

Raadsvoorstel

Zaaknummer: 2016102
Steller: M. van Noordenne
Datum commissie: 18 april 2023

Team: ROWE
Teammanager: Tom Plat
Portefeuillehouder: M. van der Ven/A. Helling
E-mail: m.van.noordenne@hoorn.nl

Onderwerp

Beleidsregels woningdelen, woningsplitsen en kamerverhuur

Agendering

Ter meningvormende bespreking in de Algemene Raadscommissie

Bijlagen

1	Bijlage 1 Uitwerking beleidsregels woningdelen, woningsplitsing en kamerverhuur
2	
3	
4	
5	

Vragen van het college aan de raadscommissie voor de meningvormende bespreking zijn:

1. Wil de raad ook de bestaande woningvoorraad benutten om meer woonruimte beschikbaar te krijgen in de strijd tegen de woningschaarste?
2. Hoe staat de raad tegenover het voeren van afwijkingenbeleid (vergunning verlenen in afwijking van het bestemmingsplan) om ruimte te bieden voor woningdelen, woningsplitsing en kamerverhuur?
3. Wat vindt de raad van het voorstel om geen ruimte te bieden aan de mogelijkheid tot kamergewijze verhuur van hele woningen?
4. Wat vindt de raad van de voorgestelde instrumenten en regels om de leefbaarheid in straten en buurten te waarborgen?
5. Kan de raad zich vinden in aangepaste (beperkttere) mogelijkheden in de linten en ruimere mogelijkheden in de binnenstad?

Samenvatting

Er is grote behoefte aan meer woonruimte in Hoorn. Met alleen nieuwbouw wordt de woningschaarste op korte termijn niet opgelost. Het college wil ook (kleinschalige) mogelijkheden in de bestaande woningvoorraad benutten. De huidige bestemmingsplannen laten niet meer dan 1 huishouden per woning toe. Ook het splitsen van een woning is niet toegestaan.

Door onder voorwaarden (tijdelijke) vergunningen te verstrekken voor afwijking van het bestemmingsplan kan extra woonruimte gecreëerd worden.

Het college is bevoegd hiervoor beleidsregels vast te stellen. Het college vraagt de raad om mee te denken over de voorstellen om de bestaande woningvoorraad beter te benutten, zonder dat dit ten koste gaat van de leefbaarheid in wijken en buurten.

1. Inleiding: reden van het voorstel

Aanleiding

Er is een grote woningvraag in Hoorn. Er zijn er vele (alleenstaande) woningzoekenden die moeite hebben om passende, betaalbare woonruimte te vinden. Alleen met meer nieuwbouwwoningen wordt de schaarste aan woonruimte op korte termijn niet opgelost. Het college zoekt daarom naar mogelijkheden om de ruimte in de bestaande woningvoorraad beter te benutten. En zo meer woonruimte te creëren, zonder dat dit ten koste gaat van de leefbaarheid van wijken en buurten.

Naast de woningnood komt dit voorstel mede voort uit het plan van aanpak bestrijding dak- en thuisloosheid. Bureau Wyzer heeft voor de gemeenten in Westfriesland diverse mogelijkheden op een rij gezet om de ruimte in de bestaande woningvoorraad te kunnen benutten.

In opdracht van de gezamenlijke Westfriese gemeenten heeft bureau BügelHajema vervolgens voor elke gemeente een set (concept) beleidsregels opgesteld, dat aan de basis ligt van bijgaand voorstel. Over dit traject vindt op bestuurlijk niveau regionale afstemming plaats in de VVRE/Madivosa¹. Op 6 april 2023 is aan de diverse portefeuillehouders teruggekoppeld welke concrete voornemens de verschillende gemeenten hebben met betrekking tot de invoering van beleidsregels. Ook de verdere uitwerking en invoering van beleidsregels zal in regionaal verband op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau worden afgestemd.

Belang

Gezien de grote aantallen woningzoekenden is er behoefte om (snel) woonruimte beschikbaar te krijgen. Met alleen nieuwbouw wordt de woningschaarste op korte termijn niet opgelost. Daarom is belangrijk om ook de mogelijkheden voor extra woonruimte binnen de bestaande woningvoorraad te benutten. In het kader van 'meer stad worden' is er behoefte aan woonruimte voor mensen die naar Hoorn willen komen. Een deel daarvan is jongere of starter, en een deel zal geholpen zijn met een kamer als tijdelijke oplossing. Ook (alleenstaande) ouderen kunnen gebaat zijn bij het verhuren van een kamer of het splitsen van de woning. Dat kan passen bij de hulp- en zorgvraag (ruimte voor mantelzorgers) of een goed middel zijn tegen vereenzaming. Een ander belang is de noodzaak van versnelling van de uitstroom uit (zorg)instellingen, zoals de maatschappelijke opvang en het beschermd wonen. De beleidsregels bieden niet in de laatste plaats ook meer mogelijkheden voor dak- en thuislozen.

Hiertegenover staat het belang van de zittende bewoners in een straat. Als belangrijkste voorwaarde voor het toestaan van woningdelen, woningsplitsing en kamerverhuur hanteert het college het behoud van de leefbaarheid in straten en buurten. Dat vraagt duidelijke kaders voor en goede toetsing van aanvragen, waarin is voorzien met dit voorstel. Daarnaast heeft de gemeente de mogelijkheid om waar nodig in te grijpen, herstel te eisen en een dwangsom of bestuursdwang op te leggen. Indien nodig kunnen de beleidsregels ook snel worden aangepast.

Centrale vragen

1. Hoe wil de raad de bestaande woningvoorraad benutten voor het beschikbaar krijgen van extra woonruimte om de woningschaarste tegen te gaan?
2. Met welke instrumenten en regels wil de raad de leefbaarheid in straten en buurten waarborgen?

2. Beoogd maatschappelijk resultaat

Met het afwijkingenbeleid wordt beoogd op een verantwoorde, kleinschalige wijze (snel) meer woonruimte beschikbaar te krijgen. Het resultaat van het beleid is enerzijds dat (urgente) woningzoekenden (betaalbare) woonruimte vinden. Anderzijds is het beoogde resultaat dat de leefbaarheid in buurten en straten behouden blijft, en zo mogelijk verder verbeterd.

3. Bijdrage aan de duurzaamheidsambitie

Dit voorstel levert geen concrete bijdrage aan de duurzaamheidsdoelen van de gemeente Hoorn.

¹ VVRE = Verkeer en vervoer, ruimte en economie; Madivosa = Maatschappelijke dienstverlening, volksgezondheid en sociale aangelegenheden.
Zaaknummer: 2016102

4. Kaders

Bestemmingsplannen

De huidige bestemmingsplannen laten niet meer dan 1 huishouden per woning toe. Er bestaat op dit moment geen mogelijkheid om, in afwijking van het bestemmingsplan, vergunning te verlenen voor woningdelen en kamerverhuur. Ook het bouwkundig of kadastraal splitsen van woningen is buiten de binnenstad niet toegestaan in de bestemmingsplannen. Door de beleidsregels worden aan het splitsen van woningen nadere voorwaarden verbonden.

Woonvisie

In de Woonvisie 2020-2025 is onderzoek aangekondigd naar regels voor woningdelen en kamerverhuur (actie 30). Hierbij spelen meerdere motieven een rol. Enerzijds het voorzien in extra woonruimte, anderzijds *“staat de gemeente open voor kleinschalige bewonersinitiatieven en innovatieve ideeën gericht op het langer zelfstandig blijven wonen. Hierbij valt te denken aan onder meer kamerverhuur, woningdelen, verticale woningsplitsing (de onder- en bovenverdieping van elkaar scheiden, zodat twee woningen ontstaan), mantelzorgwoningen, kangoeroewoningen en meer. Deze initiatieven bevorderen het ‘omzien naar elkaar’. Niet alles wordt zonder meer toegestaan, maar in goed overleg is veel mogelijk. De gemeente onderzoekt of de regels voldoende ruimte bieden en neemt hierin een faciliterende rol.”*

5. Argumenten

Het instrument dat het college in wil zetten, zijn beleidsregels op grond waarvan vergunning verleend kan worden voor het delen van een woning, het splitsen van een woning en kleinschalige kamerverhuur. Dit betreft tijdelijke vergunningen voor de duur van 5 jaar.

Het college is bevoegd om hiervoor beleidsregels op te stellen, maar wil dit alleen doen na overleg met de gemeenteraad.

1.1 Advies Wyzer

In 2021 heeft onderzoeks- en adviesbureau Wyzer een onderzoek uitgevoerd naar woningdelen, woningsplitsing en kamerverhuur in de regio Westfriesland. Aanleiding voor het onderzoek is de grote vraag naar kleinschalige betaalbare woonruimten in verhouding tot het (beperkte) aanbod. Onder meer de uitstroom vanuit de intramurale voorzieningen voor Maatschappelijke Opvang (MO) wordt hierdoor geremd. De overlast die het huisvesten van buitenlandse werknemers heeft, heeft een rem op kamerverhuur gebracht. Het onderzoek van Wyzer leverde een advies op over hoe de Westfriese gemeenten voor bepaalde groepen woningdelen, woningsplitsing en kamerverhuur kunnen stimuleren.

Om de bestaande voorraad beter te benutten, adviseerde Wyzer om woningdelen, woningsplitsing en kamerverhuur toegankelijker te maken door het opstellen van beleidsregels. Daarin kan ook rekening worden gehouden sociale en ruimtelijke aandachtspunten (met name leefbaarheid). Op dit moment laten de Hoornse bestemmingsplannen woningdelen, woningsplitsing en kamerverhuur niet toe. Met beleidsregels kunnen algemene afwegingscriteria worden opgesteld om in afwijking van het bestemmingsplan toch vergunning te kunnen verlenen voor woningdelen, woningsplitsing en kamerverhuur.

2.1 Keuze voor het alternatief met de meeste sturingsmogelijkheden: afwijkingenbeleid

Met de invoering van beleidsregels wordt gekozen om voor individuele aanvragen af te kunnen wijken van het bestemmingsplan. De hoofdregel blijft bestaan (één huishouden per woning). Door dit zogenoemde ‘afwijkingenbeleid’ kan heel gericht gestuurd worden op individuele aanvragen. De beleidsregels gelden in principe voor de gehele gemeente. Beleidsregels kunnen door het college snel worden aangepast of ingetrokken. Deze snelheid is niet mogelijk bij alternatieven.

Een alternatief is het vergunningvrij maken van woningdelen, woningsplitsing en kamerverhuur (bijvoorbeeld via een paraplu-bestemmingsplan). Dat kan onder meer leiden tot sterke clustervorming (concentraties). Met dit alternatief kan de leefbaarheid onvoldoende worden gewaarborgd.

Een ander alternatief is het vaststellen van een huisvestingsverordening. Dit is alleen een alternatief voor woningsplitsing. De huisvestingsverordening biedt geen mogelijkheid om woningdelen en kamerverhuur (hospitaverhuur) te reguleren. Een vergunningplicht voor woningsplitsing geldt slechts voor de woningen die onder de verordening kunnen vallen. Dat zijn de meest schaarse woningen waarvoor de noodzaak van regulering kan worden onderbouwd. Dit betreft veelal betaalbare, kleinere woningen. Daar is woningdelen, woningsplitsing en kamerverhuur logischerwijs minder goed mogelijk. Met dit alternatief wordt het doel te veel ingeperkt.

3.1 Afbakening

De voorgestelde beleidsregels faciliteren niet het kamergewijs verhuren van gehele woningen, waarbij iedere huurder een individuele huurovereenkomst heeft.

De beleidsregels zijn ook niet van toepassing op al dan niet grootschalige short stay huisvesting van (EU-)arbeidsmigranten of op toeristische verhuur, omdat het daarbij gaat om tijdelijk verblijf (logies) en niet om bewoning.

Woningdelen, woningsplitsing en kamerverhuur wordt niet toegestaan op bedrijventerreinen.

Woningsplitsing wordt niet toegestaan binnen de eerste 5 jaar na ingebruikname van een nieuwbouwwoning.

4.1 Afwegingskader en voorschriften

Voor de toetsing van aanvragen geldt een afwegingskader, waarmee bepaald wordt of een vergunning kan worden verleend. Het afwegingskader bestaat uit een woningtoets en een leefbaarheidstoets.

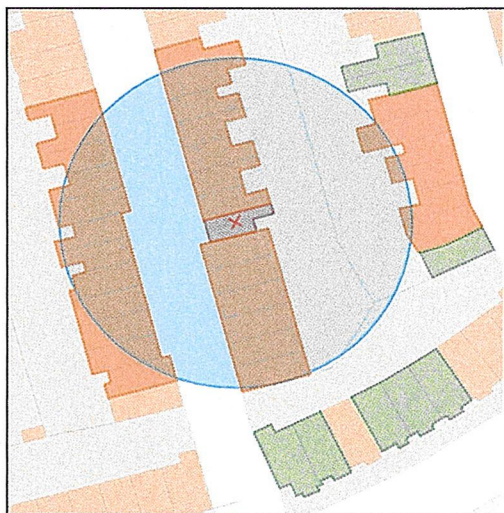
Bij de vergunningverlening worden voorschriften meegegeven.

Voor de inhoud van de woningtoets en de leefbaarheidstoets, als ook voor de voorschriften bij de vergunningverlening, wordt verwezen naar Bijlage 1 bij dit raadsvoorstel.

5.1 Gebiedsgerichte specificaties

Een belangrijk onderdeel van de leefbaarheidstoets wordt op deze plaats al geïntroduceerd. Dat is de afstandsregel, ofwel de ruimte tussen 2 woningen waar woningdelen, woningsplitsing en/of kamerverhuur plaats kan vinden. Met die regel kan gestuurd worden op de mate van 'concentratie' die wenselijk is.

Als die afstand 30 meter is, houdt dat in dat een woning waarvoor vergunning wordt aangevraagd niet geheel of gedeeltelijk mag vallen binnen, of mag worden geraakt door een straal van 30 meter gemeten vanuit het zwaartepunt van een bestaande woning waarin woningdelen plaats vindt, die gesplitst is, of waar kamerverhuur van 2 kamers plaatsvindt (zie figuur 1).



Figuur 1: grondgebonden woningen, straal is 30 meter.

Deze regel is door de gemeente goed uit te voeren.

Er kan ook mee gevarieerd worden, al naar gelang de aard van gebieden, en ook naar onderwerp (woningdelen, woningsplitsing en kamerverhuur). In onderstaande Tabel 1 is wat betreft de aard van gebieden onderscheid gemaakt in de binnenstad, de linten en overig Hoorn.

Tabel 1

Afstandsregel	Woningdelen	Woningsplitsen	Kamerverhuur	
	straal	straal	2 kamers	1 kamer
Binnenstad	20 meter (of om en om)	geen	20 meter (of om en om)	geen (of om en om)
Overig Hoorn	30 meter	30 meter	30 meter	geen (of om en om)
Linten	50 meter	50 meter	50 meter	geen (of om en om)

Voorgesteld is de verhuur van 1 kamer niet te koppelen aan een bepaalde afstand.

Een alternatief is om uit te sluiten dat 2 naast elkaar gelegen woningen kamerverhuur plaatsvindt.

Dit alternatief zou ook in de binnenstad toegepast kunnen worden. Achterliggende motivatie is dat in de binnenstad meer reuring mogelijk zou moeten zijn, en het parkeren hier al gereguleerd is.

5.2 Afspraken pilots Intermaris in de Kersenboogerd

In de beleidsregels zal een uitzondering worden opgenomen voor (pilot)projecten woningdelen die Intermaris wil starten in de Kersenboogerd, in het kader van de WOW-aanpak². Door het maken van goede beheerafspraken zal de afstandsregel voor deze projecten buiten toepassing blijven. Ook kunnen, indien de woning zich daarvoor leent, bij geval meer dan drie personen gehuisvest worden. Tevens kan het tekenen van een planschadeovereenkomst door Intermaris achterwege blijven.

6.1 Wijzigingen t.o.v. 'Beleidsnotitie Huisvesting arbeidsmigranten in woningen'

De voorgenomen beleidsregels staan kamergewijze verhuur van woningen, waarbij elke huurder een huurovereenkomst heeft, niet toe. Dat is het grootste verschil ten opzichte van de per 21 maart 2021 ingetrokken 'Beleidsnotitie Huisvesting arbeidsmigranten in woningen'. Daarnaast geldt bij het wel toegestane woningdelen een maximum van drie personen per woning in plaats van vier, zoals gold bij de kamergewijze verhuur in de ingetrokken beleidsregels. Bij woningdelen is sprake van één

² De aanpak waarin Werken-Opleiden-Wonen (WOW) integraal worden benaderd met het oog op het vasthouden en aantrekken van jongeren (tot 27 jaar) en young professionals (tot 35 jaar).

huurovereenkomst, waarbij de huurders gezamenlijk de verantwoordelijkheden (de huishouding) dragen. De verwachting is dat woningdelen niet of veel minder aantrekkelijk is voor commerciële kamerverhuurbedrijven en particuliere investeerders.

Voor het voorkomen van ongewenst huurdersgedrag zal nadrukkelijk aandacht zijn bij de vergunningverlening. Door het opnemen van voorschriften bij de vergunning zullen verhuurders en huurders hier beter op aanspreekbaar zijn. Verhuurders gaan bij woningdelen een planschadeovereenkomst tekenen. Dat geeft verhuurders meer belang bij het toezien op goed gedrag van de huurders (zie ook Bijlage 1 bij dit raadsvoorstel).

Ten opzichte van de periode voor 2021 zijn diverse omstandigheden gewijzigd. Recent ingevoerde wet- en regelgeving en marktontwikkelingen hebben tot gevolg dat kamergewijze (commerciële) verhuur minder aantrekkelijk is geworden. Het rendement van particuliere verhuur voor investeerders/beleggers is beperkt. Aankoop van woningen voor de verhuur is duurder geworden door verhoging van de overdrachtsbelasting (10,4%). De gestegen rente beperkt het rendement van een investering met geleend geld. Vastgoedvermogen wordt sinds 2023 veel zwaarder belast in box 3.

Nieuwe wetgeving geeft daarnaast meer mogelijkheden om huurders te beschermen, en ongewenste/malafide verhuurpraktijken te bestrijden. Meer informatie hierover is opgenomen in Bijlage 1 bij dit raadsvoorstel.

Sinds de intrekking van de 'Beleidsnotitie Huisvesting arbeidsmigranten in woningen' is de gemeente blijven controleren en handhaven op basis van meldingen. Dit heeft goede resultaten tot gevolg gehad. De consequente aanpak werkt mogelijk ook preventief. Daarnaast levert de aanpak ook het inzicht dat voortzetting van controles en daarop volgende handhaving geboden blijft.

7.1 Beleidsregels ook toepasbaar in het omgevingsplan

Als blijkt dat het beleid goed werkt, kunnen de beleidsregels als toetsingskader worden opgenomen in het toekomstige omgevingsplan. Het blijft ook mogelijk in het omgevingsplan te verwijzen naar de (separate) beleidsregels.

Op basis van periodieke evaluatie van de ervaringen kunnen de beleidsregels worden aangepast. Ook externe ontwikkelingen kunnen daarvoor aanleiding geven. Als bijvoorbeeld in de komende periode specifieke huisvesting voor arbeidsmigranten zal worden gerealiseerd, kunnen de beleidsregels op enig moment eventueel worden aangevuld door kamergewijze verhuur onder nader te bepalen voorwaarden wel toe te staan. Bij voorgenomen, betekenisvolle aanpassingen zal het college de raad daar uiteraard tijdig over informeren.

6. Maatschappelijk draagvlak

Deze concept beleidsregels worden 6 weken ter inzage gelegd (12 mei tot 23 juni 2023). De binnengekomen reacties worden meegenomen bij de formulering van de definitieve beleidsregels.

Een optie waarover wordt nagedacht, is om, in navolging van sommige andere steden, een adviesorgaan te vormen, waarbij een vaste groep van bewoners uit Hoorn, verhuurders (pandeigenaren), werkgevers, huurders, de Ouderenraad, instellingen, etc. samen nadenken over het onderwerp kamerbewoning en woningsplitsing in de breedste zin van het woord. Een dergelijk adviesorgaan kan meedenken over de verdere beleidsontwikkeling.

7. Financiële consequenties

Er vindt nog nader onderzoek plaats naar de kosten en baten van vergunningverlening op basis van de voorgenomen beleidsregels. Inclusief de (extra) administratieve/personele last. Hierbij worden ook de (mogelijke) gevolgen betrokken van recent ingevoerde of op afzienbare termijn in te voeren relevante wetgeving.

De inschrijving van extra inwoners kan extra inkomsten genereren voor de gemeente.

8. Communicatie

Het is per 1 juli 2021 verplicht om nieuw vastgestelde beleidsregels te publiceren in het eigen publicatieblad en ter beschikking te stellen in de decentraleregelingenbank.

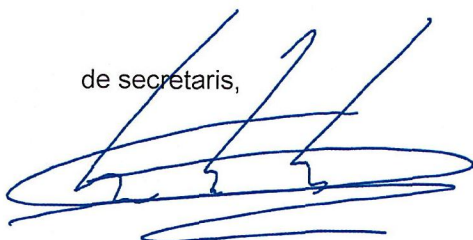
Er volgt nog een communicatieplan om de beleidsregels bekend te maken aan de inwoners en andere betrokkenen. Naast de communicatie via de gemeentelijke website kan (onder meer) gedacht worden aan het opstellen van een handreiking.

9. Realisatie

- Op 7 maart 2023 is de raad in een informatieve sessie op hoofdlijnen geïnformeerd over de inhoud van de voorgenomen beleidsregels.
- De opbrengst van de meningvormende commissievergadering op 18 april 2023 wordt betrokken bij het vaststellen van de concept beleidsregels door het college op 9 mei 2023.
- De concept beleidsregels worden daarna 6 weken ter inzage gelegd (12 mei tot 23 juni 2023). De binnengekomen reacties worden meegenomen bij de formulering van de definitieve beleidsregels.
- De definitieve beleidsregels worden naar verwachting op 11 juli 2023 door het college vastgesteld.

het college van burgemeester en wethouders van Hoorn,

de secretaris,



de burgemeester

