

Notitie mogelijkheden woningsplitsen

Aanleiding

In juni 2021 is de eerste versie van het Masterplan Wonen door de Provincie Noord-Holland opgesteld, wat een reactie is op de grote woningbouwopgave die er ligt voor de provincie (en ook de rest van Nederland). Er is een grote behoefte aan extra woningen, maar de huidige woningbouwproductie kan onvoldoende voorzien in deze vraag. Door deze schaarste ontstaat er overal een stijging van de woningprijzen, waardoor het voor veel mensen steeds moeilijker wordt om betaalbaar te wonen.¹ Hierdoor is de roep om meer woningbouwplannen te maken toegenomen, zowel in stedelijk, als in landelijk gebied. Deze context, alsmede de inspraak en de zienswijzen op de Omgevingsverordening NH 2020, heeft ertoe geleid dat door PS de vraag is gesteld wat de provincie kan doen om sneller meer betaalbare woningen te realiseren. In het Masterplan Wonen laten GS zien hoe de provincie ruimte geeft voor voldoende betaalbare woningen in Noord-Holland in 2030.

In het Masterplan Wonen zijn onder andere, naast nieuwe maatregelen voor betaalbare woningbouw, ook aanvullende maatregelen voor het versnellen en stimuleren van de woningbouw opgenomen. Eén van de mogelijkheden voor versnelling is het beter benutten van de bestaande woonruimte. Een manier om dit te bewerkstelligen, is het splitsen van woningen.

Dit onderzoek is uitgevoerd om tot een advies te komen over de mogelijkheden van woningsplitsen ten behoeve van de versnelling van de woningbouw en het stimuleren van betaalbare woningen in Noord-Holland. De centrale vraag is: welke voorwaarden kunnen er gecreëerd worden om het woningsplitsen een bijdrage aan de versnelling van de woningbouwproductie te laten leveren? Daarbij staan ook de volgende subvragen centraal: voor welke gebieden (binnenstedelijk, kleine kernen en buitengebied²) en voor welke doelgroepen kan woningsplitsen mogelijkheden bieden?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden is, op basis van gesprekken met verschillende gemeenten, medewerkers van de provincie en analyses van beleidsstukken, uiteengezet wat woningsplitsen precies inhoudt en wat de voor- en nadelen hiervan zijn, specifiek ook per gebiedstype. Daarbij is ook onderzocht hoe het bestaande woonbeleid en de regionale woningbouwafspraken van zowel de provincie als de gemeenten zich verhouden tot woningsplitsen en waar dit beleid, mits dat nodig zou zijn, aangepast zou kunnen worden.

Wat er uit het onderzoek geconcludeerd kan worden is dat er een duidelijk onderscheid gemaakt moet worden tussen woningsplitsen in stedelijk gebied en in landelijk gebied. Voor beide gelden namelijk andere regels: in bestaand gebied staan gemeenten aan de lat als het aankomt op woningsplitsen en in het landelijk gebied geldt de provinciale Omgevingsverordening. Duidelijk is geworden dat voor woningsplitsen in het stedelijk gebied lokale regels nodig zijn om dit tot een succes te maken. In het landelijke gebied is dit ook het geval, maar hiervoor geldt met name dat er verder onderzoek gedaan zou moeten worden naar wat het provinciale belang is om het splitsen van woningen toe te staan en wat voor consequenties het zou hebben voor het

¹ Provincie Noord-Holland, 'Versie 1 Masterplan Wonen provincie Noord-Holland'.

² Hierbij geldt: Hoofdkernen/basiskernen (>500 inwoners): geen onderdeel van het landelijk gebied/BPL, Kleine kernen (<500 inwoners) en linten: wel onderdeel van het landelijk gebied/BPL (uitgaande van CBS bevolkingskernen)

landschap. Tot slot lijkt een voorlopige conclusie dat woningsplitsen geen grote bijdrage zal leveren aan het versnellen van de woningbouw, maar als aanvullend middel ingezet kan worden. Dit sluit wel aan bij de uitgangspunten van het Masterplan Wonen: dat er niet alleen naar onorthodoxe, ingrijpende maatregelen wordt gekeken, maar ook naar kleinere maatregelen binnen de bestaande voorraad. Om hier echter duidelijke getallen aan te kunnen verbinden, zal er nader onderzoek uitgevoerd moeten worden.

Definitie woningsplitsen

Woningsplitsen heeft betrekking op het splitsen van een woning in één of meerdere zelfstandige wooneenheden. Het splitsen van woningen kan bijdragen aan het versneld toevoegen van woningen aan de bestaande woningvoorraad. Het wordt vaak ten onrechte in verband gebracht met verkamering, studentenhuisvesting of migrantenhuysvesting. Het verschil tussen deze vormen van huisvesting, is dat het bij woningsplitsen draait om het creëren van zelfstandige wooneenheden: deze hebben een eigen opgang en zelfstandige voorzieningen zoals een keuken en badkamer en je zou huurtoeslag kunnen aanvragen. Volgens de Stec Groep is het doorgaans zo dat bij zelfstandige wooneenheden de prijs hoger is en de woning groter is dan wanneer het pand verkamerd zou zijn.³

In veel gemeenten wordt een onderscheid gemaakt tussen kadastraal splitsen en bouwkundig splitsen. Bij bouwkundig splitsen moet een woning worden verbouwd naar meerdere woningen, terwijl er bij kadastraal splitsen alleen een administratieve handeling moet worden uitgevoerd om een woning te kunnen splitsen in twee of meer zelfstandige woonruimten.

Woningsplitsen binnen stedelijk gebied, kleine kernen en landelijk gebied

Op basis van de gesprekken die zijn gevoerd met medewerkers van verschillende gemeenten en de provincie, is er besloten om een onderscheid te maken tussen woningsplitsen binnen stedelijk gebied enerzijds en woningsplitsen in kleine kernen en landelijk gebied anderzijds. Dit komt, omdat de beweegredenen om woningsplitsen te stimuleren, dan wel te reguleren in de verschillende gebieden anders zijn, alsook de rollen van de provincie en gemeenten.

Juridisch kader woningsplitsen binnen stedelijk gebied

Om te beginnen zijn er geen specifieke regels opgenomen in de Omgevingsverordening NH 2020 over het splitsen van woningen. Hierop geldt één uitzondering, met betrekking tot het splitsen van karakteristieke boerderijen. Dit gaat echter over functieverandering van gebouwen, en niet over het splitsen van woningen. Zie bijlage 1 voor verdere uitleg. Daarentegen staan er wel bepalingen in de verordening over woningbouwontwikkeling, die ook van toepassing zijn op woningsplitsing. De verordening kent een duidelijk verschil tussen de regels voor bouwen binnen stedelijk gebied en in landelijk gebied en kleine kernen.

De rol van de provincie binnen stedelijk gebied als het aankomt op (woning)bouwontwikkeling is wezenlijk anders dan in het landelijk gebied. Dit komt ook naar voren in de

³ Webinar 'Woningsplitsen biedt kansen voor uw woningmarkt' 16-11-2021 ([Webinar 'Woningsplitsen biedt kansen voor uw woningmarkt' – YouTube](#)).

Omgevingsverordening NH 2020. Het inkaderen van deze begrippen is hierbij van belang. Stedelijk gebied is een gebied als bedoeld in artikel 1.1.1., eerste lid, onder h, van het Besluit ruimtelijke ordening: *“bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur.”* Binnen het stedelijke gebied geeft de provinciale Omgevingsverordening voor wat betreft ligging geen eisen voor woningbouw.

Voor (woningbouw)ontwikkelingen in stedelijk gebied die groot genoeg zijn om te kwalificeren als nieuwe stedelijke ontwikkeling (vanaf 12 woningen) geldt op grond van de OV NH2020 (artikel 6.3) alleen als regel dat de ontwikkeling in overeenstemming is met de binnen de regio gemaakte schriftelijke afspraken. Voor kleinschalige (woningbouw)ontwikkelingen in stedelijk gebied kent de OV NH2020 geen regels. Dit sluit ook aan bij de ontwikkelprincipes uit de Omgevingsvisie NH2050, waar wonen en werken zoveel mogelijk binnenstedelijk worden gerealiseerd en geconcentreerd (p. 34). Van belang is ook dat de Omgevingsverordening niet van toepassing is op (woningbouw) ontwikkelingen die passen binnen het vigerende bestemmingsplan.

Dit betekent dat gemeenten zelf aan de lat staan als het aankomt op regels voor woningsplitsen en dat de rol van de provincie hierin op dit moment beperkt is. Hier moet nog wel aan worden toegevoegd dat dit gewijzigd zou kunnen worden, als er provinciaal belang kan worden aangetoond bij woningsplitsen. Dan kunnen hierover regels worden opgenomen in de Omgevingsverordening.

Gemeentelijk perspectief woningsplitsen stedelijk gebied

Hoe de gemeenten hun woningsplitsingsbeleid binnenstedelijk invullen, verschilt heel erg. Op basis van de gesprekken die zijn gevoerd met gemeenten, en ook op basis van verschillende beleidsnota's over woningsplitsen, zijn er drie belangrijke, overeenkomende punten te distilleren: randvoorwaarden met betrekking tot overlast, kwaliteit en betaalbaarheid.

1. Overlast

In de gesprekken met gemeente Waterland en Purmerend komt naar voren dat woningsplitsen in stedelijk gebied wel als mogelijkheid wordt gezien, maar dat de buurt er vaak tegen is, vanwege de overlast die het met zich mee brengt. Overlast in deze context betekent vooral een toename in ruimtegebruik doordat er extra auto's (en fietsen) in de straat komen, maar ook geluidsoverlast, het plaatsen van meer afvalbakken en het gevoel minder privacy te hebben. In het geval van gemeente Purmerend werd hier nog aan toegevoegd dat het ook voorkomt dat in de gesplitste woningen in woonwijken mensen komen wonen (bijv. studenten, arbeidsmigranten) met een levensstijl die niet strookt met de huidige bewoners. Dit kan ook problemen veroorzaken. Verder gaf gemeente Purmerend nog aan dat vooral in de woonwijken overlast wordt ervaren met betrekking tot privacy en dat dit in de binnenstad minder speelt, omdat de bewoners daar gewend zijn om dicht op elkaar te wonen. Wellicht dat dit in andere dichtbevolkte binnensteden ook het geval is. Het lijkt dan ook niet verwonderlijk dat in gemeente Bergen de privacyoverlast expliciet is opgenomen in hun splitsingsbeleid als één van de nadelen van woningsplitsing. Verder is in de beleidsstukken van gemeente Amsterdam, Alkmaar, Bergen, Den Helder, Haarlem, Schagen en Zaandam ook opgenomen dat bij het uitgeven van een vergunning voor

woningsplitsen één van de voorwaarden is dat er voldaan moet worden aan de parkeernormen/het parkeerbeleid. Met name in stedelijk gebied zijn dit soort voorwaarden opgenomen, gezien de druk op ruimte die er bestaat. Bij een aantal gemeenten zijn bovendien voorwaarden opgenomen over de geluidsisolatie van de woningen, vanwege geluidsoverlast.

2. Kwaliteit

Een andere voorwaarde die in het oog springt is dat bij de meeste gemeenten minimale eisen worden gesteld aan de (gebruiks)oppervlakte van de woning die wordt gesplitst, en de (gebruiks)oppervlakte van de nieuwe woningen die worden opgeleverd. Dit om te voorkomen dat de woningen die worden opgeleverd niet leefbaar zijn doordat ze erg klein zijn. Zeker in stedelijk gebied, waar de huizen over het algemeen kleiner zijn dan in het landelijk gebied, is het niet verwonderlijk dat hieraan eisen worden gesteld. Hoe groot de op te leveren woningen minimaal moeten zijn, verandert echter wel sterk per gemeente. Dit verschilt bijvoorbeeld van 35 vierkante meter in Schagen tot 250 kubieke meter in Bergen. Ook wordt in een aantal gemeenten verschil gemaakt tussen de minimale oppervlakte van grondgebonden en niet-grondgebonden woningen. Dit is te verklaren doordat het ruimtelijk afwegingskader anders is. Een gestapelde woning heeft bijvoorbeeld een gedeelde portiek/entree.

3. Betaalbaarheid

Gemeente Purmerend gaf aan dat woningsplitsen in stedelijk gebied een manier kan zijn om meer woningen op te leveren, maar zij plaatst haar vraagtekens bij de betaalbaarheid ervan. Hoewel zij geen exacte cijfers kan geven, gaf de gemeente wel aan dat woningsplitsen in de meeste gevallen wordt gebruikt als verdienmodel. Het zijn nu doorgaans alleenstaanden of tweepersoonshuishoudens met een goed inkomen die de woningen betrekken. Purmerend is hierom voornemens om binnenkort aan de slag te gaan met opkoopbescherming. In Amsterdam geldt er een zelfbewoningsplicht op nieuwbouwwoningen en transformatie. Uitzonderingen op deze regel gelden bijvoorbeeld als het huis wordt verhuurd aan een eerstegraads familielid of als de totale huurprijs niet boven grens voor middeldure huur uitkomt (€1040,73).⁴ De vraag hierbij is echter of dit ook van toepassing is op woningsplitsen, want in hoeverre is er daar sprake van nieuwbouw of transformatie? In het splitsingsbeleid van Amsterdam is hier niets over opgenomen.

Ook in Haarlem kunnen investeerders vanaf 1 februari 2022 geen woningen met een WOZ-waarde tot €389.000 meer kopen om vervolgens duur te verhuren.⁵ Gemeente Hilversum is tevens voornemens om een zelfbewoningsplicht in te voeren, maar dat is er tot op heden niet van gekomen wegens een capaciteitstekort.⁶ Ook de Stec Groep signaleert in de handreiking woningsplitsen voor de provincie Gelderland dat zelfbewoningsplicht bij nieuwbouw of transformatie ervoor kan zorgen dat (particuliere) investeerders ontmoedigd worden op de markt voor betaalbare starters te investeren. De Stec Groep ziet echter ook negatieve gevolgen van een dergelijke zelfbewoningsplicht: het is duur en lastig te handhaven, doordat het vaak niet duidelijk

⁴ Gemeente Amsterdam, 'Verhuurverbod (zelfbewoningsplicht) nieuwbouw koopwoningen', <https://www.amsterdam.nl/ondernemen/vastgoedprofessionals/woningbouw-transformatie/verhuurverbod-zelfbewoningsplicht/>.

⁵ Noord-Holland Nieuws, 'Alsnog snelle opkoopbescherming in Haarlem om huisjesmelkers te weren', [Alsnog snelle opkoopbescherming in Haarlem om huisjesmelkers te weren – NH Nieuws](#)

⁶ Noord-Holland Nieuws, 'Zelfbewoningsplicht Hilversum blijft op de plank liggen vanwege ambtenarentekort', [Zelfbewoningsplicht Hilversum blijft op de plank liggen vanwege ambtenarentekort – NH Nieuws](#).

is hoe de daadwerkelijke woonsituatie wordt, ook al tekent de koper voor zelfbewoningsplicht. Verder geldt de zelfbewoningsplicht alleen voor nieuw- en transformatiebouw, de gemeente heeft geen zeggenschap over bestaande bouw, hetgeen het overgrote deel van de markt uitmaakt. Geopperd wordt dat er een keuze gemaakt zou kunnen worden gemaakt om zelfbewoningsplicht altijd in combinatie met een ander instrument in te zetten om een waterbedeffer te voorkomen.⁷

Bovenstaande drie voorwaarden zijn de meest voorkomende. Deze voorwaarden worden ook per gemeente anders ingevuld. Daarnaast hebben de verschillende gemeenten ook nog andere voorwaarden die zij stellen aan woningsplitsen, maar die zijn specifiek toegespitst op de gemeente zelf. Bijvoorbeeld dat een woning alleen gesplitst mag worden als de woning na 1940 gebouwd is (Amsterdam) of als er binnen de bebouwde kom gesplitst wordt, dat beide woningen aan de straatzijde gesitueerd moeten zijn (Bergen).

Lokale context

Alles bij elkaar genomen zijn de onderzochte gemeenten niet onverdeeld positief over het splitsen van woningen in stedelijk gebied als manier om de woningvoorraad beter te benutten. Buurtbewoners en gemeente zelf zitten er doorgaans niet op te wachten vanwege de overlast die het met zich meebrengt. Daarnaast worden er om te zorgen dat er leefbare woningen opgeleverd worden, eisen gesteld aan de minimale oppervlakte van de te splitsen en op te leveren woningen. Tot slot is het de vraag hoe betaalbaar de woningen zijn die opgeleverd worden en een aantal gemeenten neemt maatregelen om te voorkomen dat woningsplitsen niet wordt gebruikt voor louter commerciële doeleinden. Hoewel niet met alle gemeenten in de gehele provincie is gesproken en voornamelijk gemeenten met een groot verstedelijkt gebied zijn onderzocht, kan geconcludeerd worden dat voor het splitsen van woningen de lokale context en lokale regels nodig zijn: om kwalitatief goede woningen op te leveren, om de leefbaarheid van de buurt te kunnen waarborgen en om naast het beter benutten van de woningvoorraad ook betaalbare woningen op te leveren. Aangezien gemeenten hierover zelf de regie hebben, heeft dit voor de provincie zelf weinig tot geen consequenties. Het is wel van belang om in ogenschouw te nemen dat het toepassen van deze regels per geval ook een ambtelijk capaciteitsvraagstuk met zich meebrengt, iets dat door gemeente Purmerend nadrukkelijk onderschreven werd.

Al met al, lijkt er geconcludeerd te kunnen worden dat woningsplitsen in stedelijk gebied een manier is om de woningvoorraad beter te kunnen benutten, maar dit wel moet gebeuren onder gecontroleerde omstandigheden. Dit vergt capaciteit en dit zorgt ervoor dat er binnenstedelijk niet zomaar gesplitst kan worden, dus dat de oplage van de woningen niet heel hoog zou zijn. Dit zou echter nog wel een vervolgonderzoek kunnen zijn. Als het aantal woningen dat het oplevert wordt afgezet tegen de capaciteit die het kost en de voorwaarden die moeten worden gesteld om het te reguleren, lijkt een conclusie te zijn dat woningsplitsen in stedelijk gebied niet bijdraagt aan grootschalige woningbouw, maar dat het als aanvullende, kleine maatregel ingezet kan worden.

Van de onderzochte gemeenten is er geen enkele die geen voorwaarden stelt aan woningsplitsen, of men geeft aan dat er onderzoek wordt gedaan naar de randvoorwaarden voor het toestaan van

⁷ Stecgroep, 'Handreiking woningsplitsen'.

woningsplitsen. Wellicht dat voor vervolgonderzoek bij alle gemeenten in de provincie nagegaan kan worden wat hun houding is ten opzichte van woningsplitsen.

Juridisch en beleidsmatig kader woningsplitsen in landelijk gebied of kleine kernen

Waar bij woningsplitsen in stedelijk gebied het hoofdzakelijk de gemeenten zelf zijn die hun splitsingsbeleid vormgeven, heeft de provincie een grotere rol als het aankomt op ruimtelijke ontwikkeling in het landelijke gebied. Zoals vermeld zijn er in de Omgevingsverordening NH 2020 geen specifieke regels opgenomen over het splitsen van woningen, één uitzondering daargelaten (zie bijlage 1). Er zijn daarentegen wel regels opgenomen over woningbouwontwikkelingen in het landelijk gebied. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen woningbouwontwikkeling van meer en van minder dan elf woningen (dat is, volgens jurisprudentie en de definitie van kleinschalige ontwikkeling in de OV NH2020, het verschil tussen een kleinschalige woningbouwontwikkeling en een nieuwe stedelijke ontwikkeling).

Uit gesprekken met medewerkers van de provincie rees de vraag in hoeveel gevallen er bij woningsplitsing sprake zou zijn van het opleveren van meer dan elf woningen. Ook in de verschillende gesprekken met gemeenten kwam naar voren dat het bij woningsplitsen binnen zowel binnen stedelijk gebied als in landelijk gebied, doorgaans gaat om de oplevering van één of twee extra woningen. Hoewel de exacte cijfers hiervoor niet beschikbaar zijn, lijkt het aannemelijk dat het bij woningsplitsen in het landelijk gebied hoofdzakelijk draait om 'kleinschalige woningbouwontwikkeling'. Om hier cijfers aan te kunnen verbinden, zou er verder onderzoek gedaan moeten worden.

Zie voor een verdere uitleg van regelgeving met betrekking tot woningbouwontwikkeling van meer dan elf woningen bijlage 2.

Kleinschalige woningbouwontwikkeling

Woningbouwontwikkeling van minder dan elf woningen (Omgevingsverordening NH 2020, bijlage 10) wordt in Omgevingsverordening NH 2020, bijlage 1, onder 42, beschreven als *"kleinschalige woningbouwontwikkeling: nieuwe bebouwing voor de functie wonen die gelet op de kleinschaligheid en beperkte ruimtelijke gevolgen niet wordt aangemerkt als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1., eerste lid, onder i, van het Besluit ruimtelijke ordening"*.

De vraag hierbij is of woningsplitsen binnen bestaande bebouwing gezien kan worden als kleinschalige woningbouwontwikkeling, aangezien er formeel wel nieuwe woningen bijkomen, maar strikt genomen gebeurt dit doorgaans binnen de bestaande bebouwing: er komt geen extra bebouwing bij. Als er geen nieuwe bebouwing bijkomt, dan valt woningsplitsing niet onder kleinschalige woningbouwontwikkeling, afgaande op de definitie in de Omgevingsverordening. Er is immers geen sprake van nieuwe bebouwing. Dat betekent dat de beperkende regels die in de Omgevingsverordening zijn opgenomen voor wat betreft kleinschalige woningbouwontwikkeling in landelijk gebied voor woningsplitsing binnen de bestaande bebouwing, niet gelden. Juridisch gezien is woningsplitsing in het landelijke gebied binnen bestaande bebouwing toegestaan.

Als er woningen worden gesplitst waarbij er wél sprake is van nieuwe bebouwing, gelden de regels die opgenomen zijn in de Omgevingsverordening over kleinschalige woningbouwontwikkeling in landelijk gebied. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de gebieden in de MRA en Noord-Holland Noord in respectievelijke artikel 6.9 en 6.10.

In de MRA is kleinschalige woningbouwontwikkeling in het landelijk gebied namelijk niet toegestaan, behalve op voormalig agrarische bedrijfspercelen. Hierop mogen volgens artikel 6.9, lid 2, na beëindiging van een agrarisch bedrijf maximaal twee burgerwoningen worden gebouwd.

In NHN is een kleinschalige woningbouwontwikkeling in het landelijk gebied wel toegestaan, mits deze ontwikkeling past binnen de in de regio gemaakte schriftelijke afspraken (artikel 6.10, lid 1) en is aangesloten op kernen en linten (artikel 6.10, lid 2). Het gaat hierbij dus om locaties grenzend aan bestaand stedelijk weefsel. In NHN gelden dezelfde regels als in de MRA met betrekking tot woningbouw na beëindiging van een agrarisch bedrijf (artikel 6.10, lid 5).

Voor Noord-Holland en de MRA geldt dus juridisch gezien dat in het landelijk gebied woningsplitsing binnen de bestaande bebouwing is toegestaan, omdat er dan géén sprake is van kleinschalige woningbouwontwikkeling. Als er echter wél nieuwe bebouwing door woningsplitsing bijkomt, is er sprake van kleinschalige woningbouwontwikkeling in landelijk gebied, hetgeen niet is toegestaan in de MRA, maar wél in Noord-Holland Noord, mits het past binnen de regionale afspraken en is aangesloten op kernen en linten.

Beleidsmatig kader

Het is van belang stil te staan bij de vraag waarom dit verbod op kleinschalige woningbouwontwikkeling in de MRA is opgenomen in de Omgevingsverordening. Dit verbod komt voort uit het huidige coalitieakkoord van de provincie. De achtergrond is het provinciale beleid om geen burgerwoningen in het landelijk gebied toe te staan (uitzonderingen daargelaten). De provincie start dit najaar een onderzoek naar de uitgangspunten en consequenties van dit beleid. Daarbij worden ook gemeentelijk en provinciaal belang bij woningsplitsen in het landelijk gebied op een rijtje gezet.

Zo werd op basis van gesprekken met medewerkers van de provincie duidelijk dat het denkbaar is dat bij kleinschalige woningbouwontwikkeling de ruimtedruk op het landelijk gebied niet groot is; er is daar immers meer ruimte bij de huizen zelf voor bijvoorbeeld parkeren of het plaatsen van afvalbakken. Ook kunnen privacykwesties hier minder spelen, omdat de huizen in het landelijk gebied vaak alleenstaand zijn of er is sprake van veel ruimte tussen de huizen. Er werd ook de optie genoemd om samen met de gemeenten te kijken naar bijvoorbeeld lokale regels als het aankomt in splitsen in het landelijk gebied. De gemeenten hebben immers doorgaans ook al hun splitsingsbeleid gestoeld op de lokale context, dus dan zou dat ook kunnen worden uitgebreid naar het landelijke gebied. Zo zou er bijvoorbeeld een beperking aan het aantal op te leveren woningen kunnen worden gesteld. Hierdoor zou er bijvoorbeeld ook niet veel verkeersdruk ontstaan. Hierbij geldt echter dat eerst onderzocht zou moeten worden wat het gemeentelijk en wat het provinciaal belang bij woningsplitsen in het landelijk gebied is.

Verder werd aangegeven tijdens die gesprekken dat er in het landelijk gebied ook milieuwetgeving en regels/bepalingen over naastgelegen bedrijvigheid spelen, dus dat het juridisch kader complexer in elkaar kan steken dan het in eerste instantie doet vermoeden.

Daarnaast zou het bijvoorbeeld betekenen dat er in de MRA na woningsplitsing binnen de bestaande bebouwing, vergunningsvrij uitgebouwd zou kunnen worden, zolang het binnen het bestemmingsplan past. Dat zou erin resulteren dat er alsnog extra wordt gebouwd in het landelijk gebied, hetgeen weer ingaat tegen de juridische kaders over kleinschalige woningbouwontwikkeling in de MRA.

Tot slot kwam nog naar voren dat het in het buitengebied vaker voorkomt dat recreatiewoningen omgezet worden in woningen en dat dit uitgaat van hetzelfde principe als woningsplitsen. Het gaat hierbij niet over nieuwbouw, maar over het beter benutten van de bestaande voorraad. GS hebben spelregels voor de transformatie van recreatiewoningen naar regulieren woningen opgesteld (zie bijlage 3).

Al met al lijkt er dus licht te bestaan tussen wat juridisch mogelijk is (woningsplitsing binnen bestaande bebouwing in het landelijke gebied) vanuit de Omgevingsverordening en wat de provincie beleidsmatig bedacht heeft over het bouwen van extra woningen in het landelijk gebied (woningbouwontwikkeling niet/beperkt toestaan). Dit geldt met name voor de MRA. Hierdoor ontstaat onduidelijkheid bij gemeenten en de provincie. Deze tegenstrijdigheid lijkt dan ook onbedoeld te worden veroorzaakt. Voorgesteld wordt om verder onderzoek te doen naar de provinciale en gemeentelijke belangen bij woningbouw in het landelijk gebied.

Opbrengst woningsplitsing

Binnen de provincie vindt ook discussie plaats over de bijdrage van woningsplitsen aan het versnellen en stimuleren van de woningbouw. Want als het uitsluitend gaat om kleinschalige woningbouw, en er zou een maximum op het aantal woningen waarin wordt gesplitst mag worden, worden ingesteld, hoeveel woningen zouden er dan kunnen worden toegevoegd? Er wordt in het Masterplan ingezet op grote projecten, maar er wordt ook gekeken naar kleine, aanvullende maatregelen binnen de bestaande woningvoorraad, en woningsplitsen past daar wel goed bij. Het heeft voor de provincie verder ook geen financiële consequenties, dus wat dat betreft vormt het een goede toevoeging op wat er verder wordt gedaan vanuit het Masterplan.

Gemeentelijk perspectief woningsplitsen in het landelijk gebied

Naast de juridische mogelijkheden en het provinciaal belang moet er ook worden stilgestaan bij de gemeentelijke kijk op woningsplitsen in het landelijk gebied en hun belangen hierbij. In de beleidsstukken van gemeenten in de MRA (het merendeel van de voor dit advies onderzochte gemeenten) over woningsplitsen wordt niets specifiek gemeld over woningsplitsen in het landelijk gebied. Dit is hoogstwaarschijnlijk te wijten aan de regels van de Omgevingsverordening aangaande woningsplitsen in het landelijk gebied van de MRA.

MRA

In gesprekken met gemeenten Purmerend en Waterland (beiden gelegen in de MRA) komt echter naar voren dat zij mogelijkheden zien voor woningsplitsen in het landelijk gebied, maar dat zij de regels in de Omgevingsverordening aangaande kleinschalige woningbouwontwikkeling als een verbod op woningsplitsen interpreteren. Gemeente Waterland geeft aan dat er in het landelijk gebied grote schuren zijn die kunnen verbouwd worden tot woningen, evenals de stolpen. Dit zou grote woningen op kunnen leveren. Hierbij geldt wel echter dat het gaat om een functiewijziging van agrarisch naar wonen, en dat is wat anders dan woningsplitsen. Het omzetten van agrarische

bouwpercelen naar wonen kan onder voorwaarden op basis van de Omgevingsverordening op grond van de artikelen 6.9 en 6.10. Het gaat dan om maximaal twee burgerwoningen (in de Omgevingsverordening NH 2022 drie burgerwoningen).

Daarbij is er buiten meer ruimte, waardoor de aspecten van woningsplitsen die als negatief in de binnen stad worden ervaren (voornamelijk overlast door parkeren), hier niet gelden. Ook gemeente Purmerend geeft aan dat er in het landelijk gebied weinig aanvragen komen, omdat er alleen woningbouw (of –splitsing) plaats mag vinden na de beëindiging van een voormalig agrarisch bedrijf.

Noord-Holland Noord

In NHN wordt in sommige gemeenten wel specifiek beleid gemaakt voor woningsplitsen in landelijk gebied. Zo heeft gemeente Bergen in hun splitsingsbeleid onderscheid gemaakt tussen woningsplitsen in het landelijk gebied en stedelijk gebied. Dit komt, omdat er in het buitengebied meer alleenstaande woningen zijn of er is sprake van een ruime afstand tussen woningen. Hierdoor is er volgens hen meer mogelijk, met name gelet op de overlast die in stedelijk gebied gepaard kan gaan met woningsplitsen. De gemeente geeft hier echter wel bij aan dat maatwerk nodig is.

Ook is regio Westfriesland momenteel bezig met het opstellen van beleidsregels voor woningsplitsen in de regio. De aanleiding hiervoor is dat in Westfriesland de vraag naar kleinschalige betaalbare woonruimte niet in verhouding staat tot het aanbod. Momenteel zijn er in Westfriesland geen algemene regels voor woningsplitsing, maar wordt er per geval gekeken of woningsplitsing op de gewenste locatie haalbaar is. Momenteel is voor woningsplitsing in het buitengebied een omgevingsvergunning vereist die een uitgebreide procedure vergt. Het advies luidt dat woningsplitsing veel kan opleveren, en dat voornamelijk gescheiden mensen en jongvolwassenen hier gebruik van maken. Verder geeft het rapport wel aan dat een verbouwing doorgaans noodzakelijk is, hetgeen een drempel kan vormen. Daarbij wordt aanbevolen om afwegingscriteria met onder andere betrekking tot verkeer en parkeren, technische eisen, minimale oppervlakte, leefbaarheidstoets in de beleidsregels op te nemen. Voor wat betreft verkeer en parkeren stelt het rapport wel dat woningsplitsing naar verwachting geen verkeersbewegingen op zal leveren die leiden tot capaciteitsproblemen op bestaande wegen.

Daarnaast wordt ook geadviseerd om beleidsregels aangaande milieuregels op te nemen en dan met name de invloed op omliggende (agrarische) bedrijven. Deze suggestie lijkt dan ook specifiek bedoeld voor woningsplitsing in het landelijke gebied. Het opnemen van deze afwegingscriteria en beleidsregels moet woningsplitsen in Westfriesland (zowel in stedelijk gebied als buitengebied) versoepelen en gemakkelijker maken. In het adviesrapport dat voor de regio is geschreven wordt woningsplitsing dus gezien als een goede optie om beter gebruik te maken van de bestaande voorraad en ook om betaalbare woningen op te leveren.

Het springt tot slot in het oog dat in het adviesrapport de regels aangaande woningsplitsing in het landelijke gebied uit de Omgevingsverordening niet worden genoemd. Hier wordt verder navraag naar gedaan. De regio gaf aan dat ze nu bezig zijn met vervolgstappen en dat Wyzer (het onderzoeksbureau) per gemeente gaat kijken welke beleidsregels er specifiek gemaakt kunnen worden, die vervolgens kunnen worden voorgelegd aan de nieuwe colleges/raden. Ook hiervoor

geldt dus: er kunnen gunstige voorwaarden worden gesteld aan woningsplitsen, ook in het landelijk gebied, maar lokale context en lokale regels zijn nodig.

Conclusies en vervolg

Al met al komt er naar voren dat er bij woningsplitsen een duidelijk onderscheid gemaakt moet worden tussen woningsplitsen in het stedelijk gebied en in het landelijk gebied. De ruimtelijke context is anders en daarbij spelen er ook andere belangen.

Voor woningsplitsen in stedelijk gebied geldt dat dit niet zomaar kan plaatsvinden, maar dat lokale regels nodig zijn. Er moeten voorwaarden worden gesteld om op een goede manier de voorraad beter te benutten. De gemeenten hebben hier zelf echter de regie in. De belangrijkste voorwaarden zijn:

- Voorwaarden omtrent de overlast die woningsplitsen met zich meebrengt
- Voorwaarden omtrent de kwaliteit van de gesplitste woningen
- Voorwaarden omtrent de betaalbaarheid van de gesplitste woningen

Bij woningsplitsen in het landelijk gebied spelen ook de provinciale belangen een nadrukkelijke rol. Een aantal gemeenten geeft aan dat splitsen van woningen in het landelijk gebied een uitkomst zou kunnen bieden, doordat kwesties rondom overlast minder een rol zouden spelen.

Hierbij geldt wel dat het vooralsnog in de MRA op basis van de Omgevingsverordening juridisch niet is toegestaan om kleinschalige woningbouwontwikkeling te plegen in het landelijk gebied. Woningplitsing binnen de bestaande bebouwing daarentegen, valt niet onder kleinschalige woningbouwontwikkeling en zodoende zijn de regels uit de Omgevingsverordening niet van toepassing. Hierdoor kunnen er dus extra woningen worden 'gebouwd' (door splitsing) in landelijk gebied, terwijl beleidsmatig het bouwen van burgerwoningen in het landelijk gebied niet als wenselijk wordt gezien. Dit is gebaseerd op het coalitieakkoord.

Er lijkt dus licht te bestaan tussen wat juridisch is toegestaan, maar wat consequenties heeft die beleidsmatig niet als wenselijk worden gezien. Een aanbeveling is dan ook om een vervolgonderzoek in te stellen over de provinciale belangen en gemeentelijke belangen bij het toestaan/verbieden van woningsplitsen in het landelijk gebied en wat de consequenties zouden zijn als het wel wordt toegestaan. Dan zou er pas gekeken kunnen worden naar welke voorwaarden er gecreëerd kunnen worden om woningsplitsen in het landelijk gebied een bijdrage aan de woningbouwproductie te kunnen laten leveren.

Vervolgens zou ook kunnen worden gekeken hoeveel woningen er daadwerkelijk worden opgeleverd. Voor splitsen in zowel het landelijk gebied als in stedelijk gebied geldt namelijk dat het waarschijnlijk geen grote, maar wel een relevante bijdrage levert aan de woningbouw. Het kan als kleinere, aanvullende maatregel worden ingezet, zeker in gemeenten die weinig uitbreidingsmogelijkheden hebben en veel grote woningen in linten en overig landelijk gebied. Hiervoor zouden vervolgesprekken moeten gevoerd worden met gemeenten in NHN en de MRA, en eventueel ook de regio's (bijvoorbeeld West-Friesland).

Bronnenlijst

Gemeente Amsterdam, 'Verhuurverbod (zelfbewoningsplicht) nieuwbouw koopwoningen', <https://www.amsterdam.nl/ondernemen/vastgoedprofessionals/woningbouw-transformatie/verhuurverbod-zelfbewoningsplicht/>

Noord-Holland Nieuws, 'Alsnog snelle opkoopbescherming in Haarlem om huisjesmelkers te weren', [Alsnog snelle opkoopbescherming in Haarlem om huisjesmelkers te weren – NH Nieuws](#)

Noord-Holland Nieuws, 'Zelfbewoningsplicht Hilversum blijft op de plank liggen vanwege ambtenarentekort', [Zelfbewoningsplicht Hilversum blijft op de plank liggen vanwege ambtenarentekort – NH Nieuws](#).

Stec Groep, 'Handreiking woningsplitsen' <https://www.gelderland.nl/themas/actieplan-wonen/handreiking-woningsplitsing>.

Webinar 'Woningsplitsen biedt kansen voor uw woningmarkt' 16-11-2021 ([Webinar 'Woningsplitsen biedt kansen voor uw woningmarkt' – YouTube](#))

Bijlage 1. Splitsing van karakteristieke boerderij

Eén uitzondering: in art. 6.9, lid 4 (MRA landelijk gebied) en art. 6.10, lid 5 (Noord-Holland Noord landelijk gebied), van de OV NH2020 is een bepaling opgenomen over het splitsen van een karakteristieke boerderij. De functiewijziging van een karakteristieke boerderij naar een woonfunctie wordt daar toegestaan, waarbij de boerderij mag worden

gesplitst in meerdere burgerwoningen, indien geen afbreuk wordt gedaan aan het oorspronkelijke karakter van de bebouwing.

Deze bepaling ziet dus alleen op een functiewijziging van boerderij naar wonen.

NB: deze bepaling klopt niet. Het is namelijk als uitzondering op het verbod van kleinschalige woningbouwontwikkeling geformuleerd. Bij het opstellen van de bepaling is waarschijnlijk over het hoofd gezien dat een kleinschalige woningbouwontwikkeling volgens de definitie van dit begrip altijd gepaard gaat met nieuwe bebouwing. Terwijl dit bij splitsing van woningen en bij de splitsing van de karakteristieke boerderij in de hiervoor genoemde artikelen, niet het geval is. Bovendien hoort deze bepaling bij het omzetten van agrarische bebouwing naar een woonfunctie en niet bij bepalingen over woningbouwontwikkelingen.

In de OV NH2022 is deze onjuistheid gecorrigeerd. Daarin is de bepaling over het omzetten van een karakteristieke boerderij naar een woonfunctie geplaatst in het artikel over de mogelijkheden van vrijkomende agrarische bouwpercelen (artikel 6.15 OV NH2022).

Bijlage 2. Nieuwe stedelijke ontwikkeling

In bijlage 1 bij de OV NH2020, onder 89, is een stedelijke ontwikkeling gedefinieerd als: : *ruimtelijke ontwikkelingen van een bedrijventerrein of zeehaventerrein of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen*” als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, onder i van het Besluit ruimtelijke ordening. Uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State volgt dat een woningbouwontwikkeling pas vanaf 12 woningen als een woningbouwlocatie en dus als een stedelijke ontwikkeling moet worden aangemerkt.

In de Omgevingsverordening is te lezen dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling kan plaatsvinden als er regionale afstemming is (artikel 6.3, eerste lid). Het Rijk schrijft voor dat nieuwe stedelijke ontwikkelingen getoetst worden aan de ladder van duurzame verstedelijking. Met de laddertoets wordt de behoefte aan de ontwikkelingen op de plekken onderbouwd. De verantwoordelijkheid en afwegingsruimte ligt bij de regio: de gemeenten in de regio moeten het gezamenlijk eens worden over de nieuwe stedelijke ontwikkelingen. De regionale afspraken worden bij voorkeur op visie- en programmaniveau gemaakt, om te voorkomen dat pas in een laat planstadium duidelijk wordt of wordt voldaan aan de wetgeving. Onder de regio wordt verstaan ‘het marktgebied’ of ‘verzorgingsgebied’ van de betreffende nieuwe stedelijke ontwikkeling. De inhoudelijke onderbouwing van een nieuwe stedelijke ontwikkeling moet zich dus richten op het markt- of verzorgingsgebied. De gemeenten overleggen in de regio over bovenlokale of regionale stedelijke ontwikkelingen en maken daar bestuurlijke afspraken in regionaal verband over. Bij regio- en provinciegrensoverschrijdende nieuwe stedelijke ontwikkelingen heeft de provincie de rol van intermediair tussen de regio's.

Bijlage 3. Transformatie vakantieparken

Tijdens gesprekken met interne collega's werd erop gewezen dat het in Noord-Holland Noord ook voorkomt dat in buitengebieden recreatiewoningen worden omgezet in woningen. Die woningen moeten ook aan het bouwbesluit voldoen. Hiervoor is een notitie opgesteld met een aantal spelregels daarin opgenomen, die in samenspraak zijn gemaakt met de gemeenten in NHN. Het gaat hierbij om parken die geen perspectief meer hebben in de verblijfsrecreatie en gebaat zijn bij een nieuwe functie, waaronder wonen. De uitgangspositie van deze notitie is dat het beleid van de provincie op het gebied van wonen en duurzame verstedelijk vaak dit soort transformatie in de weg staat, omdat het beleid geen rekening houdt met de specifieke omstandigheden van vakantie waar geen perspectief meer in de verblijfsrecreatie. Indien er een 'goed verhaal' is voor transformatie en deze regionaal is afgestemd, geven deze spelregels de gemeenten meer ruimte om een transformatie mogelijk te maken. Dit nadrukkelijk zonder ongewenste verstedelijking in het landelijke gebied te faciliteren.

Deze verwijzing naar de notitie over de transformatie van vakantieparken is hierin opgenomen, omdat het uitgaat van hetzelfde principe als woningsplitsen, met name in het landelijke gebied. Het draait hierbij ook niet om nieuwbouw, maar om functieverandering en tevens wordt de bestaande voorraad beter benut. De randvoorwaarden zijn hierbij namelijk dat wanneer een vakantiepark aan een kern of lint ligt, er maximaal elf woningen mogen worden gebouwd, want dan wordt het gezien als kleinschalige woningbouw. Als dit niet het geval is (dus meer dan elf woningen of niet aan kern of lint), maar het vakantiepark blijft in aard en omvang dan wordt alsnog ingezet op transformatie. Het is geformuleerd op eenzelfde manier als hoe woningsplitsen juridisch mogelijk zou zijn in landelijk gebied: zolang er geen sprake is van nieuwbouw (aard en omvang verandert niet) en alleen gebruik gemaakt wordt van de huidige voorraad.

Bijlage 4. Alternatief woningsplitsen: Duo Wonen

Niet alleen wordt woningsplitsen gestimuleerd, dan wel gereguleerd, middels beleid, ook zijn er andere wooninitiatieven die zich richten op het splitsen van woningen. Een voorbeeld is Duo Wonen.

Het burgerinitiatief Stichting Statiegeld Op Jeugd zet zich in om betaalbaar wonen, huur en/of koop mogelijk te maken voor jongvolwassenen. Hierbij bieden senioren, die vaak een groot huis hebben, maar eigenlijk alleen nog gebruik maken van de benedenverdieping jongeren een woonruimte aan op de bovenste verdieping(en). Het gaat hier om een woonruimte van gemiddeld vijftig vierkante meter, die ontstaat na het kadastraal splitsen van de woning. Als het nodig is, zouden deze jongeren hulptaken kunnen verrichten voor de senioren. Een gedeelte van de huur van de jongeren wordt omgezet in een spaarvorm, als tegenprestatie voor de geboden hulp. Het is dan ook de bedoeling dat de jongvolwassene hierdoor geld spaart om een woning te kopen en dus na een aantal jaar vertrekt.

In Son en Breughel wordt momenteel een pilot uitgevoerd. Een seniorenrechtspaar heeft de bovenverdieping verkocht aan een woningcorporatie, waarbij ze zelf op de benedenverdieping blijven wonen. De senioren ontvangen geld voor de woning en daarbij de hulp van degene die op de bovenverdieping komt te wonen. De woningcorporatie breidt zo hun voorraad uit. Als de senior vertrekt, heeft de corporatie de eerste optie op koop. Dit dorp kampt met vergrijzing, de jongeren trekken weg om elders bijvoorbeeld te studeren. Door dit initiatief wordt niet alleen de vergrijzing tegengegaan, maar het levert jongeren vooral een manier op om middels woningsplitsing aan een betaalbare woonruimte te komen.⁸

Hoewel de stichting nu nog alleen in Son en Breughel aan de slag is, is de wens er om het breder uit te rollen in heel Nederland. Wellicht dat het interessant kan zijn om eens met hen om de tafel te gaan om te kijken naar eventuele mogelijkheden in de provincie. Daarbij zou dan ook goed de verbinding gemaakt kunnen worden met Sterke Kernen, Sterke Regio's, één van de vijf bewegingen met ontwikkelprincipes uit de Omgevingsvisie PNH 2050. Dit draait om de ontwikkeling van centrumgemeenten die de gehele regio waarin ze liggen vitaal houden. Deze beweging beoogt het geven van handvatten om de werkgelegenheid, het voorzieningenniveau en de bereikbaarheid op peil te houden. Krachtige centrumsteden zijn hierbij van cruciale betekenis voor de leefbaarheid van de hele regio vanwege de regionale voorzieningen en de stedelijke woon- en werkmilieus die er te vinden zijn. Jongeren die anders vertrekken, krijgen zo juist de kans op betaalbare woningen in hun eigen kern of worden verleid om juist in de kern te gaan wonen.

⁸ VNG, 'Jong en oud in één huis', <https://vng.nl/artikelen/jong-en-oud-in-een-huis>.