

Aan de raad van de gemeente Emmen

team
Beleid leefomgeving

ons kenmerk	zaaknummer	bijlage	behandeld door
307184-2025:244537	307184-2025	1.	S.A. Hulter
datum	telefoon	fax	e-mail
30 september 2025	14 0591		gemeente@emmen.nl

onderwerp

Beantwoording motie 'Flexibel wonen op het eigen erf in Emmen en woningsplitsing'

Geachte leden van de raad,

Aanleiding

Op 7 november 2024 heeft uw raad een motie 'Flexibel wonen op het eigen erf in Emmen en woningsplitsing' aangenomen (zie bijlage 1). Hierbij verzoekt uw raad om te onderzoeken of in de gemeente Emmen wonen op het eigen erf en woningsplitsing een goede oplossing is en hierbij de uitkomsten van het "proefjaar flexwonen op eigen erf" in de gemeente Coevorden te betrekken. Op 13 mei 2025 is de raad geïnformeerd dat de beantwoording van de motie vertraging heeft opgelopen vanwege de capaciteit en de complexiteit van het onderwerp. In deze brief gaan wij eerst in op het onderzoek naar flexibel wonen op eigen erf om vervolgens in beeld te brengen wat de mogelijkheden en beperkingen zijn voor woningsplitsing.

Flexibel wonen op het eigen erf

Het onderzoek naar flexibel wonen is uitgevoerd op basis van intern onderzoek. Daarbij zijn de bevindingen en de resultaten van het "proefjaar flexwonen op eigen erf" van de gemeente Coevorden betrokken. Daarnaast is een inventarisatie gemaakt van beschikbare woonkavels in zowel het binnen- als het buitengebied om een inschatting te kunnen maken welke voorwaarden relevant zijn voor flexwonen op eigen erf.

Wat is flexibel wonen op eigen erf

Met flexibel wonen op eigen erf is een tijdelijke, snel te realiseren, woonsituatie in een bij te plaatsen woonunit of in een te verbouwen schuur op een woonkavel. Een woonkavel is een perceel waar een (hoofd)woning op staat. Doordat de woonduur tijdelijk is, meestal 15 jaar, is de procedure voor de omgevingsvergunning korter.

Is flexibel wonen op eigen erf een goede oplossing?

Er zijn al enkele gemeenten die ervaring hebben met beleidsregels voor flexibel wonen op eigen erf. Zij geven aan dat het snel het aantal beschikbare woningen vergroot. Zonder beleidsregels, zoals in Emmen nu het geval is, is iedere aanvraag individueel maatwerk en tijdrovend. Met eenduidige beleidsregels weten aanvragers en behandelaars eerder waar ze aan toe zijn. Om deze reden hanteren veel gemeenten alleen stedenbouwkundige inrichtingseisen.

Voor de aanvrager van flexibel wonen op eigen erf kunnen minimale kaveloppervlakte-eisen, eisen aan geluidsisolatie of strenge parkeereisen ertoe leiden dat flexibel wonen op eigen erf niet of slechts met hoge kosten gerealiseerd kan worden. Een extra punt van aandacht is de participatie. Indien omwonenden geen bezwaren hebben, kan een aanvraag snel behandeld worden.

Wat zijn de ervaringen in de gemeente Coevorden?

De gemeente Coevorden heeft sinds oktober 2024 flexwonen op eigen erf met beleidsregels mogelijk gemaakt. Begin 2025 zijn naar aanleiding van een (tussentijdse) evaluatie de regels verruimd. Nu, na bijna een jaar, zijn er 24 aanvragen binnengekomen, waarvan er 4 zijn vergund.

Flexibel wonen op eigen erf in de gemeente Emmen?

Ook in Emmen is sprake van een woningtekort, met name voor jongeren en starters. De Woonvisie 2022-2030 geeft aan dat de krappe woningmarkt vraagt om het aanbieden van passende alternatieve woonvormen in alle wijken en dorpen.

De gemeente Emmen heeft zowel kernen als buitengebied. Op dit moment zijn er binnen de bebouwde kommen ruim 31.000 woonkavels, in het buitengebied zijn er ruim 3400 woonkavels. Om de potentie zo groot mogelijk te laten zijn, is het aan te raden om (net als Coevorden) geen minimum kavelgrootte te hanteren en zowel binnen als buiten de bebouwde kommen flexibel wonen op eigen erf als alternatief mogelijk te maken. Op basis van alleen stedenbouwkundige inrichtingseisen is een goede toetsing en snelle invulling mogelijk.

Wat speelt er op rijksniveau?

Op rijksniveau is onlangs de Wet Versterking Regie Volkshuisvesting opnieuw in procedure gebracht, deze wet stelt voor om het bijplaatsen van één flexwoning per erf voor eerstegraads familie vergunningsvrij te maken. Het wordt dan al voor familie in de eerste graad mogelijk gemaakt om in een bij te plaatsen flexwoning tijdelijk te wonen. Naar verwachting wordt de niet-controversieel verklaarde wet in 2026 van kracht.

Vervolg flexibel wonen op eigen erf

Op basis van ons onderzoek komen wij tot de conclusie dat er in de gemeente Emmen voldoende aanleiding is om flexibel wonen op eigen erf mogelijk te maken. Dit dan niet alleen voor eerstegraads familie, maar voor elke woningzoekende. Wij zullen dan ook zo spoedig mogelijk beleidsregels opstellen voor flexibel wonen op eigen erf. Na de besluitvorming door ons college zullen wij u hierover informeren.

Woningsplitsing

De verkenning naar woningsplitsing is uitgevoerd door onderzoeksbureau KAW. Hierbij is een analyse gemaakt van bouwtechnische voorwaarden op basis van WOZ gegevens en CBS data en gekeken of de particuliere woningvoorraad en de corporatievoorraad bouwkundig geschikt is om te splitsen. Daarbij is ook een inschatting gemaakt hoe de potentie verandert naar mate er randvoorwaarden, zoals minimale oppervlaktes en parkeernormen, gesteld worden.

Wat is woningsplitsing

Aangezien steeds meer nieuwbouwprojecten onder druk staan door gestegen kosten, lange behandeltermijnen en stikstofproblematiek is het nodig om creatief om te gaan met de bestaande woningvoorraad en deze zo goed mogelijk te benutten. Woningsplitsing geeft hiervoor mogelijkheden. Woningsplitsing houdt in dat een bestaande (grotere) woning wordt opgesplitst in twee of meer zelfstandige woonruimten. Dit vergroot het aantal beschikbare woningen zonder extra ruimtebeslag of ingrijpende nieuwbouw. Vooral in gebieden met veel grote woningen in tijden van vergrijzing biedt dit kansen.

Woningsplitsing wordt al langer toegepast. Veel gemeenten hadden hier lange tijd geen specifiek beleid voor en boden maatwerk, maar inmiddels bewegen steeds meer gemeenten zich in de richting van het opstellen van beleid. De afgelopen jaren zien de overheden op zowel nationaal als lokaal niveau woningsplitsing als een middel om de bestaande woningvoorraad beter te benutten.

De Rijksoverheid is op dit moment bezig met het uitwerken van een zogeheten ‘Splitsgids’. Deze interactieve gids helpt particuliere huiseigenaren, woningcorporaties en gemeenten snel aan de juiste informatie om woningen te splitsen. Ook de provincie Drenthe stuurt op woningsplitsing in de vorm van een subsidieregeling voor het transformeren en splitsen van woningen. Binnen de gemeente Emmen kan op dit moment woningsplitsing onder bepaalde voorwaarden worden toegepast. Voor het buitengebied zijn de mogelijkheden vastgelegd in het Bestemmingsplan Buitengebied 2011 en hebben ze betrekking op voormalige agrarische en monumentale gebouwen. Er is behoefte aan een verdere uitwerking van hoe woningsplitsing kan toegepast worden in de gemeente Emmen.

Woningsplitsing draagt bij aan maatschappelijke en beleidsdoelen

Woningsplitsing draagt bij aan diverse maatschappelijke en beleidsdoelen in de gemeente Emmen. Door woningsplitsing wordt er extra woonruimte gecreëerd in de bestaande gebouwen, waardoor de totale woningvoorraad wordt vergroot. Ook zorgt woningsplitsing ervoor dat het mogelijk is om grotere woningen om te vormen tot kleinere betaalbare wooneenheden. Op deze manier kunnen starters bediend worden en kunnen senioren langer thuis blijven wonen. Woningsplitsing kan daarnaast bijdragen aan het behoud van waardevolle gebouwen en historische structuren, doordat bestaande panden een nieuwe functie krijgen en daardoor niet meer vervallen zijn of gesloopt worden. Woningsplitsing is vaak duurzamer dan nieuwbouw, omdat het minder grondstoffen en energie kost om bestaande panden te verbouwen dan om nieuwe woningen te bouwen. Daarbij komt dat bij een verbouwing ook verduurzamingsmaatregelen makkelijker genomen kunnen worden.

Kritische aspecten rondom woningsplitsing

Hoewel woningsplitsing een bijdrage kan leveren aan de woningnood en efficiënt ruimtegebruik, vormt de omliggende regelgeving in de praktijk vaak een belemmering. Dit komt doordat bij woningsplitsing rekening gehouden moet worden met verschillende regelgeving, zoals het bestemmingsplan, het Bouwbesluit, de Huisvestingsverordening en parkeernormen. Elk van deze regels kent eigen procedures, voorwaarden en beperkingen.

Bij woningsplitsing in kernen is bijvoorbeeld vaak parkeerdruk een knelpunt. Splitsing leidt tot extra huishoudens op één perceel, waardoor er een grotere parkeerbehoefte ontstaat. In wijken met beperkte parkeerruimte kan dit tot problemen leiden. Daarnaast heeft woningsplitsing gevolgen voor de ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid. Woningsplitsing kan leiden tot juist meer leefbaarheid in de wijk, maar kan ook afbreuk doen aan de kwaliteit en leefbaarheid door verrommeling van het straatbeeld, geluidsoverlast of verschuiving naar tijdelijke of minder betrokken bewoners. Tevens dienen de bouwtechnische en brandveiligheidseisen in acht genomen te worden, zoals aparte entrees, brandveiligheid en isolatie.

Minimale oppervlakte-eisen, eisen aan geluidsisolatie of strenge parkeereisen kunnen ertoe leiden dat een pand niet of slechts met hoge kosten gesplitst kan worden. Door deze complexe en versnipperde regelgeving zien we via de benchmark-studie dat het voor initiatiefnemers lastig is om een splitsingstraject succesvol te doorlopen.

Aantal woningsplitsingen en de potentie van woningsplitsing in Emmen

In de gemeente Emmen is het in bepaalde gevallen mogelijk om woningen te splitsen. In tabel 1 zijn het aantal woningsplitsingen in de gemeente Emmen en de provincie Drenthe weergegeven op basis van CBS-gegevens voor de jaren 2020 tot en met 2023. Deze aantallen zijn vergelijkbaar met andere gemeenten.

Tabel 1: Aantal woningsplitsingen in de gemeente Emmen en provincie Drenthe voor de jaren 2020 t/m 2023

	2020	2021	2022	2023	Totaal
Gemeente Emmen	5	5	5	0	15
Provincie Drenthe	45	35	40	20	140

Op basis van de verkenning naar woningsplitsing door KAW blijkt uit analyse van meerdere bouwtechnische voorwaarden dat 62 procent van de particuliere woningvoorraad en 44 procent van de corporatievoorraad bouwkundig geschikt is om te splitsen. In deze eerste analyse zijn er echter geen andere voorwaarden dan bouwtechnische voorwaarden meegenomen.

De potentie van woningsplitsing hangt in grote mate af van de voorwaarden die de gemeente stelt. Hoe strenger de randvoorwaarden, hoe lager de percentages en hoe minder woningen daadwerkelijk in aanmerking komen. De bovengenoemde percentages zullen door voorwaarden vanuit de gemeente te stellen beïnvloed worden.

Ook de bereidwilligheid van initiatiefnemers speelt een cruciale rol. Woningenplitsing brengt vaak aanzienlijke kosten met zich mee, waardoor duidelijkheid richting aanvragers onmisbaar is. Heldere, juridisch houdbare en uitvoerbare kaders vergroten de kans dat eigenaren daadwerkelijk tot splitsing overgaan en dat initiatieven succesvol worden gerealiseerd.

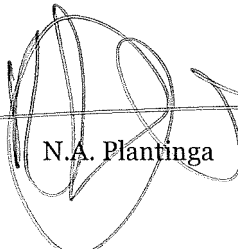
De potentie van woningsplitsing in de gemeente Emmen hangt dus af van verschillende factoren. Woningenplitsing is geen oplossing voor de woningnood, maar kan voor bepaalde doelgroepen wel een kleine maar waardevolle bijdrage leveren op de woningmarkt.

Vervolg woningsplitsing

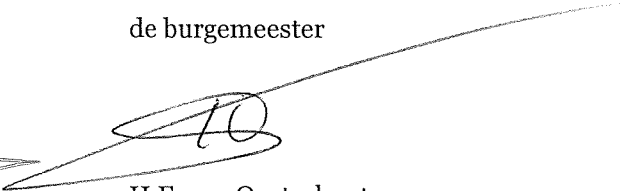
Gelet op de potentie van woningsplitsing om bij te dragen aan het vergroten van de woningvoorraad, de doorstroming op de woningmarkt en het efficiënt gebruik van de bestaande woonruimte, achten wij het wenselijk om woningsplitsing mogelijk te maken binnen duidelijke kaders. Wij gaan beleidsregels uitwerken die zowel helderheid bieden aan initiatiefnemers als oog hebben voor de uitvoerbaarheid en leefbaarheid in de gemeente Emmen. Op deze manier kan de gemeente actief sturen op succesvolle en verantwoorde toepassing van woningsplitsing.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Emmen
de gemeentesecretaris

de burgemeester



N.A. Plantinga



H.F. van Oosterhout