



**Leidschendam-
Voorburg**

Beleidsnota

Woningsplitsing en kamerverhuur Leidschendam-Voorburg 2021

INHOUD

1. Inleiding
2. Aanleiding
3. Overwegingen
 - 3.1. Toename woningsplitsing en kamerverhuur
 - 3.2. Kansen
 - 3.3. Bescherming schaarse woningvoorraad
 - 3.4. Gevolgen voor de leefbaarheid
 - 3.5. Conclusie
4. Wat willen we bereiken?
 - 4.1. Doelstellingen
 - 4.2. Begrippen
 - 4.3. Toepassingsbereik
 - 4.4. Relatie met ander beleid
5. Keuzes en maatregelen
 - 5.1. Beleidsuitgangspunten
 - 5.2. Vergunningplicht en toetsingskader
 - 5.3. Volkshuisvestelijke toets
 - 5.4. Leefbaarheidstoets
6. Hoe gaan we het doen?
 - 6.1. Bestemmingsplan
 - 6.2. Bouwbesluit
 - 6.3. Huisvestingsverordening
 - 6.4. Beleidsregels
 - 6.5. Handhaving openbare ruimte
7. Evaluatie en monitoring

1. Inleiding

Voor u ligt de ontwerp Beleidsnota Woningsplitsing en kamerverhuur Leidschendam-Voorburg 2021 (hierna te noemen beleidsnota). Deze beleidsnota is het vervolg op het [Voorbereidingsbesluit woningsplitsing en kamerverhuur Leidschendam-Voorburg 2020](#) dat de gemeenteraad heeft vastgesteld. Op grond van dit Voorbereidingsbesluit geldt vanaf 16 juli 2020 een verbod op woningsplitsing en kamerverhuur in Leidschendam-Voorburg. Met dit besluit heeft de gemeente een jaar de tijd om beleid te ontwikkelen en beleidsregels op te nemen in de bestemmingsplannen en de huisvestingsverordening van de gemeente.

Deze ontwerp beleidsnota bevat de uitgangspunten en voorwaarden voor verzoeken van inwoners, organisaties en vastgoedeigenaren om woningen te splitsen en/of kamers in Leidschendam-Voorburg te verhuren.

Voor de sturing op de samenstelling van de woningvoorraad moet een vergunningplicht voor woningsplitsing en kamerverhuur worden opgenomen in de Huisvestingsverordening Leidschendam-Voorburg 2019, hierna te noemen Huisvestingsverordening. Tegelijkertijd met het aanbieden van deze ontwerp beleidsnota is een ontwerp wijziging van deze Huisvestingsverordening aan het college voorgelegd.

De uitwerking van de beleidsnota in Beleidsregels voor woningsplitsing en kamerverhuur – hierna te noemen beleidsregels – om te sturen op de leefbaarheid wordt opgenomen in de twee bestemmingsplannen die in ontwerp in het 2^e kwartaal van 2021 ter inzage worden gelegd. De inwerkingtreding van deze beleidsregels is de dag van de terinzagelegging van de genoemde ontwerp bestemmingsplannen. Het proces voor de vaststelling van beleid en beleidsregels is hieronder kort samengevat.

Proces tot vaststelling en inwerkingtreding beleidsnota en beleidsregels woningsplitsing en kamerverhuur:

1. *Vaststelling beleidsnota Woningsplitsing en kamerverhuur Leidschendam-Voorburg 2021;*
2. *Wijziging Huisvestingsverordening Leidschendam-Voorburg 2019 op de dag van publicatie in de Gemeenterubriek van Het Krantje.*
3. *Terinzagelegging ontwerp bestemmingsplannen;*
4. *Inwerkingtreding Beleidsregels woningsplitsing en kamerverhuur Leidschendam-Voorburg op de dag van de terinzagelegging van de onder 3 bedoelde ontwerp bestemmingsplannen.*

Deze beleidsnota wordt gedurende een periode van vier weken vrijgegeven voor inspraak.

Met verwerking van de inspraakreacties legt het college achtereenvolgens de beleidsnota inclusief het inspraakverslag en het wijzigingsvoorstel van de Huisvestingsverordening inclusief het inspraakverslag ter vaststelling voor aan de raad. Daarna volgt de verwerking van de genoemde beleidsregels woningsplitsing en kamerverhuur in de bestemmingsplannen.

2. Aanleiding

De afgelopen jaren ontvangt de gemeente steeds meer aanvragen voor een omgevingsvergunning, waarbij sprake is van woningsplitsing van een gebouw met bestemming “wonen” in Leidschendam-Voorburg. Kamerverhuur is minder zichtbaar voor de gemeente, omdat hiervoor veelal geen omgevingsvergunning is vereist. Belangrijkste redenen voor woningsplitsing en kamerverhuur zijn de schaarste in het aanbod van kleine (goedkope) woningen voor diverse doelgroepen en de vraag naar beleggingsobjecten door macro-economische ontwikkelingen als de negatieve spaarrente. Dit leidt soms tot ongewenste effecten op de leefbaarheid in de directe woon- en leefomgeving.

De gemeente Leidschendam-Voorburg beschikt tot op heden niet over beleid en regelgeving om te kunnen sturen op het woningsplitsing en kamerverhuur indien dit past binnen het bestemmingsplan. De toename van het aantal aanvragen en de gevolgen voor de woningvoorraad en de leefbaarheid zijn aanleiding nu wel beleid en beleidsregels te ontwikkelen. Totdat het beleid is vastgesteld en verwerkt in alle bestemmingsplannen, vallen nieuwe initiatieven voor woningsplitsing en kamerverhuur onder de werking van het in hoofdstuk 1 genoemde voorbereidingsbesluit en worden deze hieraan getoetst.

3. Overwegingen

3.1 Toename woningsplitsing en kamerverhuur

Over de afgelopen periode 2015-2020 heeft de gemeente in totaal ca. 30 aanvragen ontvangen voor het splitsen van gebouwen in woonruimten. Aangezien voor kamerverhuur in de meeste gevallen geen omgevingsvergunning is vereist, bestaat er geen inzicht in de toename van kamerverhuur binnen de gemeente. Het vermoeden bestaat dat tientallen woningen in de gemeente zijn verkamerd.

3.2 Kansen

Woningsplitsing en kamerverhuur hebben een aantal voordelen.

- Het voorziet in de behoefte aan (tijdelijke) huisvesting op redelijk korte termijn en de mogelijkheid om de bestaande woningvoorraad beter te benutten. Kleinere (goedkope) woningen zijn erg schaars. Met woningsplitsing en kamerverhuur ontstaan vaak kleine woningen die inspelen op de grote behoefte aan woningen onder jongeren en starters. Uit de bevolkingsprognoses blijkt een toenemend aantal eenpersoonshuishoudens, zodat de behoefte aan kleine goedkope woningen toeneemt;
- De extramuralisering van de zorg leidt tot een toenemende behoefte aan kleinere wooneenheden in de vorm van studio's en kamers;
- Woningsplitsing biedt mantelzorgers de kans om dichterbij de buurt te wonen van hun familie of vrienden om voor te zorgen;
- Woningsplitsing kan leiden tot een economisch voordeel voor de eigenaar of belegger door meer rendement te halen uit bestaand vastgoed;
- Leegstand van gebouwen is makkelijker op te lossen door woningsplitsing of verkamering. Dit kan zorgen voor een gevoel van sociale veiligheid bij omwonenden.

3.3 Bescherming schaarse woningvoorraad

Woningsplitsing en kamerverhuur kunnen leiden tot onttrekking van schaarse woningen, zoals bijvoorbeeld (grote) schaarse eengezinswoningen in Leidschendam-Voorburg. Voor sociale huurwoningen van de woningcorporaties is de wachttijd voor dit type woningen ca. 20 maanden langer dan voor andere woningtypen. Het gemeentelijk woonbeleid is gericht op het behoud en zo mogelijk uitbreiden van het aantal sociale huurwoningen. Wijken en buurten in de gemeente moeten dan ook voldoende toegankelijk blijven voor gezinnen.

3.4 Gevolgen voor de leefbaarheid

Woningsplitsing en kamerverhuur kunnen ingrijpende gevolgen hebben voor de leefbaarheid in de gemeente, zoals geluidsoverlast, parkeerdruk, extra fietsen op straat, meer aangeboden huisvuil, risico van zwerfvuil en sociale druk. Ook het ontbreken van een binding met de buurt, zeker bij tijdelijke c.q. korte huurperiodes van de bewoners, heeft effect op de woonomgeving. Het risico is voorstelbaar dat in bepaalde straten een eenzijdig woonmilieu met alleen maar kleine woningen of wooneenheden ontstaat. Verschillende woonvormen of juist een eenzijdige samenstelling van woningen in een straat zijn niet altijd met elkaar verenigbaar of wenselijk, onder andere vanwege een uiteenlopende levensritmes. In buurten met relatief veel woningen per km² kan een toenemend aantal bewoners leiden tot extra sociale druk.

Tegen overlast in de woon- en leefomgeving bestaan nu beperkte handhavingsmogelijkheden op grond van de Wet aanpak woonoverlast, Woningwet, Gemeentewet, APV, Bouwbesluit 2012 of de Opiumwet.

3.5 Conclusie

Het beleid voor woningsplitsing en kamerverhuur moet zoveel mogelijk tegemoet komen aan alle belangen van onze inwoners, zoals het belang van voldoende huisvesting voor verschillende doelgroepen (starters, jongeren, kwetsbare inwoners, gezinnen) en het beschermen van de leefbaarheid. Gezien de steeds verder toenemende woningnood voorziet woningsplitsing en kamerverhuur in een belangrijke behoefte, namelijk het aanbod van meer (kleine) vaak goedkope woonruimte. Een algeheel verbod voor langere duur is daarom niet wenselijk net zomin als het volledig toestaan van het onttrekken van schaarse (grote) eengezinswoningen.

Wel is het noodzakelijk om de negatieve gevolgen voor de woon- en leefomgeving proberen te voorkomen. Dat betekent een actieve sturing op de leefbaarheid bij aanvragen tot woningsplitsing en kamerverhuur.

Met het beleid in deze beleidsnota wil de gemeente recht doen aan alle belangen en waar nodig maatwerk toepassen.

4. Wat willen we bereiken?

4.1 Doelen

- Het behouden en zo mogelijk uitbreiden van betaalbare (eengezins)woningen;
- Het behoud van de kwaliteit van de woning;
- Het zoveel mogelijk voorkomen van gevolgen voor de leefbaarheid;
- Het tegengaan van overbewoning.

4.2 Begrippen

Onder woningsplitsing en kamerverhuur wordt verstaan het wijzigen of laten wijzigen van bestaande gebouwen of gedeelten daarvan, die zijn bestemd of aangemerkt voor woondoeleinden, met het doel woningen te splitsen of deze om te zetten in kamers (onzelfstandige woonruimtes) ten behoeve van de huisvesting van meer dan één huishouden.

4.3 Toepassingsbereik

Het beleid heeft betrekking op woningsplitsing en kamerverhuur in bestaande gebouwen of gedeelten daarvan die zijn bestemd of aangemerkt voor woondoeleinden, voor zover de splitsing of kamerverhuur nog niet legaal bestaan op het tijdstip van de inwerkingtreding van de bestemmingsplannen met de “Beleidsregels woningsplitsing en kamerverhuur Leidschendam-Voorburg 2021”.

4.4 Relatie met ander beleid

Het beleid voor woningsplitsing en kamerverhuur raakt aan meerdere doelstellingen van het gemeentelijk beleid in de gemeente. Uitgangspunt is het [Kompas voor de leefomgeving](#).

Kompas voor de leefomgeving Leidschendam-Voorburg – agendapunten wonen:

- *Aantrekkelijk en breed toegankelijk woonaanbod*
- *Voorzien in voldoende sociale woningbouw en aanbod voor kleinere huishoudens, jong en oud*
- *Gevarieerde en gedifferentieerde, levensloopbestendige woonwijken met voldoende betaalbare woningen*

In het licht van Leidschendam-Voorburg als aantrekkelijke woongemeente staat de gemeente voor een hoge mate aan variatie in het woonaanbod voor alle doelgroepen. De bescherming van de leefbaarheid is van belang om prettig te kunnen wonen in de gemeente. Het gaat dan om bijvoorbeeld de kwaliteit van wonen en de sociale cohesie in de eigen woon- en leefomgeving.

5. Keuzes en maatregelen

5.1 Beleidsuitgangspunten

Voor de regulering van woningsplitsing en kamerverhuur gelden de volgende beleidsuitgangspunten:

- a. Het splitsen van bestaande gebouwen of gedeelten daarvan, die zijn bestemd of aangemerkt voor woondoeleinden, in woningen, is zonder omgevingsvergunning alsmede zonder vergunning op grond van de Huisvestingsverordening 2019 niet toegestaan;
- b. Uitgezonderd van de vergunningplicht voor woningsplitsing is een splitsing in een zogenoemde mantelzorgwoning, waarin de zorgvrager in de ene zelfstandige woning woont en de zorggever in de andere zelfstandige woning woont;

- c. Het omzetten van bestaande gebouwen of gedeelten daarvan, die zijn bestemd of aangemerkt voor woondoeleinden, in drie of vier kamers in de gemeente is zonder omgevingsvergunning alsmede zonder vergunning op grond van de Huisvestingsverordening niet toegestaan;
- d. Voor het omzetten van gebouwen of gedeelten daarvan, die zijn bestemd of aangemerkt voor woondoeleinden, in twee of minder kamers in de gemeente is een schriftelijke melding aan de gemeente verplicht;
- e. Kamerverhuur is onder voorwaarden mogelijk, indien in de woning maximaal vier kamers worden bewoond door elk één persoon, inclusief hoofdbewoner;
- f. Inwoning bij een hoofdbewoner van een bestaande woning, waarbij de inwonende persoon niet behoort tot het huishouden van de hoofdbewoner, is onder voorwaarden toegestaan;
- g. Bij elke vergunningaanvraag voor woningsplitsing en kamerverhuur vindt een toetsing plaats aan de algemene en fysieke leefomgeving, waarbij onder andere toetsing plaatsvindt op basis van de Nota Parkeernomen Leidschendam-Voorburg.

5.2 Vergunningplicht en toetsingskader

De vergunningplicht voor woningsplitsing en kamerverhuur moet worden vastgelegd in de Huisvestingsverordening Leidschendam-Voorburg. Als toetsingskader voor de beoordeling van vergunningaanvragen tot woningsplitsing of kamerverhuur gelden de beleidsregels die zijn opgenomen in de bestemmingsplannen. De toetsing van vergunningaanvragen aan de beleidsregels is onderscheiden in een volkshuisvestelijke – en leefbaarheidstoets.

Voor bouwkundige wijzigingen in gebouwen of gedeelten daarvan, zoals onder meer aanpassingen van de draagconstructie en veranderingen van een brandcompartiment, is een omgevingsvergunning vereist

5.3 Volkshuisvestelijke toets

De volkshuisvestelijke toets van een vergunningaanvraag voor woningsplitsing en kamerverhuur heeft betrekking op de schaarste in de woningvoorraad en de positie van doelgroepen in Leidschendam-Voorburg. Een vergunning voor woningsplitsing en kamerverhuur kan worden geweigerd, indien naar het oordeel van het college het belang van behoud of samenstelling van de woonruimtevoorraad met het oog op schaarste en leefbaarheid groter is dan het met woningsplitsing en kamerverhuur gediende belang. Deze toets moet onderdeel uitmaken van de Huisvestingsverordening.

5.4 Leefbaarheidstoets

De leefbaarheidstoets heeft betrekking op fysieke en algemene leefbaarheidseisen in de omgeving van een gebouw of het gedeelte van een gebouw, waarvoor een vergunningaanvraag tot woningsplitsing en kamerverhuur is ingediend. Deze leefbaarheidstoets moet worden verwerkt in de gemeentelijke bestemmingsplannen. Onderdeel van de fysieke leefbaarheidstoets is een minimum gebruiksoppervlak. Dit vormt een waarborg om te voorkomen dat met de woningsplitsing en kamerverhuur de leefbaarheid in de omgeving aantast. Als de vergunningaanvraag niet voldoet aan de fysieke leefbaarheidseisen, wordt de vergunning geweigerd.

Voor de algemene leefbaarheidstoets wordt de leefbaarheid in de directe omgeving van het gebouw, waarvoor een vergunning tot woningsplitsing en kamerverhuur is aangevraagd, in kaart gebracht. Factoren die meespelen zijn sociale druk en meldingen van overlast van woningsplitsing en kamerverhuur in de omgeving. Het stellen van voorwaarden voor een goed verhuurderschap bij kamerverhuur beoogt na legalisering van de kamerverhuur de leefbaarheid te beschermen.

6. Hoe gaan we het doen?

Voor het reguleren van woningsplitsing en kamerverhuur dient de gemeente gebruik te maken van meerdere instrumenten: het bestemmingsplan, de Huisvestingsverordening Leidschendam-Voorburg 2019, het Bouwbesluit en handhaving in de openbare ruimte.

6.1 Bestemmingsplan

Een goede ruimtelijke ordening is het kader om ruimtelijke effecten van woningsplitsing en kamerverhuur te reguleren in het bestemmingsplan. De raad is op grond van artikel 3.1.6 lid 3 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) bevoegd regels in het bestemmingsplan op te nemen om de achteruitgang van de leefbaarheid zoveel mogelijk te voorkomen. Op grond van artikel 7c, eerste lid en onder a, van het Besluit uitvoering Crisis- en Herstelwet kan de gemeente kaders stellen om overlast en leefbaarheidsproblemen tegen te gaan.

In het kader van de Omgevingswet zijn twee bestemmingsplannen in voorbereiding, waarin de beleidsregels woningsplitsing en kamerverhuur 2021 worden verwerkt, nadat deze beleidsnota en de wijziging van de Huisvestingsverordening zijn vastgesteld.

De uitwerking van deze Beleidsnota in beleidsregels voor woningsplitsing en kamerverhuur wordt in de bestemmingsplannen opgenomen ten behoeve van de regulering van de leefbaarheid.

6.2 Bouwbesluit 2012

De gemeente controleert vergunningaanvragen tot woningsplitsing en kamerverhuur op bouwkundige aanpassingen, (brand)veiligheid en passendheid binnen het bestemmingsplan in het kader van de vereiste omgevingsvergunning op grond van de Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht).

Eigenaren van kamerverhuurpanden zijn in het kader van het Gebruiksbesluit verplicht een melding te doen als een pand meer dan vier huurders heeft en gebruiksvergunningplichtig indien er meer dan 10 personen huren. De brandweer controleert deze panden na een melding of gebruiksvergunning periodiek.

6.3 Huisvestingsverordening

De Huisvestingswet 2014 biedt de mogelijkheid in de Huisvestingsverordening Leidschendam-Voorburg 2019 (HVO) regels te stellen aan woningsplitsing en kamerverhuur. Dat betekent dat voor de sturing op de woningvoorraad en het regelen van de vergunningplicht voor woningsplitsing en kamerverhuur de wijziging van de HVO noodzakelijk is.

Uitgangspunt voor de vergunning op grond van de HVO is het belang van behoud of samenstelling van de woonruimtevoorraad. Ook mag de vergunning niet leiden tot een onaanvaardbare inbreuk op een geordend woon- en leefmilieu in de omgeving van het betreffende pand.

In de HVO is momenteel geen vergunningplicht voor woningsplitsing en kamerverhuur opgenomen. Dat betekent dat de HVO moet worden uitgebreid met een vergunningenregime voor de toetsing van aanvragen voor woningsplitsing en kamerverhuur aan de woningvoorraad. Hierbij speelt met name de vraag welk deel van de woningvoorraad de gemeente als schaars kan en wil onderbouwen. Voor de aanpassing van de HVO moet de gemeente de schaarste van de te beschermen woningvoorraad alsmede de proportionaliteit en geschiktheid van de in te voeren regelgeving ter bescherming van de woningvoorraad in Leidschendam-Voorburg aantonen. Daarnaast dienen de beleidsuitgangspunten in 5.1 te worden opgenomen in de vergunningplicht.

6.4 Beleidsregels

Voor de toetsing van vergunningaanvragen voor woningsplitsing en kamerverhuur moet een concrete regeling op basis van deze beleidsnota worden verwerkt in de bestemmingsplannen. Deze concrete regeling is vervat in zogenaamde beleidsregels. Doel is de toetsing aan de woningvoorraad en de leefbaarheid.

6.5 Handhaving openbare ruimte

Bij verzoeken om handhaving tegen woningsplitsing en/of illegale kamerbewoning of aanhoudende klachten over overlast gevende panden kan worden opgetreden als een overtreding wordt geconstateerd. Optreden kan bijvoorbeeld door een last onder dwangsom op te leggen. Bij herhaalde aanhoudende overlastsituaties bestaat zelfs de mogelijkheid om een vergunning die is verstrekt op grond van het bestemmingsplan in te trekken (op basis van artikel 5.19 Wabo). Om deze intrekking mogelijk te maken is in de regels opgenomen dat een vergunning wordt verleend onder bepaalde voorschriften.

7. Evaluatie en monitoring

Om te beoordelen of de toepassing van het beleid in deze nota voldoet aan hetgeen is beoogd, vindt een jaar na de inwerkingtreding een evaluatie plaats. De evaluatie kan aanleiding geven tot aanpassing of aanvulling van de beleidsnota en/of de regels in de bestemmingsplannen of de HVO. De evaluatie moet onder andere inzicht geven in de vraag naar kleine woningen, het aantal afgewezen vergunningaanvragen en de woonoverlast die direct is gerelateerd aan de verleende vergunningen voor woningsplitsing en kamerverhuur. Voor de uitvoering van de evaluatie gelden de volgende indicatoren:

- Aantal schaarse woningen
- Aantal eengezinswoningen
- Aantal woningsplitsingen (bouwkundig, kadastraal) en kamerbewoning per kwartaal
- Rapportcijfers leefbaarheid Wijkatlas Leidschendam-Voorburg
- Cijfers parkeerdrukmeting
- Meldingen zwerfvuil
- Aantal meldingen openbare ruimte / woonoverlast en politie