voor woningvormen en omzetten meegenomen. In de volgende paragrafen worden de uitkomsten gepresenteerd.

Het CBS levert ook cijfers over de (de groei van de) woningvoorraad. Het CBS maakt onderscheid in 'toevoegingen nieuwbouw' en 'toevoegingen anderszins'. Onder de categorie 'toevoegingen anderszins' vallen (kantoor)transformatie en woningvorming. De aantallen binnen deze categorie zijn niet verder uitgesplitst.

2.1 Bijna een kwart vergunningsaanvragen voor bouwkundig splitsen

Uit de analyse van de omschrijving kunnen 301 vergunningsaanvragen (23%) zeker in verband worden gebracht met verbouwen van een woning naar zelfstandige appartementen (categorie: uitbreiding woningvormen) en 5 aanvragen (0,4%) in verband met omzetten naar onzelfstandige woonruimten (uitbreiding omzetten).

Ervan uitgaande dat de omschrijvingen een betrouwbaar beeld geven, valt op:

- dat ruim driekwart (76,7%) van de vergunningen geen invloed heeft op woning- en kamervorming (stabiliteit omvang woningvoorraad en aantal kamers);
- dat de 23,3% van de vergunningen waar wel sprake is van dynamiek (verkamering, splitsing) het meestal gaat om bouwkundig splitsen (22,9%);
- dat er in beperkte mate aanvragen van vergunningen (5) zijn binnengekomen die te maken hebben met verkamering: over de hele periode gaat het om bekende toevoegingen van 7 onzelfstandige woningen.

Het kan zijn dat er vergunningsaanvragen tussen zitten waarbij uitbreiding niet in de omschrijving is opgenomen, maar waarbij wel wordt verbouwd of omgezet naar meerdere (on-)zelfstandige woningen. Niet alle tekeningen zijn bekeken. Van 977 (74,5%) aanvragen kon niet uit de omschrijving worden afgeleid of het ook om een uitbreiding van het aantal woningen ging. In bijna al deze gevallen werd een dakopbouw aangevraagd. Voor een aantal van deze aanvragen (29 aanvragen/2,2%) zijn steekproefsgewijs de tekeningen bekeken, waarbij geen extra uitbreidingen

zijn geconstateerd. Deze 29 aanvragen zijn gecategoriseerd onder 'aantal woningen blijft gelijk'. Aangenomen wordt dat de meeste omschrijvingen goed zijn ingevuld.

Categorie	Aantal aanvragen	%	% cumulatief
Aantal woningen blijft gelijk	29	2,2	2,2
Uitbreiding niet af te leiden uit omschrijving (nog te onderzoeken)	977	74,5	76,7
Uitbreiding onzelfstandige woningen	5	0,4	77,1
Uitbreiding zelfstandige woningen	301	22,9	100
Totaal	1312	100	

2.2 Ruim 70% van de aanvragen wordt vergund

De vergunningaanvragen zijn niet allemaal gehonoreerd. Van de onderzochte vergunningen heeft 29,2% niet de status vergund: 70,8% wel. Er worden ook vergunningen geweigerd, ingetrokken of buiten behandeling gelaten.

De status van de aangevraagde vergunningen in de categorie uitbreiding 'woningvormen' is als volgt:

Status	Aantal	%	% cumulatief
Buiten behandeling	35	11,6	11,6
Geweigerd	19	6,3	17,9
In behandeling	5	1,6	19,6
Ingetrokken	29	9,6	29,2
Vergund	213	70,8	100
Totaal	301	100	

Als bij het indienen van de vergunningaanvraag blijkt dat er gegevens ontbreken, dan krijgt de aanvrager de kans om de gegevens aan te vullen. Als die gegevens niet op tijd worden aangeleverd, dan is het niet mogelijk de aanvraag goed te kunnen beoordelen. De behandelaar stelt de aanvraag dan 'buiten behandeling'. Als de aanvrager de vergunningaanvraag intrekt, dan krijgt de aanvraag de status 'ingetrokken'. 'In behandeling' betekent dat de aanvraag nog in behandeling was bij het ophalen van de gegevens uit het systeem.

2.3 Uitbreiding komt neer op 1,8 woning per aanvraag

In de hele periode (januari 2017 tot mei 2020) hebben 213 vergunde aanvragen betrekking op een toevoeging van 379 woningen ten opzichte van de oude. Dat komt neer op een gemiddelde van 1,8 woning per aanvraag: één woning, wordt gemiddeld 2,8 woningen.

Ook als gekeken wordt naar het aantal (potentieel) extra 547 woningen voor alle ingediende aanvragen (547) komen we uit op gemiddelde van 1,8 toegevoegde woningen per aanvraag.

Uitgedrukt in procenten van de woningvoorraad van 2017 (74.037 woningen) bedraagt het aantal extra woningen (379) door bouwkundig splitsen uit de periode 1 januari 2017 tot 1 mei 2020 0,51% $((379/74.037) * 100)$.

De 379 extra woningen door bouwkundig splitsen (met omgevingsvergunning) zijn als volgt over de jaren van aanvraag verdeeld:

Jaar	aantal vergunde aanvragen	Aantal bestaande woningen	Aantal nieuwe woningen	Saldo	gemiddeld aantal extra woningen per aanvraag	gemiddeld aantal extra woningen per gesplitste woning
2017	55	62	142	80	1,5	1,3
2018	79	89	264	175	2,2	2,0
2019	71	76	189	113	1,6	1,5
2020	8	9	20	11	1,4	1,2
totaal	213	236	615	379	1,8	1,6

Als het aantal toegevoegde woningen door woningvormen wordt afgezet tegen het aantal dat is toegevoegd aan de voorraad uit de CBS-categorie 'toevoegingen anderszins', dan ontstaat het volgende beeld:

Jaar	Aantal nieuwe woningen door woningvormen	Aantal woningen 'toevoegingen anderszins'***	% woningvormen
2017	142	512	27,7 %
2018	264	502	52,6 %
2019	189	643	29,4 %
2020*	20	-	-

* Cijfers tot 1 mei 2020

** Cijfers over 2020 nog niet bekend

Het jaar 2018 springt eruit. In 2018 kan ruim de helft van het aantal 'toevoegingen anderszins' worden verklaard door woningvormen/bouwkundig splitsen. Om een goed beeld van de verhouding tussen woningvormen/bouwkundig splitsen en toevoegen anderszins (door bijvoorbeeld transformatie van kantoorpanden) zijn gegevens over meerdere jaren nodig.

2.4 Aantal aanvragen teruggelopen? Gevolg bijeffecten vergunningsplicht.

Op het eerste gezicht lijkt het alsof het aantal aanvragen en vergunningen voor bouwkundig splitsen drastisch is teruggelopen na het invoeren van de vergunningsplicht voor woningvormen en omzetten. Het aantal aanvragen in 2019 is bijna verdubbeld ten opzichte van 2017. Over 2020 zijn er slechts cijfers beschikbaar tot 1 mei 2020, maar ook als we het aantal verdriedubbelen (3 x 4 maanden = 12 maanden) zien we een veronderstelde terugval naar 48 aanvragen op jaarbasis.

Tabel 2-1: Aantal aanvragen en vergunde aanvragen voor bouwkundig splitsen (omgevingsvergunningen)

Jaar	aanvragen	vergunde aanvragen	% vergunde aanvragen
2017	65	55	85%
2018	100	79	79%
2019	120	71	59%
2020*	16	8	50%
totaal	301	213	71%

* Cijfers tot 1 mei 2020

Het is lastig te zeggen of dit ook echt het geval is. Eind 2018 werd bekend dat er een vergunningsplicht ingevoerd ging worden. Hierover werd ook bericht in het Haarlems Dagblad (*Verbod in buurten op woningsplitsing*, 24 november 2018). Dit kan ervoor gezorgd hebben dat er vanaf eind 2018 meer aanvragen zijn ingediend voor het bouwkundig splitsen van woningen. In december 2018 worden 17 aanvragen ingediend, ten opzichte van gemiddeld 8 aanvragen in de voorgaande maanden van dat jaar.

In de eerste helft van 2019 zien we een piek in aanvragen. Die piek is te verklaren door de overgangsregeling voor bouwkundig splitsen: omgevingsaanvragen die voor 1 mei 2019 volledig zijn ingediend, hoefden geen woningvormingsvergunning aan te vragen (mits de vergunning binnen 26 weken werd uitgevoerd).

Over het algemeen kunnen we wel zeggen dat het percentage vergunde aanvragen vanaf 2019 aardig is afgenomen, van 85% en 79% in 2017 en 2018, naar 59% en 50% in 2019 en 2020.

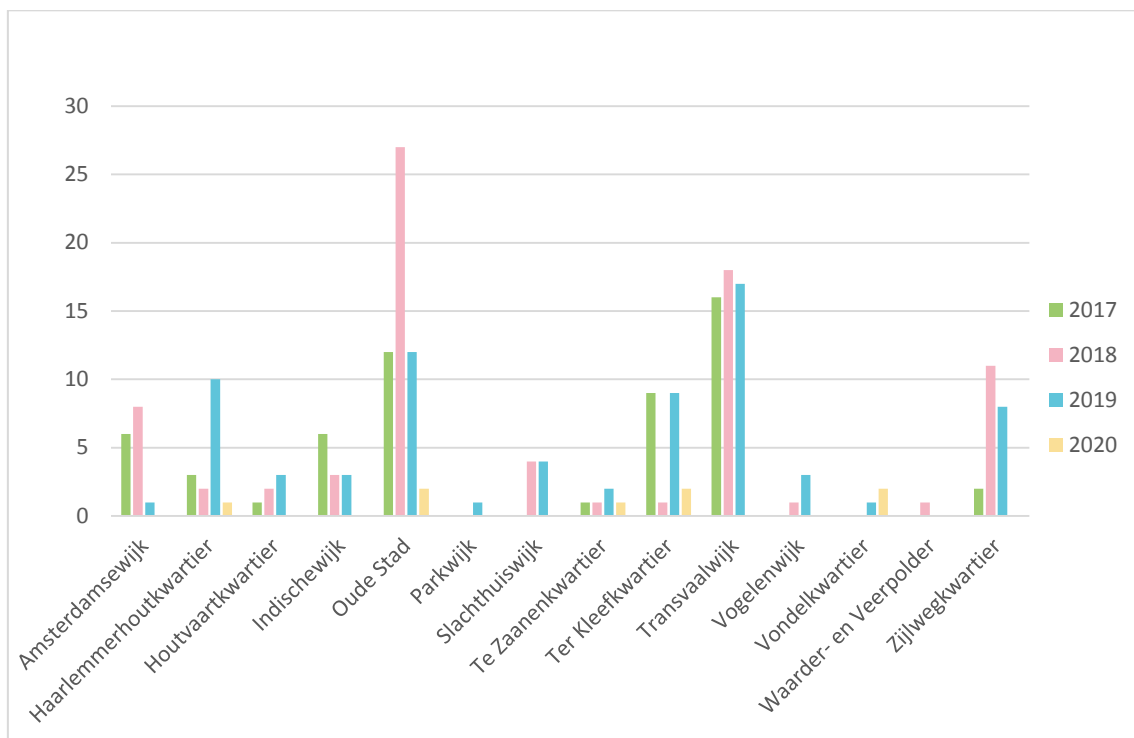
Daarnaast zien we ook dat het aantal toegevoegde woningen per bouwkundig gesplitste woning afneemt, van 2 extra woningen per woning in 'topjaar' 2018, naar 1,5 en 1,2 extra woningen in 2019 en 2020. Dit kan een gevolg zijn van de voorwaarden die worden gesteld aan een vergunning voor woningvormen (o.a. nieuwbouweisen bouwbesluit voor minimale oppervlakte van zelfstandige woningen en eisen voor auto- en fietsparkeren).

In 2017 was er nog geen sprake van het invoeren van een vergunningsplicht voor woningvormen. Als we de cijfers van de eerste vier maanden van 2017 vergelijken met de cijfers van het eerste vier maanden van 2020, dan kunnen we zien dat er sprake is van een afname van het aantal aanvragen (resp. 24 en 16) en verleende vergunningen (resp. 20 en 8).

Al met al zijn dit voorzichtige conclusies. De periode is eigenlijk te kort en de data te gering, om harde conclusies te trekken. De conclusies kunnen met extra cijfermateriaal, opnieuw gestaafd worden.

2.5 Verdeling aanvragen over de wijken

In absolute aantallen zien we dat met name de Oude Stad (119) en de Transvaalwijk (109) eruit springen qua aantal vergunningsaanvragen. Als we dit afzetten tegen het aantal woningen per stadsdeel (zie tabel 2-) dan verandert dat beeld niet.



Figuur 2-1: verdeling van aanvragen over de wijken (2017 - 2020)

In de top vijf van de wijken waar de meeste vergunningen worden aangevraagd, zijn de huidige time-out gebieden goed vertegenwoordigd, met de Transvaalwijk op 1 en de Leidsebuurt op 3 (onderdeel Zijlwegkwartier).

Vooralsnog is er geen alarmerend waterbedeffect zichtbaar: in andere gebieden in de stad zien we niet dat de aanvragen voor woningvormen of omzetten significant stijgen.

Wel zien we dat in het Vondelkwartier in 2019 en 2020 aanvragen voor het eerst (sinds 2017) aanvragen werden gedaan voor het bouwkundig splitsen van een woning. Ook in het Ter Kleefkwartier zien we een opleving aan vergunningsaanvragen in 2019. Het is aannemelijk dat dit het effect is van het invoeren van de vergunningsplicht voor woningvormen. Voor het ingaan van de vergunningsplicht werden er veel omgevingsaanvragen ingediend, zodat van de overgangsregeling gebruik gemaakt kon worden.

Tabel 2-2: aanvragen / woningvoorraad in de wijken (2017 - 2020)

rangorde	wijk	vergunde woningen (A)	voorraad 2017 (B)	(A/B) *100	% vergunde woningen (stadsbreed)	% cumulatief vergunde woningen (stadsbreed)
1	Transvaalwijk	119	4226	2,82	31,4	31,4
2	Oude Stad	109	7907	1,38	28,8	60,2
3	Zijlwegkwartier	30	3832	0,78	7,9	68,1
4	Ter Kleefkwartier	26	5294	0,49	6,8	74,9
5	Amsterdamse wijk	19	4017	0,47	5	79,9
6	Indische wijk	18	3849	0,47	4,8	84,7
7	Slachthuiswijk	12	2776	0,43	3,2	87,9
8	Houtvaartkwartier	11	3273	0,34	2,9	90,8
9	Haarlemmerhoutkwartier	18	5982	0,3	4,7	95,5

10	Waarder- en Veerpolder	2	712	0,28	0,5	96
11	Vogelenwijk	5	2084	0,24	1,4	97,4
12	Te Zaanenkwartier	6	3921	0,15	1,5	98,9
13	Vondelkwartier	3	2201	0,14	0,8	99,7
14	Parkwijk	1	3079	0,03	0,3	100

Over een jaar zijn de effecten van de vergunningsplicht voor woningvormen en omzetten beter zichtbaar. Op basis van die gegevens kan worden bekeken of de gebieden met een vergunningsplicht of time-out uitgebreid of deels opgeheven kunnen worden.

3. Na 1 mei 2019: aanvragen voor woningvormen en omzetten

Komt het aantal verleende vergunningen voor woningvormen overeen met het aantal verleende omgevingsvergunningen voor bouwkundig splitsen in diezelfde periode? Het antwoord op deze vraag is niet eenvoudig met cijfers te achterhalen. Omdat er een overgangsregeling is opgenomen, zijn de cijfers over het eerste half jaar vertroebeld. Vanaf 1 mei 2019 zijn namelijk omgevingsvergunningen verleend, waar volgens de regeling geen woningvergunning voor nodig is (mits binnen 26 weken na verlening uitgevoerd). Dit effect vertekent het beeld over 2019. Daarnaast is er sprake van een ander vertekenend effect. De vergunningen voor woningvormen lopen achter de omgevingsvergunningen aan. Voor een woningvormingsvergunning aangevraagd kan worden, moet eerst de omgevingsvergunning zijn verleend. Deze twee effecten leiden ertoe dat het aantal omgevingsvergunningen (22: goed voor 29 extra woningen) niet gelijk is aan het aantal vergunningen voor woningvormen (5: goed voor 6 extra woningen) in deze periode. Onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal aanvragen voor omgevingsvergunningen en aanvragen voor woningvormen over de periode 1 mei 2019 - 31 december 2019.

1 mei 2019 - 31 dec 2019	Omgevingsvergunningen				Woningvormen			
Status	Aantal aanvragen	Aantal woningen bestaand	Aantal woningen nieuw	Saldo	Aantal aanvragen	Aantal woningen bestaand	Aantal woningen nieuw	Saldo
Buiten behandeling	10	14	33	19	7	7	17	10
Geweigerd	8	8	23	15	0	0	0	0
Ingetrokken	6	8	14	6	2	2	17	5
Vergund	22	26	55	29	5	5	11	6
In behandeling	0	0	0	0	0	0	0	0
Eindtotaal	46	56	125	69	14	14	46	21

Onderstaande tabel laat zien hoeveel extra woningen er zijn aangevraagd door een omgevingsvergunning en door een vergunning voor woningvormen in de periode van 1 januari 2020 en 1 mei 2020. Er zijn 11 extra woningen vergund met een omgevingsvergunning, tegenover 3 extra woningen met een vergunning voor woningvormen. Daarnaast zien we dat er nog 5 aanvragen voor woningvormen in behandeling zijn. Die aanvragen zijn nog goed voor 10 extra woningen. Als deze vergunningen worden verleend, dan komt dat neer op in totaal 13 extra woningen. Dat komt niet helemaal overeen met het aantal extra vergunde woningen door een omgevingsvergunning (11). Het is echter aannemelijk dat niet alle aanvragen worden vergund. Omdat het tijdvak erg krap is en daardoor de aantallen klein, kunnen er nog geen algemene uitspraken worden gedaan.

1 jan 2020 - 30 april 2020	Omgevingsvergunningen				Woningvormen			
Categorieën	Aantal aanvragen	Aantal woningen bestaand	Aantal woningen nieuw	Saldo	Aantal aanvragen	Aantal woningen bestaand	Aantal woningen nieuw	Saldo
Buiten behandeling	1	1	2	1	1	1	3	2
Geweigerd	2	2	5	3	0	0	0	0
Ingetrokken	1	1	2	1	1	1	5	4
Vergund	8	9	20	11	3	3	6	3
In behandeling	4	4	11	7	5	5	15	10
Eindtotaal	16	17	40	23	10	10	29	19

4. Uitvoering: vergunningverlening en handhaving

De afdeling Vergunningen, Toezicht en Handhaving verzorgen de uitvoering van het beleid voor woningvormen en omzetten. Om te kijken of het beleid in de praktijk goed uitvoerbaar is, is gesproken met medewerkers van team Vergunningen en team Handhaving. Voor verlening van vergunningen is jaarlijks een fte ingezet. Handhaving wordt binnen de bestaande formatie opgevangen.

4.1 Vergunningverlening

Bij het indienen van een aanvraag wordt eerst gekeken in welk gebied de aanvraag ligt: time-out gebied (regime 1) of vergunningengebied (regime 2). Ligt een aanvraag in time-out gebied, dan wordt de aanvraag direct geweigerd. Als de aanvraag in vergunningengebied ligt dan wordt eerst gekeken of het een legale situatie betreft. Dat wil zeggen: eerder vergund met een bouwvergunning of omgevingsvergunning.

Is dat niet het geval, dan wordt aangeraden om eerst een omgevingsvergunning aan te vragen. Bij de beoordeling van de omgevingsvergunning wordt ook getoetst op parkeren, bestemmingsplan en het Bouwbesluit. Dit zijn ook weigeringsgronden voor de woningvormingsvergunning. De vergunningverlener kijkt ook naar de extra eisen die er aan woningvorming worden gesteld. Als de omgevingsvergunning getoetst is, kan een woningvormingsvergunning worden ingediend. Extra punten waar bij een aanvraag voor woningvormen en omzetten op getoetst worden zijn: fietsparkeren, kwaliteitseisen (oppervlakte en geluid) boven 'bestaand niveau' Bouwbesluit. Bij omzetten moet er ook een plan voor 'goed verhuurderschap' worden ingediend. Als aan alle eisen wordt voldaan, wordt ook de vergunning voor woningvormen verleend.

Het komt ook voor dat een omgevingsvergunning is ingediend, maar bij toetsing blijkt dat er geen woningvormingsvergunning verleend kan worden. In dat geval wordt de aanvrager op de hoogte gesteld en krijgt deze de kans om de aanvraag kosteloos in te trekken. Doet de aanvrager dat niet, dan wordt bij de verzending van de vergunning duidelijk (schriftelijk) aangegeven dat er geen gebruik gemaakt kan worden van de vergunning. Het niet in aanmerking komen voor een woningvormingsvergunning, is wettelijk geen weigeringsgrond voor een omgevingsvergunning en vice versa.

Uit de praktijk blijkt dat niet alle voorwaarden even makkelijk te toetsen zijn. Er zijn bijvoorbeeld veel woningen van rond de 100 m². Doordat oorspronkelijke bouwtekeningen niet altijd aanwezig zijn, is het lastig om te beoordelen of een woning wel of niet bouwkundig gesplitst mag worden. Vanuit uitvoerbaarheid is het wenselijk om de oppervlakte-eis naar boven bij te stellen. Uit de 'Haarlem in cijfers' blijkt inderdaad dat 50% van de eengezinswoningen in Haarlem tussen de 80 en 119 m² ligt en 34% is 120 m² of groter. Het lijkt voor de hand te liggen om de oppervlakte eis naar boven bij te stellen. Uitvoerbaarheid mag echter geen reden zijn om eisen aan te passen. Het beschermen van schaarse woningen vormt de basis voor het stellen van voorwaarden.

Tot slot blijkt dat het lastig is om initiatiefnemers goed te informeren. De regels staan uitgelegd op de website, maar het lukt niet altijd om de informatie goed over te brengen op initiatiefnemers. De vergunningverleners geven aan zelf wel goed te kunnen werken met de regels.

Om de informatievoorziening op peil te houden, wordt de website goed bijgehouden. Nieuwe vragen en antwoorden worden regelmatig toegevoegd.

Ook hebben initiatiefnemers de kans om een informatieverzoek in te dienen, waarop samen met een vergunningverlener gekeken wordt wat er mogelijk is en welke vergunningen aangevraagd moeten worden.

4.2 Handhaving

Goede handhaving, is met name in de gebieden onder druk, een belangrijke voorwaarde om het beleid voor woningvormen en omzetten te laten slagen.

Het wordt door handhavers als lastig ervaren, dat een omgevingsvergunning niet geweigerd kan worden als blijkt dat er geen woningvormingsvergunning verleend kan worden. Dit komt omdat beide vergunningen een andere wettelijke grondslag hebben, namelijk: de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO) en de Huisvestingswet. Een geweigerde omgevingsvergunning kan dus niet als weigeringsgrond dienen voor een vergunning voor woningvormen/omzetten.

Ten eerste is het lastig om aan een initiatiefnemer uit te leggen dat er wel een omgevingsvergunning verleend wordt, maar dat die vergunning vervolgens niet uitgevoerd kan worden, omdat de vergunning voor woningvormen/omzetten niet verleend kan worden.

Handhaving kan ook stuiten op problemen bij kwaadwillende initiatiefnemers, die toch een omgevingsvergunning uitvoeren en volhouden dat zij dat recht hebben verkregen via een omgevingsvergunning. Feitelijk mag de vergunning uitgevoerd worden, maar de nieuwgebouwde woningen mogen niet in gebruik genomen worden. In dat geval kan de handhaver een bestuurlijke boete opleggen. Als de situatie niet hersteld wordt, dan kunnen de boetes herhaald worden opgelegd, tot de situatie is opgeheven. In de praktijk heeft deze situatie zich nog niet voorgedaan.

Tot slot is handhaving in time-outgebied makkelijker dan in gebieden waar vergunningen onder voorwaarden worden verleend. In time-out gebied is het heel helder wat er (niet) mag en handhaving heeft een instrument (de bestuurlijke boete) in handen om op te treden. Dit wordt als prettig en goed werkbaar ervaren.

Bij handhaving in gebieden met een vergunningsplicht, zijn niet alle voorwaarden goed te controleren. Een voorbeeld is fietsparkeren. Als de initiatiefnemer zelf een oplossing voor fietsparkeren regelt, dan is het vervolgens de vraag of de huurder daar ook echt gebruik van maakt. Datzelfde geldt voor autoparkeren. In gebieden waar geen parkeerregime geldt, wordt een parkeertoets uitgevoerd. Als de norm te hoog is, dan moet de aanvrager aantonen hoe het parkeerprobleem wordt opgelost. Als de aanvrager dan een koop- of huurcontract van een parkeergarage overlegt, wordt achteraf niet gecontroleerd of de auto van de huurder daar ook daadwerkelijk wordt geparkeerd.

5. Druk op de openbare ruimte

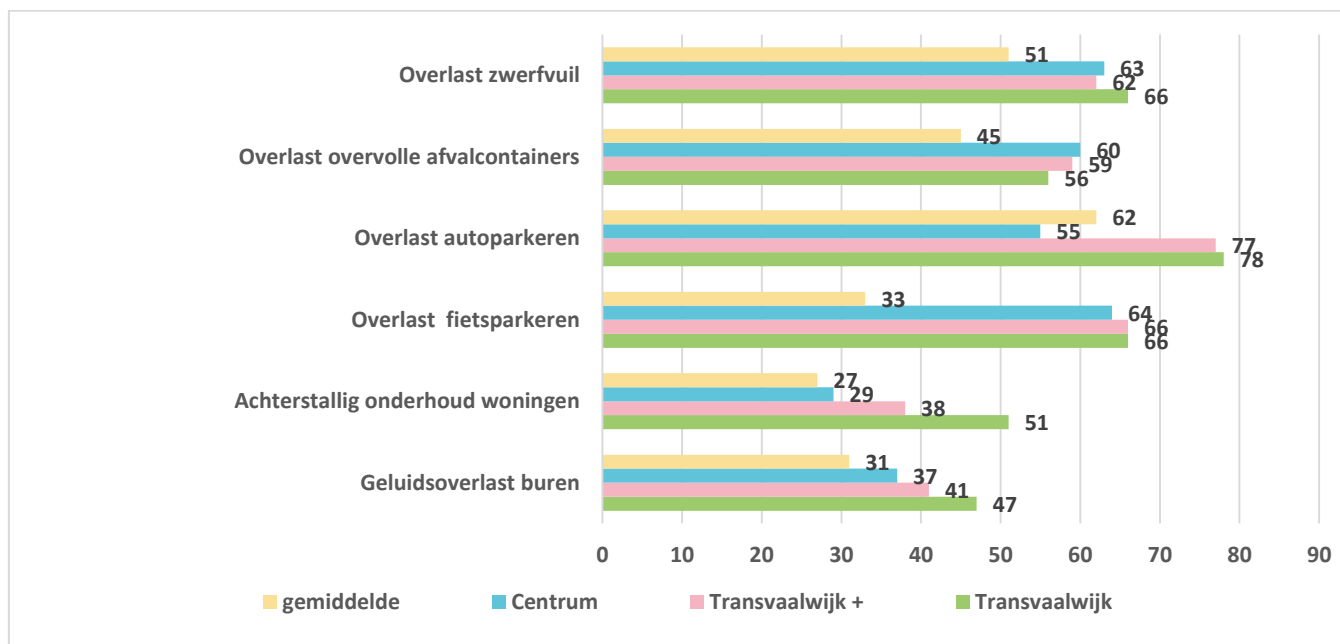
Buurtten met overwegend vooroorlogse woningbouw, met traditionele eengezinswoningen en/of boven-/beneden- woningen worden beschermd met een vergunningplicht voor woningvormen en omzetten vanuit het oogpunt om de druk op de openbare ruimte te temperen. De bouw van de woningen en de inrichting en schaal van de openbare ruimte lenen zich niet voor zeer intensieve bewoning.

De gehele vooroorlogse woningvoorraad is als vergunningplichtig aangewezen, waarbij er onderscheid wordt gemaakt in een normaal regime en een zwaar regime:

- Het normale regime geldt voor vooroorlogse wijken, waar de druk normaal tot hoog is. In deze gebieden worden vergunningen onder voorwaarden verleend.
- Het zware regime, geldt voor vooroorlogse wijken waar de druk op de openbare ruimte te hoog is geworden. In deze gebieden geldt een tijdelijke time-out: tot het einde van de looptijd van de verordening geldt hier een verbod op woningvormen en splitsen.

Voor een overzicht van de gebieden, zie bijlage 1.

In september 2020 is een Digipanel enquête uitgezet onder Haarlemse bewoners om te vragen naar de ervaren leefbaarheid in hun straat. De vragen die werden voorgelegd, gingen over leefbaarheid, zoals omschreven in de beleidsregels voor wijzigingen in de woonruimtevoorraad.



De uitkomsten van de Digipanel enquête zijn indicatief. Omdat de respons per wijk niet hoog genoeg was, zijn de uitkomsten niet significant. Daarnaast gaat het om een panel en is er geen sprake van een aselechte streekproef.

Voor De Oude Stad (Centrum) en voor de Transvaalwijk (Noord) en het Zijlwegkwartier (Zuidwest) gecombineerd, waren de uitkomsten wel significant (N > 200). Dit zijn ook de drie wijken waar

veelvuldig woningen bouwkundig zijn gesplitst. Uit de antwoorden blijkt dat de respondenten op alle punten bovengemiddeld overlast ervaren ten opzichte van het Haarlems gemiddelde, met als uitschieter overlast door fietsparkeren.

6. Reacties uit de stad

Om te achterhalen hoe de vergunningsplicht voor woningvormen en omzetten in de stad wordt beleefd, zijn - naast het Digipanel - ook andere belanghebbenden in de stad bevraagd.

Gebieden en wijkraden

Vanuit de wijkraden kwam weinig respons, met uitzondering van de wijkraad Dietsveld (Vogelenkwartier). De wijkraad constateerde dat er veel bouwkundige splitsingen werden uitgevoerd en stuurde een lijst met 11 adressen. Bij controle bleek dat er bij 8 adressen sprake was van een legale situatie en bij 3 adressen was het niet bekend. Deze adressen worden onderzocht.

De gebiedsmanagers van de gemeente Haarlem laten weten geen redenen te zien om de vergunningsplicht uit te breiden of om meer gebieden als time-outzone aan te wijzen. Ook zien zij nog geen reden om het beleid af te schalen. Er is meer tijd nodig om de effecten goed te kunnen zien en beoordelen.

Ondernemers

Een aantal vastgoedondernemers die actief zijn in o.a. de Transvaalbuurt heeft uit eigen initiatief contact opgenomen met de gemeente.

Reactie ondernemer 1:

Ik merk op dat er veel illegale woonsituaties zijn ontstaan door slechte kennis van wooneigenaren en/of slechte voorlichting vanuit de gemeente. Dit uit zich in:

- 1. Achterstallig casco-onderhoud, dus slechte staat woningen.*
- 2. Slechte renovaties die niet voldoen aan het bouwbesluit.*
- 3. Studio's die voor meer worden verhuurd dan het WWS-puntenstelsel toestaat.*
- 4. Bouwkundige splitsingen zonder dat dit juridisch is goedgekeurd.*
- 5. Wederverkoop van panden met foutieve huisnummering, waar de koper de dupe van is.*

Veel woningen zijn zonder bouwvergunning verbouwd naar twee of meerdere woningen/studio's. Woningen worden bouwkundig gesplitst zonder dat hier toestemming voor is gegeven doormiddel van een vergunning vanuit de gemeente. Veel eigenaren hebben dit in onschuld en onwetendheid gedaan. Ik kom vooral veel eerste generatie, niet-westerse immigranten tegen die de Nederlandse taal slecht spreken en niet goed zijn voorgelicht. Ze kopen, splitsen (bouwkundig) en verhuren een woning (als pensioen aanvulling) zonder alle regels te kennen. Ook vervelend is dat huurders die altijd netjes de huur hebben betaald nu de dupe worden omdat verhuurders hun huurders moeten uitplaatsen, in mij ogen zijn er veel verliezers op deze manier.

Ook zie ik een wildgroei aan studio's die verhuurd worden boven de liberalisatie grens terwijl het eigenlijk een sociale huurwoning betreft, ik zelf denk dat de waarde van een buurt omhoogschiet door diversiteit van bewoners/huurders en eigenaren dus zelf zie ik graag sociaal en vrije sector gemixt als vastgoed ondernemer.

Ik heb vernomen dat jullie brieven versturen naar nieuwe inschrijvingen en dat jullie dan de huurder attenderen op de WWS-punten stelsel. Ik vind dit een hele goede actie, die ik zal door trekken in een Sociaal mediacampagne, hierdoor is er meer transparantie in de rechten en plichten van huurders, en manoeuvreer je verhuurders beter op de regels te letten.

Reactie ondernemer 2:

Als vastgoedontwikkelaar volg ik met interesse de ontwikkeling van de huisvestingsverordening 2020/2021. Momenteel is woningvorming (splitsing) voor bepaalde wijken in Haarlem niet toegestaan. Ik onderschrijf de motivering die hieraan ten grondslag ligt, het behoud van de leefbaarheid. Aan de andere kant kan woningvorming de druk op de woningmarkt enigszins verlichten, bv. met het vormen van startersappartementen voor de verkoop. Het een zal tegen het ander moeten worden afgewogen.

Inmiddels is wel het een en ander veranderd met het invoeren van de 8% overdrachtsbelasting voor niet zelfbewoning. Ik denk dat dit investeerders die willen transformeren om daarna weer te verkopen wel zal afschrikken.

Voor beleggers die kopen om te verhuren zal dit minder zwaar wegen. Ze zullen het wel vervelend vinden maar kunnen het ook eenvoudig meefinancieren, zeker met deze lage rentestanden. Stel dat ze een woning aankopen van €300.000, dan betalen ze €18.000 extra. Door het mee te financieren met een verhuurhypotheek kost ze dit $€18.000 \times 70\% = \text{ca. } €380$ extra per jaar aan rente. Door de huur met een paar tientjes per maand te verhogen kunnen deze kosten worden opgevangen.

Mijns inziens zullen dus investeerders die transformeren maar ook ontwikkelaars en woningcorporaties minder actief zijn. Kopen om te verhuren zal mogelijk ook afvlakken maar blijft nog steeds aantrekkelijk genoeg.

Makelaarsvereniging

De makelaarsvereniging laat weten dat het beeld is dat er minder woningen worden verkocht met het doel om woningen bouwkundig te splitsen om vervolgens te verhuren. Er zijn geen cijfers beschikbaar om deze uitspraak te toetsen.

Stichting !Woon

Stichting !Woon komt vanuit de ervaring van het steunpunt in de Cronjéstraat met onderstaande reactie:

"!WOON is van mening dat de time-out voor de Transvaalbuurt voorlopig moet blijven. Het loopt nog te kort en er zijn nog te veel bestaande situaties om de effecten van de nieuwe verordening echt al goed te kunnen zien. !WOON is voorstander van het onder voorwaarden legaliseren van bestaande situaties opdat de bewoners niet alsnog kind van de rekening worden.

Enkele praktijkvoorbeelden:

- Verhuurder wil 5 maal een tijdelijke huurovereenkomst Wet Doorstroming Huurmarkt aangaan (eerst voor een jaar, dan geantidateerd voor twee jaar, dan geantidateerd voor drie jaar etc.) in een bovenwoning, omgezet naar meerdere onzelfstandige eenheden om zodoende eenvoudig van een huurder af te komen als de gemeente tot handhaving overgaat;*
- Verhuurder heeft in 2017 voor een verbouwing een omgevingsvergunning aangevraagd maar heeft nagelaten een vergunning voor bouwkundig splitsen aan te vragen en die wordt nu niet meer verleend waardoor de achtergebleven huurders knel komen te zitten tussen de verhuurder die aan de slag wil en een illegale woonsituatie."*

In een nakomend bericht (over een illegale verhuursituatie) pleit !Woon voor uitbreiding van het time-outgebied.

"Ik noem dit inmiddels klassieke Haarlemse problematiek en wat mij betreft pleit het voor een uitbreiding van de time-out. Het speelt zich af in een aangrenzende buurt (Kleverpark-zuid)."

7. Conclusies en aanbevelingen

Het is nog te vroeg om harde conclusies te trekken. Op basis van ervaringen opgedaan in de periode van 1 mei 2019 tot en met heden, kunnen er wel een aantal aanbevelingen worden gedaan.

Het belangrijkste advies is om vinger aan de pols te houden en om data te blijven verzamelen over de verleende vergunningen. Door de aanvragen te monitoren, kunnen de effecten van het beleid gemeten worden. Een jaarlijkse evaluatie kan bij dragen aan het up-to-date houden van de beleidsregels en de regels in de verordening. Ook wordt dan duidelijk of de afnemende trend van aanvragen voor woningvormen zich doorzet.

Het is daarbij ook goed om verder terug te kijken in de tijd, om zo een goed overzicht te krijgen van het verloop van de omgevingsaanvragen voor bouwkundig splitsen door de jaren heen. Op deze manier kan achterhaald worden de piek in 2018 te verklaren is door het ophanden zijn van het nieuwe beleid, want voor een hausse aan aanvragen heeft gezorgd.

Daarnaast is het advies om het huidige beleid voort te zetten. Een aantal aanscherpingen kunnen daarbij helpen om het beleid beter uit te kunnen voeren. De aanscherpingen betreffen dan vooral de uitvoerbaarheid en controleerbaarheid van de voorwaarden die aan de vergunningen worden gesteld, zoals de parkeernormen en de geluidseisen.

Op dit moment is het te vroeg om de gebieden voor een time-out of vergunningplicht aan te passen. Wel zijn er, op basis van cijfers en reacties uit de stad, aanwijzingen om een aantal gebieden goed in de gaten te houden.

Op basis van cijfers gaat het om de wijken Ter Kleefkwartier, Vondelkwartier en de Oude Stad. De aanvragen zijn in 2020 drastisch teruggelopen, maar in vergelijking met de andere wijken vinden hier de meeste activiteiten plaats op gebied van woningvormen. De vraag is of, naast het invoeren van het beleid voor woningvormen en omzetten, de COVID-pandemie daaraan heeft bijgedragen. Het advies is om bij de eerstvolgende evaluatie, na de zomer van 2021, de gebieden eventueel aan te passen.

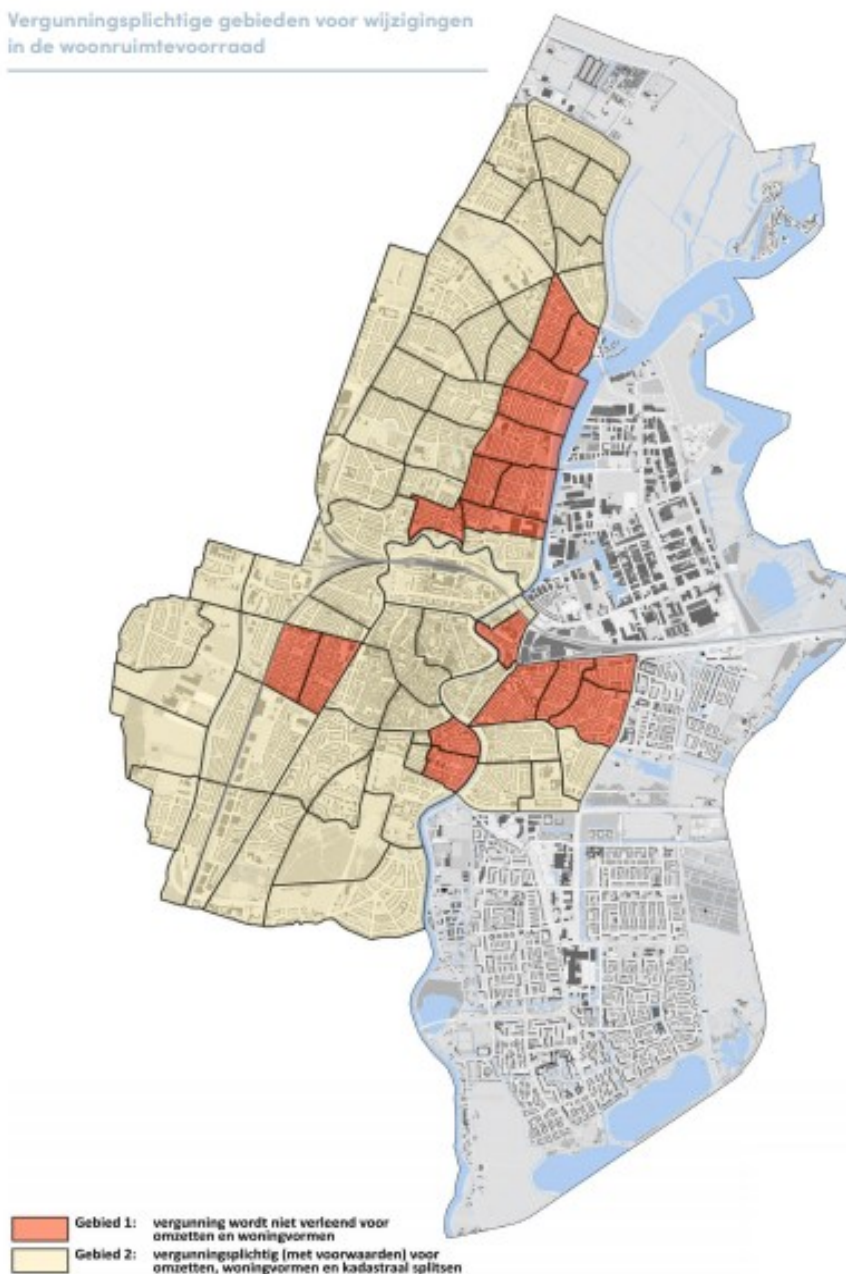
Een tussenoplossing kan zijn om de oppervlakte eis voor woningvormen te verhogen, zodat meer woningen beschermd worden. Dit kan worden aangepast in de beleidsregels.

Een kans om de uitvoerbaarheid en informatievoorziening te verbeteren biedt de nieuwe Omgevingswet die op 1 januari 2022 in gaat. Als de vergunning voor woningvormen en omzetten onderdeel kan worden van de omgevingsvergunning, dan schept dat meer duidelijkheid voor aanvragers en voor vergunningverlening en handhaving. Op dit moment worden de mogelijkheden daarvoor onderzocht en bij de volgende evaluatie bekend gemaakt.

8. Bijlagen

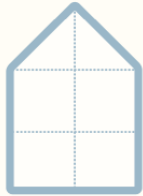
1.1 Bijlage 1: Vergunningplichtige gebieden

Vergunningsplichtige gebieden voor wijzigingen
in de woonruimtevoorraad



8.1 Bijlage 2: Overzicht beleidsregels

Soort wijziging	Voorwaarden
-----------------	-------------

	Woningonttrekking Het onttrekken van een woning aan de woonruimtevoorraad door bijvoorbeeld particuliere vakantieverhuur	• Het beleid voor woningonttrekking geldt in heel Haarlem • Vergunningsvrij bij: - Maximaal 30 nachten per kalenderjaar - Maximaal 4 personen en 2 kinderen onder de 16 jaar per nacht - Meldingsplicht voor aanvrager
	Omzetten Het omzetten van een woning naar meerdere onzelfstandige woningen (kamerverhuur)	• In gebied 1 is omzetten niet toegestaan • In gebied 2 wordt alleen een vergunning onder voorwaarden verleend • Tot en met 4 kamers: - 12 m2 GBO per huurder en 1 huurder per kamer - 11 m2 GBO gedeelde ruimte - Geluidsisolatie eisen - Bijdrage middelen afvalinzameling - Autoparkeren/fietsparkeren - Goed verhuurderschap • Extra vanaf 5 kamers: - beheer door instelling en ingeschreven bij KvK • Hospitaverhuur is onder voorwaarden zonder vergunning toegestaan.
	Woningvormen Het verbouwen van een woning naar meerdere zelfstandige woningen (bouwkundig splitsen)	• In gebied 1 is woningvormen niet toegestaan • In gebied 2 wordt alleen een vergunning onder voorwaarden verleend • Oorspronkelijke woning niet kleiner dan 100 m2 BVO • 18 m2 GBO per te vormen woning • 12 m2 GBO beschikbaar per persoon • Geluidsisolatie eisen • Bijdrage middelen afvalinzameling • Autoparkeren/fietsparkeren • Goed verhuurderschap
	Kadastraal splitsen Het kadastraal splitsen van een woning met het doel om de woningen los van elkaar te verkopen NB: geen fysieke bouwkundige handeling, de woningen zijn al gevormd.	• In vooroorlogs Haarlem (gebied 1 en 2) is kadastraal splitsen onder voorwaarden met vergunning toegestaan. • Er mogen na splitsing geen woningen ontstaan kleiner dan 50 m2 BVO.

Dit is een uitgave van gemeente Haarlem,
11 januari 2021

Postbus 511
2003 PB Haarlem
Tel. 14 023

haarlem.nl

