

Woningsplitsen- en delen

Belemmeringen en kansen in tien Gelderse gemeenten



Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Verschillende vormen van woningdelen en splitsen	4
3. Analyse tien Gelderse gemeenten	5
3.1 Ruimtelijke en demografische kenmerken	
3.2 Visie, beleid en agendasetting	
3.3 Woningdelen in de huidige praktijk	
3.4 Woningssplitsen in de huidige praktijk	
4. Belemmeringen en kansen	10
4.1 Planologische procedure	
4.2 Interne afweging	
4.3. Parkeren	
4.4 Extern aanjagen	
4.5 Toeslagen, uitkering en financiering	
4.6 Belemmeringen op hoger schaalniveau	
5. Conclusies en aanbevelingen	17
Verantwoording	18
Bijlagen	19

1. Inleiding

Gezien het grote woningtekort staat Gelderland, net als de rest van Nederland, voor een enorme woningbouwopgave. Gelderland heeft hierbij de doelstelling om tot 2030 104.000 woningen te realiseren. Voor het creëren van extra woningen wordt doorgaans automatisch vooral naar nieuwbouw gekeken. Naast nieuwbouw kan het beter benutten van de bestaande woningvoorraad echter sneller, efficiënter en duurzamer zijn. Dat kan bijvoorbeeld door het transformeren van winkels en kantoren, het optoppen van bestaande woningen, maar ook door het splitsen of delen van woningen. Dit onderzoek spitst zich toe op het splitsen en delen van bestaande woningen.

Onderzoek uitgevoerd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken laat zien dat in potentie circa 80.000 tot 160.000 woningen in Nederland kunnen worden toegevoegd door splitsing¹. Dit is ongeveer 10% van de landelijke woningbouwopgave. Daarnaast kan door woningdelen nog een veelvoud hiervan aan woningzoekenden worden gehuisvest. Gezien het grote woningtekort en de achterblijvende nieuwbouwproductie is het dus zeker kansrijk om, naast nieuwbouw, in te zetten op het splitsen en delen van bestaande woningen. Vergeleken met nieuwbouw gaat woningdelen en -splitsen doorgaans een stuk sneller, met bovendien minder belasting van het milieu.

In de provincie Gelderland wordt door diverse gemeenten gezocht naar mogelijkheden om woningdelen en -splitsen beter en sneller mogelijk te maken. In de praktijk zijn er echter tal van belemmeringen. Of dat nu juridisch-planologische, financiële, sociaal-culturele of politiek-bestuurlijke obstakels zijn: het woningdelen en -splitsen komt minder snel tot stand dan gezien de woningbehoefte wenselijk is.

Onderzoeksopzet en leeswijzer

We gaan in deze rapportage in op de overeenkomsten en verschillen tussen de tien onderzochte gemeenten, belichten de meest voorkomende belemmeringen en komen tot praktische adviezen om woningdelen en -splitsen makkelijker te maken. Voor dit onderzoek hebben zich tien gemeenten in Gelderland aangemeld. Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van diepte-interviews met beleidsmedewerkers, deskresearch naar lokaal beleid en regelgeving, en een analyse van bestaande onderzoeken.

In **hoofdstuk 1** gaan we in op het onderscheid tussen woningdelen en woningsplitsen en de verschillende tussenvarianten die er zijn.

In **hoofdstuk 2** analyseren we de kenmerken van de tien Gelderse gemeenten op ruimtelijke en demografische aspecten, en het startpunt van de verschillende gemeenten wat betreft visie, beleid en agendasetting op woningdelen en -splitsen als middel om de bestaande woningvoorraad beter te benutten.

In **hoofdstuk 3** gaan we in op de te doorlopen planologische procedures bij initiatieven voor woningdelen en -splitsen.

Hoofdstuk 4 gaat in op de belemmeringen en kansen bij verschillende thema's binnen woningdelen en splitsen.

Tot slot worden in **hoofdstuk 5** de belangrijkste conclusies en aanbevelingen weergegeven.

2. Verschillende vormen van woningdelen- en splitsen

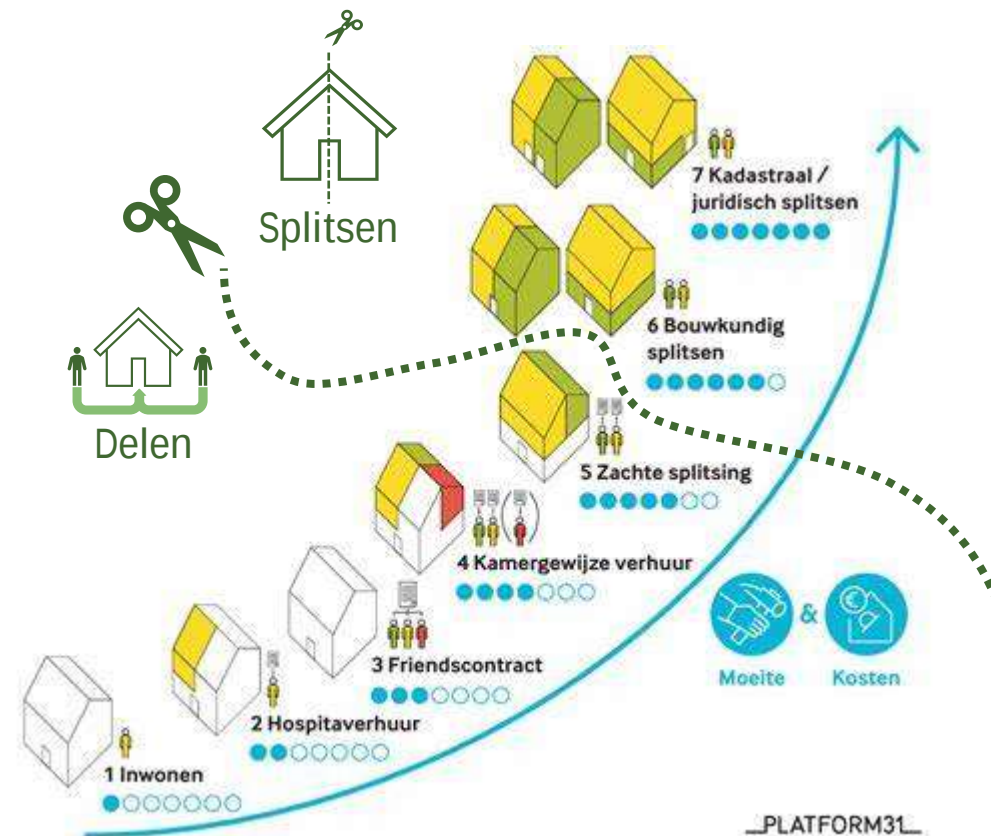
In dit onderzoek maken we onderscheid tussen woningdelen en woningsplitsen. Met **splitsen** bedoelen we het realiseren van twee of meer **zelfstandige** wooneenheden binnen het oorspronkelijke bouwkundige volume. Woning**delen** verwijst naar het bewonen van een woning door meerdere huishoudens, oftewel het creëren van **onzelfstandige** woonruimte binnen een bestaande woning, waarbij een of meerdere woonruimten worden gedeeld. Binnen deze begrippen bestaan weer verschillende varianten. In dit onderzoek hanteren we de definities zoals Platform 31 die ook hanteert:

Woningdelen

1. **Inwonen:** Hierbij geeft een hoofdbewoner een deel van zijn woning in bruikleen aan een of meerdere personen die geen onderdeel uitmaken van het eigen huishouden. Er is geen sprake van een formele verhuurrelatie.
2. **Hospitaverhuur:** Hierbij verhuurt een hoofdbewoner een deel van zijn woning aan een of meerdere personen die geen onderdeel uitmaken van het eigen huishouden. Er is sprake van een formele verhuurrelatie tussen hoofdbewoner en hospita huurder.
3. **Friendscontract:** Hierbij verhuurt een woningeigenaar een gehele woning aan meerdere personen die samen een huishouden, maar geen traditioneel gezin vormen. Alle personen staan op het huurcontract vermeld.
4. **Kamergewijze verhuur:** Hierbij verhuurt een woningeigenaar individuele kamers aan individuele personen. De eigenaar woont niet zelf in de woning.
5. **Zachte splitsing:** Hierbij verhuurt een woningeigenaar een woning aan twee of meer individuele personen. De woning is gedeeltelijk aangepast met voorzieningen voor privé gebruik, maar heeft ook gedeelde voorzieningen.

Woningsplitsen

6. **Bouwkundig splitsen:** Hierbij wordt een woning gesplitst in twee of meer zelfstandige wooneenheden, maar delen hetzelfde kadastrale perceel.
7. **Kadastraal splitsen:** Hierbij wordt een woning gesplitst in twee of meer zelfstandige wooneenheden met een eigen kadastraal perceel of appartementsrecht. De woningen kunnen zo ook zelfstandig verkocht worden.



3. Analyse tien Gelderse gemeenten

3.1 Ruimtelijke en demografische kenmerken

Waar gemeenten in staat zijn om in de nieuwbouwproductie actief te sturen, is dit voor het realiseren van woonruimte binnen de bestaande woningvoorraad lastiger. De potentie van woningdelen en -splitsen in een gemeente hangt onder andere af van aspecten als bebouwingsdichtheid, omgevingskenmerken, het aandeel geschikte woningen en het aandeel kleine huishoudens. Of woningen geschikt zijn, kan worden ingeschat aan de hand van het bouwjaar, de oppervlakte, het energielabel en de WOZ-waarde².

Over het algemeen geldt: hoe lager de adressendichtheid, hoe kleiner de impact op de omgeving bij woningdelen en -splitsen. In buitengebieden is bijvoorbeeld vaak meer ruimte om het parkeren van extra auto's op eigen terrein te organiseren, en spelen belemmeringen als inbreuk op privacy en de druk op leefbaarheid minder een rol. Daarnaast kan het splitsen van woningen in het buitengebied bijdragen aan het in stand houden van monumenten, omdat er dan meer bewoners zijn die zorg kunnen dragen voor het benodigde onderhoud. Anderzijds is de nabijheid van (zorg)voorzieningen in het buitengebied vaak beperkter, waardoor het juist wenselijk kan zijn om woningsplitsing en -deling te stimuleren binnen de bebouwde kom. Zo kunnen daar complementaire, kleinere en levensloopbestendige woonvormen voor ouderen nabij bestaande voorzieningen worden gerealiseerd. Ook kunnen juist in een landelijke omgeving, beperkende omgevingsfactoren, zoals de nabijheid van Natura2000 gebieden of spuitzones een rol spelen in de haalbaarheid van woningdelen en splitsen.

In alle deelnemende gemeenten ligt de adressendichtheid beduidend lager dan gemiddeld in Nederland. De mate van stedelijkheid onder de geanalyseerde gemeenten varieert flink — van landelijke gemeenten als Buren, Neder-Betuwe en West Maas en Waal tot matig stedelijke gemeenten als Ede, Harderwijk en Zutphen. Hierbij moet de kanttekening worden gemaakt dat ook binnen gemeenten sprake is van verschillende bebouwingsdichtheden. Zo heeft bijvoorbeeld het historische stadje Buren, binnen de gemeente Buren, juist een hoge bebouwingsdichtheid.



De bovenstaande kaart geeft de gemeenten weer die hebben deelgenomen aan dit onderzoek

3. Analyse tien Gelderse gemeenten (2)

Aandeel kleine huishoudens in grote woningen

In heel Nederland krimpt de gemiddelde huishoudengrootte al jaren, en ligt het aandeel een- tot tweepersoonshuishoudens inmiddels op circa 70% van het totaal aantal huishoudens. In de deelnemende gemeenten is dit aandeel vooralsnog lager dan gemiddeld in Nederland, maar stijgt inmiddels wel sneller dan gemiddeld in Nederland. Met een woningvoorraad met een relatief hoog aandeel grote, veelal grondgebonden woningen, is de potentie in de deelnemende gemeenten om de bestaande woningvoorraad beter te benutten door woningdelen en -splitsen groter dan gemiddeld in Nederland.

	Stedelijkheid (adressen/km2)	Aandeel woningen >100m2	Aandeel 1+2p huishoudens
Brummen	800	69%	68%
Buren	303	76%	63%
Doetinchem	1.178	67%	67%
Druten	818	72%	63%
Ede	1.632	56%	66%
Epe	735	70%	67%
Harderwijk	1.609	59%	64%
Neder-Betuwe	463	75%	58%
West Maas en Waal	434	76%	66%
Wijchen	1.255	70%	64%
Zutphen	1.679	58%	70%
Nederland	2.070	56%	70%

Gebiedsgerichte verdieping

Per gemeente kan nader onderzocht worden op welke locaties de meeste potentie is voor woningsplitsen en/of woningdelen. Dit kan per buurt verschillen en hangt af van de aard van de woningvoorraad (eigendomsverhouding, bouwjaar, oppervlak, WOZ waarde), omgevingskenmerken (parkeerdruk, leefbaarheid) en bewoning (aantal kleine huishoudens). De kansenkaart die Companen in 2024 in opdracht van de provincie Gelderland heeft opgesteld, kan als uitgangspunt gebruikt worden om de geschiktheid van de woningvoorraad in kaart te brengen. Vervolgens kan per gebied ook gekeken worden naar overige omgevingskenmerken en bewoning van deze geschikte woningen om een integrale afweging te kunnen maken in welke gebieden woningdelen en splitsen kansrijk is en waar het meer risico op negatieve effecten heeft.



Kansenkaart woningdelen en splitsen, gemeente Druten, Companen 2024

3.2 Visie, beleid en agendasetting

Veel gemeenten hebben woningdelen en -splitsen nog niet als onderdeel van een woonprogramma onder de Omgevingsvisie opgenomen (zie de tabel rechts voor de actuele status).

Een aantal gemeenten heeft het onderwerp wel genoemd in het programma, als kans om complementaire woningen toe te voegen aan de voorraad die aansluit bij de behoeften van bijvoorbeeld ouderen en jongeren. Vaak ontbreken vervolgens concrete acties om deze kansen te verzilveren in de uitvoeringsagenda van het programma. De gemeenten Doetinchem, Druten, Wijchen, Ede en Epe hebben wel concrete acties verbonden aan hun beleidsdoelstellingen. Deze acties richten zich echter vaker op het splitsen van woningen dan op het vereenvoudigen van woningdelen.

Zolang woningdelen en -splitsen nog niet is verankerd in programma's en beleid, hangt het succes veelal af van het enthousiasme en de betrokkenheid van ambtenaren en wethouders Wonen. En zelfs dan lopen initiatieven vaak stuk, bijvoorbeeld door het ontbreken van één van de criteria uit aanpalend ruimtelijk-orderingsbeleid, zoals parkeernormen of verplichte buitenruimte.

Veel gemeenten werken intussen aan het agenderen van het onderwerp. Dit varieert van het verduidelijken van de mogelijkheden binnen de huidige lokale regelgeving — zowel intern als extern richting initiatiefnemers — tot het wijzigen van beleid, het versoepelen van regels en het doen van aanpassingen in het Omgevingsplan.

Is woningdelen en splitsen verankerd in Omgevingsvisie en/of woonprogramma?

	Splitsing	Woningdelen	
Brummen			
Buren			
Doetinchem	In het buitengebied		
Druten			
Ede			
Epe			
Harderwijk			
Neder-Betuwe			
West Maas en Waal	Alleen voor senioren		
Wijchen			
Zutphen			

Ede: Programma beter benutten bestaande woningvoorraad 2025

De gemeenteraad van Ede heeft in juli 2025 het programma beter benutten bestaande woningvoorraad vastgesteld. Het programma geeft inzicht en duidelijkheid over de beoordeling van onder andere aanvragen voor woningdelen en –splitsen. Voor woningdelen worden nieuwe mogelijkheden geboden en voor woningsplitsen wordt aangesloten bij het huidige beleid. Hiermee wordt duidelijkheid verschaft over de afwegingen die gemaakt worden bij de beoordeling van aanvragen en welke woningtypes en gebieden het meest kansrijk zijn. Dit geeft de gemeente zelf houvast, maar ook initiatiefnemers. In navolging van het programma wordt een campagne gestart om woningsplitsing onder particuliere eigenaren te stimuleren.

3.3 Woningdelen in de huidige planologisch-procedurele praktijk

In een aantal gemeenten wordt nu al met enige regelmaat aanvragen ingediend voor woningdelen. Vaak zijn dit woningcorporaties die hun woningvoorraad met relatief veel eengezinswoningen efficiënter willen inzetten voor de woonbehoefte van kleinere huishoudens door onzelfstandige, zacht gesplitste woningen aan te bieden. In sommige gemeenten wordt (zij het in afnemende mate) door kamerverhuur in reguliere woningen ook in de huisvestingsbehoefte van arbeidsmigranten door werkgevers voorzien. In hoeverre wordt voorzien in woonruimte door hospitaverhuur en inwoning is bij veel gemeenten niet bekend. Formeel is hier veelal een omgevingsvergunning nodig, maar veel gemeenten vermoeden dat dit soms 'onder de radar' toch gebeurt.

Opvallend is dat in regelgeving en beleid vaak geen onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende vormen van woningdelen (inwonen, hospitaverhuur, kamerverhuur en zachte splitsing). Hierdoor zijn vaak alle vormen ofwel verboden, dan wel vergunningplichtig. Terwijl er wel degelijk onderscheid te maken is in de impact op de omgeving tussen deze verschillende varianten. Zo heeft hospitaverhuur vaak een kleinere impact en veelal een tijdelijker karakter dan kamergewijze verhuur van een eigenaar die er niet zelf woont.

Hoewel sommige varianten van woningdelen een relatief kleine ruimtelijke impact hebben, worden de mogelijkheden ertoe vaak beperkt door de definities in het omgevingsplan of het ontbreken van afwijkingsmogelijkheden in het omgevingsplan of beleidsregels. Zo zijn de definities van “een woning” en “een huishouden” vaak beperkt tot een dergelijke strekking:

Woning: “Een complex van ruimten, geschikt en bestemd voor de huisvesting van één huishouden”

Huishouden: “één of meerdere personen die in vast verband samenleven, waarbij sprake is van continuïteit in de samenstelling ervan en van onderlinge verbondenheid.”³

Aanvullend op de beperkingen uit het Omgevingsplan hebben sommige gemeenten terughoudend beleid vastgesteld ten aanzien van het toestaan van kamerverhuur binnen de gemeente.

Zo hebben Buren en Wijchen specifiek beleid ontwikkeld om kamerverhuur te beperken, met het oog op het voorkomen van leefbaarheidsproblemen als gevolg van (over)bewoning van reguliere woningen door arbeidsmigranten en studenten. Waar in Buren kamerverhuur in zijn geheel niet wordt toegestaan, bieden de beleidsregels in Wijchen daarentegen wel ruimte voor maatwerk.

Buren heeft met de woningcorporaties in een afsprakenkader vastgelegd dat snelle planologische medewerking wordt verleend bij kamerverhuur aan statushouders. Ook neemt de gemeente de kosten voor de vergunningverlening voor haar rekening. In Wijchen krijgen deelwoningen de aanduiding ‘*woningdelen*’ in het Omgevingsplan na planologische medewerking van de gemeente.

In de gemeenten Zutphen en Epe wordt onder voorwaarden het bewonen van (grote) woningen door meerdere huishoudens toegestaan. In dit soort gevallen is vaak sprake van een familiale relatie tussen de huishoudens in de woning. In Epe is hiervoor nog wel een omgevingsvergunning nodig, terwijl in Zutphen het begrip *inwoning* is gedefinieerd in het Omgevingsplan.

Geen van de deelnemende gemeenten heeft regels voor de omzetting van zelfstandige naar onzelfstandige woonruimte vastgelegd in een Huisvestingsverordening.

In Bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de te doorlopen planologische procedures per gemeente voor woningdelen en -splitsen.

3.4 Woningssplitsen in de huidige planologisch-procedurele praktijk

Ondanks dat in veel gemeenten geen specifiek beleid is vastgelegd rondom woningssplitsen, ontvangen alle gemeenten regelmatig splitsingsaanvragen van initiatiefnemers. In de meeste gevallen gaat het om particuliere woningeigenaren. In Brummen werkt woningcorporatie Veluwonen aan een pilot om grote eengezinswoningen te splitsen.

In de meeste gemeenten is voor het splitsen van een woning in meerdere zelfstandige wooneenheden een vergunning voor afwijking van het Omgevingsplan vereist, omdat splitsing daarin niet is toegestaan — bijvoorbeeld via een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA). Vaak zijn in de bouwregels van het Omgevingsplan beperkende bepalingen opgenomen die het niet mogelijk maken om het aantal woningen te vermeerderen, het woningtype te wijzigen, of waarin bijvoorbeeld een minimale woningbreedte geldt. Hierdoor vragen splitsingsinitiatieven relatief veel ambtelijke capaciteit en hebben ze een vergelijkbare behandeling als projectmatige transformatie- en nieuwbouwopgaven.

Van de tien Gelderse gemeenten heeft slechts een enkele gemeente in oudere bestemmingsplannen de mogelijkheid opgenomen voor vergunningsvrije splitsing van het ruimtelijke deel van de omgevingsvergunning.

Voor de meeste particuliere initiatiefnemers is het splitsen van hun woning dus een tijds- en kostenintensief proces. Daarbij komt dat zij, anders dan professionele ontwikkelaars, vaak geen kennis hebben van relevante wet- en regelgeving. Hierdoor kunnen zij moeilijk vooraf inschatten of hun initiatief kansrijk is, omdat niet altijd duidelijk is waaraan hun splitsingsaanvraag moet voldoen.

Sommige gemeenten hebben afwijkingsmogelijkheden opgenomen voor splitsingsaanvragen buiten de bebouwde kom. Zo mag in de gemeente Neder-Betuwe één extra woning worden gerealiseerd binnen een bestaande monumentale of zeer grote woning (> 1.000 m³). De gemeente Epe heeft in 2024 een afwegingskader voor woningssplitsing in het buitengebied vastgesteld.

Wanneer aan de voorwaarden uit dit afwegingskader wordt voldaan, verleent de gemeente medewerking aan de omgevingsvergunning, in afwijking van het Omgevingsplan. De gemeente Brummen heeft buitenplanse afwijkingsmogelijkheden voor woningssplitsing in het buitengebied vastgelegd in beleidsregels.

De gemeente Zutphen heeft juist beleidsregels vastgesteld voor splitsing in de binnenstad van Zutphen en de historische kern van Warnsveld⁵, om af te kunnen wijken van het Omgevingsplan.

Hoewel de meeste gemeenten ervaring hebben met splitsingsaanvragen, loopt het aantal aanvragen nog beperkt uiteen. Sommige gemeenten zetten momenteel niet actief in op het stimuleren van woningssplitsing. Gemeenten die dat wel doen, geven aan onvoldoende in kaart te hebben wie de beoogde particuliere initiatiefnemers zijn, en wat hen motiveert of juist belemmert om hun woning te splitsen.

In Bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de te doorlopen planologische procedures per gemeente voor woningdelen en -splitsen.

4. Belemmeringen en kansen

In dit hoofdstuk gaan we in op de belangrijkste belemmeringen bij woningdelen- en splitsen. Daarnaast identificeren we kansen om de belemmeringen weg te nemen. Hierbij is het continu zoeken naar de balans tussen enerzijds het stimuleren van het toevoegen van woonruimte binnen de bestaande voorraad en anderzijds het grip houden op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. We focussen hierbij op de volgende onderwerpen waar gemeenten zelf regie op hebben:

1. Planologische procedures

In de meeste gemeenten geldt dat zowel woningdelen als woningsplitsen niet binnen de vastgestelde omgevingsplannen mogelijk zijn, waardoor altijd een BOPA- procedure van toepassing is. Voor particuliere initiatiefnemers, maar ook voor corporaties, die snel meters willen maken, kan de tijds- en kosteninvestering een belemmering zijn.

2. Interne afweging

Bij afwijking van het geldende omgevingsplan worden plannen getoetst aan regels en beleid vanuit verschillende gemeentelijke afdelingen. Vaak is hierbij niet duidelijk welke criteria een wettelijk vereiste zijn - een 'must have' - en welke een 'nice to have' zijn, waardoor plannen bij het niet voldoen aan één van de criteria al snel stranden.

3. Parkeren

Wanneer woonruimte wordt toegevoegd, geldt de logica in de meeste gemeenten dat ook de parkeervraag toeneemt. Elke ontwikkeling, groot én klein, moet daarom volgens veel gemeenten voorzien in zijn eigen parkeervraag. Zeker bij woningsplitsing en -deling binnen de bebouwde kom kan dit een grote uitdaging zijn, wanneer het eigen perceel hier geen ruimte toe biedt.

4. Extern aanjagen en faciliteren

Voor particuliere initiatiefnemers is het splitsen of delen van hun woning een ingrijpende bezigheid. Zelfs als het gemeentelijk beleid en regelgeving is aangepast om woningdelen en/of splitsen makkelijker te maken, is het belangrijk om initiatiefnemers hierin te faciliteren en van de juiste informatie te voorzien om te komen tot daadwerkelijke toevoegingen van woonruimte.

5. Financiën en fiscaliteit

Bij woningdelen en splitsen spelen ook financiële belemmeringen bij initiatiefnemers. Bij woningsplitsing speelt dit vooral in de initiatieffase door de benodigde voorinvesting om de splitsing mogelijk te maken, terwijl woningdelen juist nadelige fiscale/financiële gevolgen kan hebben voor bewoners.

Tot slot gaan we kort in op de belemmeringen die op hoger schaalniveau spelen:

6. Belemmeringen op hoger schaalniveau

Naast belemmeringen waar gemeenten zelf regie op kunnen voeren spelen er ook issues op een hoger schaalniveau. We zetten op een rij welke oplossingsrichtingen door andere partijen dan gemeenten opgepakt kunnen worden om woningsplitsen en delen makkelijker te maken.

4.1 Planologische procedure

In de meeste gemeenten geldt zowel voor woningdelen als voor woningsplitsen dat het niet binnen de vastgestelde omgevingsplannen mogelijk is, waardoor altijd sprake is van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA). Voor particuliere initiatiefnemers, maar ook voor corporaties, die snel meters willen maken, kan de tijds- en kosteninvestering een belemmering zijn.

Wat ook een mogelijke barrière vormt, is dat de criteria waarop getoetst wordt vaak vooraf niet duidelijk zijn. Voor initiatiefnemers maakt dit het lastig om in te schatten of hun plan kans van slagen heeft. Dit zorgt voor onzekerheid en kan leiden tot onnodige kosten of vertraging. Voor vergunningverleners betekent het ontbreken van duidelijke, objectieve toetsingskaders bovendien dat besluitvorming tijdsintensiever wordt en vatbaar is voor discussie of bezwaar.

De planologisch-procedurele barrières komen ook terug in paragraaf 3.3 en 3.4.

Gemeente Nijkerk: Beleidsnota woningsplitsing en kamerbewoning

De gemeente Nijkerk heeft in 2024 de beleidsnota woningsplitsing en kamerbewoning vastgesteld. In de beleidsnota is of en onder welke voorwaarden woningsplitsing aan woningsplitsing wordt meegewerkt. De nota is gebiedsgericht en maakt onderscheid tussen binnenstad/centrum gebieden, overig bebouwde kom en buiten bebouwde kom. Voor de eerste categorie hanteert de gemeente een ja, mits regime, en de andere twee categorieën een nee, tenzij regime.

Gemeente Brummen: Beleidsregels buitenplanse afwijkingsmogelijkheden

De gemeente Brummen heeft in beleidsregels buitenplanse afwijkingsmogelijkheden gedefinieerd. Hierin wordt woningsplitsing in het buitengebied onder voorwaarden mogelijk gemaakt. Zo moet het gaan om een oorspronkelijke woning van minimaal 800m³, mag de woning in maximaal 2 eenheden gesplitst worden, moeten beide woningen na splitsing een bebouwingsoppervlakte van minimaal 75m² hebben en moet voldaan worden aan de geldende parkeernormen.

Kansen

- 1. Definities in het omgevingsplan en vergunningsvrij:** De Omgevingswet maakt het mogelijk om een ruimere definitie aan te houden. De gemeente Nijmegen hanteert bijvoorbeeld als definitie voor wonen: “De huisvesting van één of meer personen in een gebouw”. Daarnaast zijn definities voor hospita en kamergewijze bewoning vastgelegd, waardoor hospitaverhuur voor maximaal 2 kamers voor eigenaar bewoners en 1 kamer voor hoofdhuurders vergunningvrij is, evenals kamergewijze verhuur van maximaal 2 kamers. Hiermee worden risico-arme vormen van woningdelen vergunningvrij mogelijk gemaakt. Het beperken van ongewenste kamergewijze verhuur voor een korte periode voor bijvoorbeeld arbeidsmigranten, kan worden voorkomen door een definitie voor ‘short-stay’ in het omgevingsplan op te nemen. Voor woningsplitsen zou hiervoor het maximum aantal woningen in een bouwvlak waar mogelijk losgelaten kunnen worden. Ook de Commissie STOER pleit voor meer vergunningsvrije en flexibele werkwijzen tav woningdelen en –splitsen.
- 2. Maak onderscheid tussen verschillende varianten** van woningdelen en woningsplitsen in beleid en regelgeving. Dit omdat er wel degelijk verschillen zijn in de effecten ervan op de omgeving. Zo heeft hospitaverhuur en inwonen eigenlijk vooral voordelen en geen nadelen, terwijl kamerverhuur in sommige gemeenten tot overlast gevende situaties heeft geleid.
- 3. Maak een gebiedsgerichte benadering** op basis van een wijkscan: In welke buurten of straten leidt woningdelen/-splitsen wel of niet tot problemen? En waar liggen juist kansen op basis van woningeigendom, woninggrootte en type en bewoning?
- 4. Standaard vergunningsproces** Met partijen die op conceptmatige wijze woningdelen- en/of splitsen willen realiseren kan het mogelijk zijn om een standaard vergunningprocedure met verkorte doorlooptijd met partijen af te spreken. Zo is in Wijchen een standaard versnelde behandeling van vergunningen voor het woningdeelconcept van Talis en hanteert Zutphen een versnelde behandeling aanvragen voor hospitaverhuur door Kamers met kansen.
- 5. Overweeg beoordelingsregels voor BOPA** in het omgevingsplan op te nemen: In het omgevingsplan kan expliciet gemaakt worden onder welke voorwaarden een omgevingsvergunning verleend wordt in afwijking van het omgevingsplan.
- 6. Beleidsregels:** Als tussenoplossing voor actualisatie in het omgevingsplan kan het college beleidsregels vaststellen waarin de condities voor medewerking aan een BOPA voor initiatieven voor woningdelen en of splitsen. Dit maakt het voor initiatiefnemers inzichtelijker wanneer woningsplitsen wel of niet mag.

4.2 Interne afweging

Bij afwijking van het geldende Omgevingsplan worden plannen getoetst aan regels en beleid vanuit verschillende gemeentelijke afdelingen. Veel gemeenten toetsen aanvragen voor woningdelen en -splitsen aan bestaande regels. Deze regels zijn vaak gericht op het op voorhand voorkomen van ongewenste neveneffecten, zoals afvalproblemen en privacy, zonder dat deze echter in de praktijk altijd zijn voorgevallen. Hierdoor worden plannen getoetst aan een veelheid van criteria. Soms is er voor het voldoen aan de criteria ingrijpende 'bewijslast' nodig in de vorm van onafhankelijke onderzoeken. Hierdoor zullen alleen zeer volhardende of meer professioneel georganiseerde initiatiefnemers slagen in de procedure. Vaak is ook niet duidelijk welke criteria een wettelijk vereiste zijn ('must have') en welke een 'nice to have', waardoor plannen bij het niet voldoen aan één van de criteria al snel stranden.

Uiteraard moet bij het makkelijker maken van de verschillende varianten de consequenties op de ruimte in ogenschouw gehouden worden. Dit spanningsveld vraagt om politieke afweging en keuzes die per gemeente, die zelfs per wijk of buurt kunnen verschillen.

Gemeente Doetinchem: Notitie wonen landelijk gebied

De gemeente Doetinchem heeft een notitie vastgesteld. Hierin zijn de vereisten opgenomen voor woningsplitsing. Naast vereisten worden er ook wenswaarden gesteld over onder andere de energieprestatie en levensloopbestendigheid van de woning. Het niet kunnen voldoen aan deze wenswaarden mag er niet toe leiden dat geen medewerking wordt verleend aan het initiatief. In de notitie wordt initiatiefnemers gewezen op de financieringsmogelijkheden voor energieprestatieverbetering en levensloopbestendig maken van woningen via de Toekomstbestendig wonen lening. Hiermee stelt de gemeente geen bovenwettelijke eisen, maar stimuleert deze wel het realiseren van haar doelstellingen.

Kansen

1. **Benut de Omgevingsvisie en volkshuisvestingsprogramma's** om de kansen voor beter benutten van de bestaande woningvoorraad te verankeren. Kijk hierbij ook naar koppelkansen met andere beleidsdoelstellingen, zoals bijvoorbeeld duurzaamheid, gezondheid, leefbaarheid. Zo wordt woningdelen splitsen niet een doel op zich maar een middel om woonruimte toe te voegen, waarbij een integrale, politieke afweging plaatsvindt.
2. **Laat flexibiliteit in criteria**, maar houdt grip op negatieve gevolgen van overvloedige woningsplitsing of delen door een afstandsnorm te introduceren tussen gesplitste of gedeelde woningen. Dit vereist een verschuiving van een grondhouding van 'nee, mits' naar 'ja, tenzij'. Overweeg voor enkele woningdeelvarianten een meldplicht met registratie, in plaats van een vergunningplicht, of introduceer een experimenteerfase.
3. **Stel geen bovenwettelijke eisen** Bij woningsplitsing is meestal ook een vergunning voor het technische deel van de bouwactiviteit nodig. Het Besluit Bouwwerken Leefomgeving stelt hiervoor al de wettelijke vereisten. Voorkom het opleggen van extra beperkende eisen op bijvoorbeeld het gebied van duurzaamheid, levensloopbestendigheid of de omvang van de woning.
4. **Stel participatie centraal:** Laat initiatiefnemers hun directe burens en buurtgenoten betrekken in hun plannen. Zo kan er ook eerder ruimte zijn voor maatwerk om eventuele bezwaren mee te nemen. En soms hebben zij ook goede ideeën over bijvoorbeeld hoe en waar in de buurt een extra parkeerplek kan komen. Betrek daarnaast inwoners bij het opstellen van nieuw beleid, en neem ze mee in de ruimtelijke dilemma's.
5. **Benut ander wettelijk instrumentarium:** Het verbieden van woningdelen of kamerverhuur in het omgevingsplan kan ook de gewenste varianten uitsluiten. Gemeenten kunnen ook andere wetgeving benutten: Om te voorkomen dat grote woningen worden opgekocht om vervolgens in gesplitste vorm te verkopen kan bijvoorbeeld de onder de Huisvestingswet geldende opkoopbescherming geïntroduceerd worden. Om ongewenste verhuurpraktijken te voorkomen kan de verhuurvergunning of verhuurvergunning voor huisvesting van arbeidsmigranten geïntroduceerd worden. Voor deze instrumenten geldt wel dat voor het implementeren ervan een gedegen onderbouwing vereist is.

4.3 Parkeren

Vrijwel alle onderzochte gemeenten hebben per huishouden een hoger autobezit dan gemiddeld in Nederland. Gezien de veelheid aan kleine kernen en de afwezigheid van frequente OV-verbindingen in de meeste gemeenten, is de autoafhankelijkheid dan ook hoog. In de meeste gemeenten geldt geen parkeerregulatie, waardoor niet kan worden gestuurd op het aantal auto's in de openbare ruimte.

Het is daarom niet gek dat in vrijwel alle gemeenten bij de beoordeling van aanvragen voor woningdelen en -splitsen wordt getoetst aan het gemeentelijke parkeerbeleid. Hoewel in de meeste gemeenten gedifferentieerde parkeernormen zijn vastgesteld voor verschillende woningtypen, geldt voor alle woningtypen het uitgangspunt dat bij toevoeging extra parkeerplaatsen nodig zijn om te voldoen aan het gemeentelijke parkeerbeleid — ongeacht of het gaat om het verhuren van één kamer via hospitaverhuur in een bestaande woonwijk of om het splitsen van een woonboerderij in meerdere zelfstandige woningen, en ongeacht de daadwerkelijke parkeerdruk in de huidige situatie.

De meeste gemeenten hanteren het uitgangspunt dat deze extra parkeerplaatsen in principe op eigen terrein moeten worden gerealiseerd. Voor initiatieven zonder groot eigen perceel kan dit een uitdaging zijn. Vaak wordt wel een alternatief geboden, waarbij parkeren ook in de openbare ruimte mag plaatsvinden, mits de initiatiefnemer kan aantonen dat hier voldoende ruimte beschikbaar is. Veelal wordt een uitgebreid parkeeronderzoek gevraagd, wat voor particuliere initiatiefnemers een forse drempel kan vormen.

Naast het auto parkeren kan ook het fiets parkeren een belemmering vormen. In het algemeen geldt dat bij woningdelen en -splitsen extra aandacht nodig is voor voldoende fietsparkeergelegenheid, zowel op eigen terrein als in de openbare ruimte.

Gemeente Zutphen: Woningsplitsing in de binnenstad

De gemeente Zutphen heeft voor de binnenstad een gereguleerd parkeerbeleid. Dit biedt de mogelijkheid om grip te houden op het aantal auto's per huishouden. Voor woningtoevoegingen geldt dat niet automatisch een parkeervergunning verstrekt wordt. Hiermee is het aan initiatiefnemers zelf om deze afweging te maken en wordt het toevoegen van woonruimte niet tegengehouden door het parkeerbeleid. Wel wordt extra aandacht besteed aan in pandige fietsenbergingen bij woningsplitsing.

Kansen

1. **Actualiseer het parkeerbeleid** op basis van de nieuwe CROW kencijfers, die zich baseren op daadwerkelijk autobezit en rekening houden met verschillende bebouwingdichtheden en woninggroottes.
2. **Zoek ruimte op:** Benut de bandbreedte in CROW parkeeradviezen en breng differentiatie in parkeernormen aan tussen verschillende woningtypes en/of oppervlakten, stedelijkheidsgraden en gebiedstypes. Verruim daarnaast acceptabele loopafstanden in het parkeerbeleid waar mogelijk. Maak fietsparkeren op straat mogelijk.
3. **Afwijkingsbevoegdheid college:** Benut de bevoegdheid van het college om af te wijken van het parkeerbeleid bijvoorbeeld bij toevoegingen van slechts enkele woningen. Of pas maatwerkregelingen toe om woningsplitsing vrij te stellen van een parkeereis.
4. **Breng de daadwerkelijke parkeerdruk in kaart** en maak onderzoeksresultaten openbaar. Hiermee kunnen particuliere initiatiefnemers de mogelijkheid tot het realiseren van de parkeerbehoefte binnen bestaande openbare ruimte makkelijker onderbouwen.
5. **Introduceer ruimtelijke oplossingen** zoals dwars of schuin parkeren in combinatie met wegversmallingen en éénrichtingverkeer om de parkeermogelijkheden in de bestaande openbare ruimte te verruimen en kwalitatief te verbeteren.
6. **Overweeg de invoer van parkeerregulatie** in dorpskernen en woonwijken en ontmoedig tweede autobezit. Als alternatief voor de tweede auto kunnen bijvoorbeeld deelauto's worden gebruikt. Parkeerregulaties stimuleert ook het gebruik van onbenutte parkeerplaatsen op eigen terrein, waarmee bestaande parkeerdruk in de openbare ruimte verminderd. De introductie van betaald parkeren vereist wel participatie met inwoners, zodat zij meegenomen worden in de belangenafweging tussen wonen en parkeren.

Gemeente Doetinchem: Parkeertellingen openbaren

De gemeente Doetinchem heeft in 2024 een nieuwe nota parkeernormen vastgesteld. De gemeente doet zelf onderzoek naar de parkeerdruk. Deze onderzoeken kunnen, indien beschikbaar voor de betreffende locatie gebruikt worden door initiatiefnemers, om het afwijken van de parkeernorm te onderbouwen.

4.4 Extern aanjagen en faciliteren

Veel gemeenten geven aan kansen te zien in het beter benutten van de bestaande woningvoorraad door woningdelen en –splitsen, maar zeggen ook weinig zicht te hebben in de daadwerkelijke potentie. Dat wil zeggen dat ze onvoldoende in beeld hebben wat woningeigenaren zou stimuleren of wat hen nu juist tegen houdt om hun woning te delen of te splitsen.

Andersom weten particuliere initiatiefnemers vaak ook niet te vinden welke proces doorlopen moet worden, welke voorwaarden er gelden en met welke kosten rekening gehouden moet worden. Inwoners kunnen vaak gene laagdrempelig advies vragen, zonder gelijk kosten te moeten betalen voor het in behandeling nemen van hun initiatief.

Voor professionele partijen geldt dat op dit moment vaak geen afspraken zijn vastgelegd over woningsplitsen en -delen. Daarbij komt dat het vergunningensysteem, waarbij voor elke gesplitste of gedeelde woning een aparte aanvraag moet worden ingediend en behandeld een relatief tijdrovend en kostbaar proces is.

Gemeente Renkum: informatie op de website

De gemeente Renkum heeft zowel voor woningdelen als voor woningsplitsen een stappenplan op de website geplaatst. Dit geeft particuliere initiatiefnemers inzicht in het proces dat doorlopen moet worden. Ook is aangegeven aan welke voorwaarden moet worden voldaan en welke kosten zijn gemoeid met de behandeling van het initiatief bij de gemeentelijke intake tafel.

Gemeente Buren: onderzoek Beusichem Bouwt

De gemeente Buren heeft de werkgroep Beusichem Bouwt van de dorpsraad Beusichem gevraagd onderzoek te doen naar wat er volgens inwoners zou moeten veranderen om woningsplitsing in Beusichem te vereenvoudigen. Hieraan voorafgaand is in 2023 onderzoek gedaan naar de wens van inwoners om hun woning of perceel te splitsen in het dorp, waaruit bleek dat er veel animo is, maar onduidelijk is wat de mogelijkheden zijn en welke regels er gelden.

Kansen

1. **Promoot de kansen van woningdelen en splitsen** en communiceer duidelijk over de (on)mogelijkheden en de te doorlopen stappen via een centrale pagina op de gemeentelijke website. Voor de communicatie over algemeen geldende regels vanuit Rijksbeleid en andere partijen zoals hypotheekverstrekkers en verhuurders zou de Provincie Gelderland een rol kunnen spelen.
2. **Bied procesbegeleiding:** Zorg voor een toegankelijk loket waar geïnteresseerden via bijvoorbeeld een splitsingscoach informatie kunnen inwinnen en kunnen sparren over hun idee, voordat ze een formele aanvraag indienen. Een splitsingscoach (mogelijk in aanvulling op een bestaande omgevingscoach) zou door meerdere gemeenten gezamenlijk aangesteld kunnen worden, of de provincie zou hierin een faciliterende rol kunnen spelen.
3. **Benader eigenaar-bewoners van grote woningen actief:** Breng in kaart waar de grootste kansen liggen voor woningsplitsing en -delen in de particuliere voorraad door deze te scannen op grote woningen, kleine huishoudens en weinig druk op de openbare ruimte. Vervolgens kunnen inwoners van deze wijken actief worden benaderd en geïnformeerd over de mogelijkheden en voordelen van woningdelen en splitsen.
4. **Zoek samenwerkingen met bemiddelingsorganisaties:** Eigenaar bewoners van grote woningen willen hun woning soms wel delen, maar kennen binnen hun netwerk geen mensen die hier behoefte aan hebben en zijn soms huiverig een 'wildvreemde' in huis te nemen. Partijen als Hospishousing en TakecareBnB matchen particuliere woningeigenaren aan kwetsbare jongeren.
5. **Maak prestatieafspraken** met woningcorporaties over woningdelen- en splitsen. Bijvoorbeeld over het splitsen van grote eengezinswoningen of kamerverhuur / deelwoningen voor het huisvesten van statushouders en starters. Maar ook over het mogelijk maken van hospitaerverhuur in huurcontracten.

4.5 Toeslagen, uitkering en financiering

Initiatiefnemers lopen soms ook tegen financiële en fiscale drempels aan. Bij woningdelen gaat het vooral om fiscale drempels bij mensen die afhankelijk zijn van toeslagen en uitkeringen, terwijl bij woningsplitsing met name de investering die nodig is voor de splitsing een drempel vormt.

Hoewel veel fiscale regelgeving omtrent woningdelen op nationaal niveau is vastgelegd, kunnen gemeenten wel maatwerk bieden. Woningdelen kan een negatief effect hebben op inkomensafhankelijke regelingen zoals AOW, bijstand of huurtoeslag, omdat bewoners als 'gemeenschappelijk huishouden' worden gezien. Dit ontmoedigt vooral mensen met een lager inkomen om een woning te delen. Gemeenten kunnen maatwerk toepassen om deze belemmering weg te nemen, bijvoorbeeld door deelwoningen niet als gemeenschappelijk huishouden te labelen, of woningen administratief kadastraal te splitsen dragen hieraan bij. In tijdelijke en/of schrijnende situaties kan ook maatwerk op de kostendelersnorm worden toegepast, om het in huis nemen van (tijdelijk) dakloze bekenden niet te ontmoedigen.

Bij woningsplitsing vormt de investering een drempel. Hoewel de waarde van gesplitste woningen doorgaans opgeteld altijd hoger is dan de oorspronkelijke woning, is in veel gevallen een behoorlijke voorinvestering nodig. Een officiële (kadastrale) splitsing vraagt om bouwkundige aanpassingen zoals een eigen opgang, meterkast en voorzieningen, zoals keuken en badkamer. De kosten hiervan variëren tussen de 25.000 en 150.000 euro. Ook moeten er kosten gemaakt worden voor een architect en adviseurs voor het ontwerp, notariskosten voor de kadastrale splitsing en de leges voor de gemeente. Hierbij speelt marktdynamiek ook een rol: In dorps- en stadskernen en woonwijken met een goede voorzieningestructuur is de woningvraag hoger dan in het buitengebied. Hier zal de terugverdientijd dan ook vele malen korter zijn dan in gebieden waar de woningvraag lager is.

Kansen

1. **Label deelwoningen niet als gemeenschappelijk huishouden:** Woningdelers in de gemeente Nijmegen die in een deelwoning van Talis wonen worden door de gemeente niet beschouwd als een gemeenschappelijk huishouden. Op deze manier worden ze niet gekort op een eventuele uitkering⁶.
2. **Maatwerk kostendelersnorm:** Pas als gemeente in specifieke, schrijnende gevallen tijdelijk maatwerk op de kostendelersnorm toe.
3. **Verlaag leges:** Leges die gekoppeld zijn voor het in behandeling nemen van een vergunningsaanvraag kunnen, zeker voor initiatiefnemers een grote belemmering vormen. Overweeg om de leges voor woningdelen te schrappen en voor splitsing te verlagen. Zo is in het afsprakenkader tussen de gemeente Buren en de woningcorporaties vastgelegd dat de kosten voor de vergunningaanvraag voor het mogelijk maken van kamergewijze verhuur aan statushouders door de gemeente gedragen worden.
4. **Bied financiële ondersteuning.** Hoewel de som van de waarde van gesplitste woningen altijd hoger is dan de waarde van de oorspronkelijke woning, vereist het splitsen van een woning een behoorlijke voorinvestering (terwijl uiteindelijk – zeker op de lange termijn - de financiële opbrengsten ruimschoots de voorinvesteringen overtreffen). Voor het realiseren van het ontwerp en het voorbereiden van de vergunningsaanvraag moeten bijvoorbeeld een architect en adviseurs worden betaald, evenals de leges aan de gemeente. Ook banken en hypotheekverstrekkers zien soms risico's bij woningsplitsing en willen soms niet de gehele investering financieren. Een stimuleringslening (revolverend fonds met gunstiger tarieven dan bij een private bank) die afgelost wordt na realisatie van de splitsing zou deze belemmeringen kunnen wegnemen.

4.6 Belemmeringen en kansen op hoger beleidsniveau

Naast belemmeringen vanuit lokaal beleid en regelgeving, spelen bij woningdelen ook belemmeringen op een hoger schaalniveau.

Wat betreft hospitaverhuur heeft de Rijksoverheid informatie voor hoofdhuurders en woningeigenaren op een rij gezet op hun [website](#). Hospitaverhuur heeft bijvoorbeeld geen effect op AOW en WW uitkeringen en toeslagen als aan de voorwaarden voor hospitaverhuur wordt voldaan. Kamerverhuur en deelwonen kan daarentegen wel een belemmering zijn voor bepaalde doelgroepen, omdat huurtoeslag niet mogelijk is voor onzelfstandige wooneenheden. Ook vormt de kostendelersnorm een belemmering voor bijstandsgerechtigden die een woning willen delen.

Daarnaast vormt het huurrecht voor hospitaverhuurders vaak ook een belemmering, omdat het na de proefperiode van negen maanden moeilijk is om de huur op te zeggen door de verhuurder. Dit werpt een hoge drempel op om in de eigen woning een kamer te verhuren.

Voor het verhuren van een deel van de eigen woning is bij sommige hypotheekverstrekking goedkeuring nodig. Ook in contracten van woningcorporaties is hospitaverhuur niet zonder meer toegestaan.

In Nederland zijn tot slot huurinkomsten tot €6.324 (prijspeil 2025) belastingvrij. Dit komt neer op een belastingvrije huuropbrengst van €527 per maand. Dit kan het delen of splitsen van de eigen woning financieel minder aantrekkelijk maken. In andere landen liggen die grenzen een stuk hoger, circa €9.000 tot €14.000 euro (en heeft kamerverhuur geen enkele invloed op uitkeringen of toeslagen) ⁷.

Kansen

1. **Kostendelersnorm:** Het ministerie van VRO onderzoekt samen met het ministerie van SZW in hoeverre de kostendelersnorm en het partnerbegrip als belemmering voor woningdelen kan worden weggenomen⁸.
2. **Administratieve kadastrale splitsing:** Door een woning administratief kadastraal te splitsen wordt aan welke wooneenheid een huisnummer toegekend, zonder dat ingrijpende bouwkundige ingrepen nodig zijn. Op deze manier bewonen de huurders op papier een zelfstandige woning en behouden ze bijvoorbeeld het recht op huurtoeslag⁶.
3. **Woondealafspraken:** De toevoeging van onzelfstandige woonruimte telt nu nog niet mee in de woondeal aantallen. Wanneer deze toevoegingen mee zouden tellen, zou hier door corporaties en gemeenten meer prioriteit aan gegeven en actiever op gestuurd kunnen worden.
4. **Beperking van het huurrecht:** Het Rijk werkt aan een [wetswijziging](#) om hospitaverhuur aantrekkelijker te maken. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om een kamer met een tijdelijk contract en een kortere opzegtermijn te verhuren en wordt het makkelijker om hospitaverhuur te beëindigen bij verkoop of overlijden.
5. **Verhoging belastingvrije som aan huurinkomsten:** net als een aantal buitenlandse zou de som van huurinkomsten die belastingvrij mag worden verdiend (thans 6324 euro) een stuk hoger kunnen worden, zodat hospitaverhuur van 1 of 2 kamers aantrekkelijker wordt.

5. Conclusies en aanbevelingen

Samenvattende conclusies

De woningnood in Gelderland is urgent en vraagt om aanvullende oplossingen naast traditionele nieuwbouw. Woningdelen en woningsplitsen bieden een kansrijke en relatief snelle manier om extra woonruimte te creëren binnen de bestaande woningvoorraad.

Volgens landelijke schattingen kunnen via woningsplitsing 80.000 tot 160.000 extra woningen worden gerealiseerd, wat neerkomt op circa 10% van de totale woningbouwopgave. Woningdelen kan daarnaast nog veel meer woningzoekenden huisvesten, vooral in de vorm van onzelfstandige woonruimte.

Toch blijkt uit dit onderzoek dat deze potentie in de praktijk onvoldoende wordt benut.

Gemeenten lopen tegen diverse belemmeringen aan: planologische beperkingen, onduidelijke of ontbrekende beleidskaders, strikte parkeernormen, en een gebrek aan ondersteuning voor particuliere initiatiefnemers.

Veel gemeenten vereisen een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA), wat leidt tot lange procedures en hoge kosten.

Daarnaast ontbreekt vaak het onderscheid tussen verschillende vormen van woningdelen, zoals hospitaverhuur en kamerverhuur, terwijl de impact op de leefomgeving sterk verschilt.

Ook op nationaal niveau zijn er obstakels, zoals de kostendelersnorm, het huurrecht en fiscale regelgeving die woningdelen ontmoedigen. Tegelijkertijd is er bij gemeenten vaak weinig zicht op de daadwerkelijke potentie en motivatie van woningeigenaren om hun woning te delen of te splitsen.

Dit rapport hoopt gemeenten en provincie handvatten te bieden voor het nader uitwerken van beleid en het zetten van stappen om woningdelen en –splitsen op een evenwichtige manier te stimuleren, zodat zowel aan de kwantitatieve woonbehoefte als aan een kwalitatief goede leefomgeving wordt gewerkt.

Aanbevelingen

1. **Beleidsverankering:** Veranker woningdelen en -splitsen expliciet in de Omgevingsvisie en volkshuisvestingsprogramma's. Koppel dit aan bredere beleidsdoelen zoals duurzaamheid, leefbaarheid en vergrijzing.
2. **Differentiatie in regelgeving:** Maak onderscheid tussen de verschillende vormen van woningdelen en splitsen. Bied bijvoorbeeld vergunningsvrijstelling voor laag-impactvarianten zoals hospitaverhuur.
3. **Versimpel procedures:** Ontwikkel standaardvergunningroutes, beleidsregels en beoordelingskaders om de doorlooptijd en onzekerheid voor initiatiefnemers te verkleinen.
4. **Flexibel parkeerbeleid:** Actualiseer parkeernormen op basis van de nieuwste CROW-richtlijnen, pas maatwerk toe en onderzoek alternatieven zoals deelmobiliteit en ruimtelijke herinrichting.
5. **Actieve ondersteuning:** Richt een gemeentelijk loket in voor advies en begeleiding, communiceer helder over procedures en voorwaarden, en benader actief woningeigenaren in kansrijke gebieden. De provincie zou hierin kunnen ondersteunen door een coach aan te stellen die in meerdere gemeenten ingezet kan worden.
6. **Financiële stimulansen:** Verlaag leges, bied stimuleringsleningen aan en pas maatwerk toe bij uitkeringen en toeslagen om financiële drempels weg te nemen.
7. **Samenwerking met het Rijk:** Ga in gesprek over het versoepelen van landelijke regels zoals de kostendelersnorm en het huurrecht, en pleit voor het meetellen van onzelfstandige woonruimte in woondeals. Ook hier ligt een rol voor de provincie.

Door deze aanbevelingen op te volgen, kunnen gemeenten en provincie woningdelen en -splitsen effectief en evenwichtig inzetten als volwaardige aanvulling op de woningbouwopgave, met oog voor leefbaarheid, duurzaamheid en sociale cohesie.

Verantwoording

Onderzoeken en handreikingen

- Woningdelen en woningsplitsen mogelijk en makkelijker maken – Platform 31 (2025)
- Handreiking voor Parkeren bij Optoppen – provincie Zuid-Holland, Provincie Utrecht, Platform 31 en Aedes
- Woningdelen en woningsplitsen in Gelderland – Platform 31 (2024)
- De kansen van woningsplitsen – IPW (2024)
- Parkeernormen en duurzame gebiedsontwikkeling – CROW (2025)
- Handreiking Hospitaverhuur voor gemeenten – Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
- Beter benutten van de bestaande woningvoorraad, Potentie in de Gelderse Woningvoorraad – Companen (2024)
- De potentie van splitsen en optoppen – Stec (2023)
- Van Bortel, G. & Wassenberg, F. (2025) Herstel de hospita in ere, voor meer woonruimte en gezelligheid. Trouw, 26 september.

Deskresearch geraadpleegde documenten van gemeenten:

- **Brummen:** Collegeprogramma 2022-2026, Woonagenda 2019-2023, Bestemmingsplan Kom Brummen, Bestemmingsplan Eerbeek, Beleidsregel ruimtelijke afwijkingmogelijkheden, Inwoonregeling gemeente Brummen 2014, Paraplubestemmingsplan parkeren.
- **Buren:** Collegeprogramma 2022-2026, Omgevingsvisie Buren 2022, Woningprogramma 2020-2030, Bestemmingsplan Kernen Buren, Bestemmingsplan Buitengebied, Beleidsregels buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, Parkeerbeleid 2024-2030, Beleidskader huisvesting arbeidsmigranten, Uitvoeringskader transformatie naar woningen, VAB beleid, Afsprakenkader kamergewijze verhuur.
- **Druten/Wijchen:** Collegeprogramma 2022-2026 Druten en Wijchen, Omgevingsvisie Druten 2025, Omgevingsvisie Wijchen 2024, Woonvisie Wijchen 2024-2028, Woonvisie Druten 2023-2027, Omgevingsplan Stedelijk Gebied Wijchen, Beleidsregels omzetting zelfstandige naar onzelfstandige woningen gemeente Wijchen, Beleidsregels parkeernormen gemeente Wijchen, Beleidsregels parkeernormen Druten

- **Doetinchem:** Coalitieagenda 2022-2026, Omgevingsvisie Doetinchem 2023, Bestemmingsplan stedelijk gebied 2021, Bestemmingsplan Landelijk gebied 2020, Woonvisie 2023-2036, Beleidsregel Kamerverhuur in de gemeente Doetinchem, Notitie wonen landelijk gebied gemeente Doetinchem, Beleidsregel planologisch kader voor het landelijk gebied, Nota parkeernormen 2024.
- **Ede:** Bestuursakkoord 2022-2026, Omgevingsvisie Ede 2040, Programma beter benutten bestaande woningvoorraad 2025, Omgevingsplan Ede Parapluplan wonen, Bestemmingsplan Ede Centrum, Bestemmingsplan Ede buitengebied, Uitgangspunten huisvesting arbeidsmigranten gemeente Ede 2025, Beleidsregel onttrekking en splitsing 2019, Nota parkeernormen Ede 2025
- **Epe:** Collegeprogramma 2022-2026, Omgevingsvisie Epe, Woonagenda 2024-2028, Afwegingskader woningsplitsing in het buitengebied van Epe, Bestemmingsplan buitengebied Epe, Bestemmingsplan Epe Zuid, Parkeerbeleid 2024
- **Harderwijk:** Collegeprogramma 2022-2026, Woonvisie 2017, Omgevingsplan gemeente Harderwijk, Beleidsregel splitsen woningen, voorstel toets splitsing, probleemanalyse woningsplitsing en kamerverhuur
- **Neder-Betuwe:** Collegeprogramma 2022-2026, Omgevingsvisie, Programma Wonen 2022-2030, Memo woningsplitsing, Omgevingsplan Kernen Neder-Betuwe, Omgevingsplan Buitengebied Dodewaard en Echteld, Beleidsplan huisvesting arbeidsmigranten, Nota parkeernormen Neder-Betuwe
- **West Maas en Waal:** Collegeprogramma 2022-2026, Woonvisie 2022-2026, Omgevingsplan, Nota parkeren 2019
- **Zutphen:** Collegeprogramma 2022-2026, Woonvisie 2019-2024, Bestemmingsplan Oude stad IJsselkade, Bestemmingsplan Zuidwijken, Omgevingsplan Landelijk gebied, Parapluplan correctie wonen, Beleidsregel transformatie naar wooneenheden 2023, Beleidsregel afwijkingmogelijkheden BOPA, ontwerp omgevingsvisie Zutphen 2040, Parapluplan standplaatsen terrassen, evenementen en parkeren.

Interviews met beleidsadviseurs wonen, ruimtelijke ordening, vergunningverlening en mobiliteit van de 10 deelnemende gemeenten in de periode februari 2025-juni 2025.

Bijlage 1 Planologische procedures in de huidige praktijk

Woningdelen	
Brummen	BOPA → Het bewonen van een woning door meerdere huishoudens is niet toegestaan. Het begrip inwoning is wel gedefinieerd om meerdere huishoudens in een woning te laten wonen in het kader van mantelzorg.
Buren	BOPA → Het bewonen van een woning door meerdere huishoudens is niet toegestaan, het begrip inwoning is wel gedefinieerd om meerdere huishoudens onder voorwaarden in een woning te laten wonen in het kader van mantelzorg. Het beleid huisvesting arbeidsmigranten staat bewoning van woningen door meer dan één huishouden niet toe. In het afsprakenkader kamergewijze verhuur tussen de gemeente en de woningcorporatie wordt kamergewijze verhuur voor de huisvesting van statushouders wel mogelijk gemaakt.
Doetinchem	BOPA → Het bewonen van een woning door meerdere huishoudens is niet toegestaan. Wel wordt het afgeven van een vergunning vereenvoudigd voor hospitaverhuur door de beleidsregel kamerverhuur .
Druten	BOPA → Het bewonen van een woning door meerdere huishoudens is niet toegestaan. Zorg-voor-elkaar woning is wel gedefinieerd zodat bewoning door meerdere huishoudens in het kader van (pré)mantelzorg of oudere bewoners met vergunning mogelijk is.
Ede	Hospitaverhuur is vergunningsvrij. Dit is vastgelegd in het omgevingsplan Ede, parapluplan wonen . Daarnaast wordt kamergewijze verhuur onder voorwaarden mogelijk gemaakt via een omzettingsvergunning, daarnaast is ook een omgevingsvergunning nodig om af te wijken van het omgevingsplan.
Epe	BOPA → Het bewonen van een woning door meerdere huishoudens is niet toegestaan. Er kan onder voorwaarden wel ontheffing verleend worden voor bewoning van twee huishoudens.
Harderwijk	In sommige bestemmingsplannen wordt een woning niet beperkt tot de bewoning door één huishouden en is daarom geen vergunning vereist. In andere plannen wordt dit wel beperkt.
Neder-Betuwe	BOPA → Het bewonen van een woning door meerdere huishoudens is niet toegestaan.
West Maas en Waal	BOPA → Het bewonen van een woning door meerdere huishoudens is niet toegestaan. Wel zijn afwijkingsmogelijkheden opgenomen voor mantelzorg, meergeneratiewonen en kamerbewoning.
Wijchen	BOPA → Het bewonen van een woning door meerdere huishoudens is niet zonder vergunning toegestaan. In de beleidsregel omzetting zelfstandige woningen in onzelfstandige woningen is opgenomen aan welke voorwaarden moet worden voldaan voordat planologische medewerking wordt verleend. Zorg-voor-elkaar woning is wel gedefinieerd zodat bewoning door meerdere huishoudens in het kader van (pré)mantelzorg of oudere bewoners met vergunning mogelijk is.
Zutphen	BOPA → Het bewonen van een woning door meerdere huishoudens is niet toegestaan. In het buitengebied is inwoning gedefinieerd, waarmee woningdeling vergunningsvrij is.

Woningsplitsing

Brummen	BOPA → Het aantal woningen mag niet toenemen ten opzichte van het aantal zoals opgenomen in de verbeelding. Woningsplitsing in het buitengebied is wel genoemd als afwijkingsmogelijkheid in de beleidsregel Buitenplanse Afwijkingsmogelijkheden
Buren	BOPA → Het aantal woningen mag niet toenemen ten opzichte van het aantal zoals opgenomen in de verbeelding. Woningsplitsing is wel genoemd als afwijkingsmogelijkheid in de beleidsregel Buitenplanse Omgevingsplanactiviteiten.
Doetinchem	BOPA → Het aantal woningen mag niet toenemen ten opzichte van het aantal zoals opgenomen in de verbeelding. Woningsplitsing in het buitengebied is onder voorwaarden wel mogelijk gemaakt via de notitie wonen voor het landelijk gebied en de beleidsregel planologisch kader voor het landelijk gebied.
Druten	BOPA → Het aantal woningen mag niet toenemen ten opzichte van het aantal zoals opgenomen in de verbeelding. Wel geldt in het toetsingskader voor kleinschalige woningbouwinitiatieven een extra waardering voor woningsplitsing.
Ede	BOPA → Het aantal woningen mag niet toenemen ten opzichte van het aantal zoals opgenomen in de verbeelding. Er zijn wel afwijkingsmogelijkheden opgenomen voor splitsing in het buitengebied
Epe	BOPA → Het aantal woningen mag niet toenemen ten opzichte van het aantal zoals opgenomen in de verbeelding. Voor het buitengebied zijn afwijkingsmogelijkheden omschreven in het afwegingskader woningsplitsing in het buitengebied.
Harderwijk	In een deel van de wijken (waar oudere bestemmingsplannen gelden) is splitsing vergunningsvrij, voor de overige wijken zijn beleidsregels vastgesteld waaraan initiatieven worden getoetst.
Neder-Betuwe	BOPA → Het aantal woningen mag niet toenemen ten opzichte van het aantal zoals opgenomen in de verbeelding. Er zijn wel afwijkingsmogelijkheden opgenomen voor splitsing opgenomen voor splitsing in het omgevingsplan voor zowel de kernen als het buitengebied voor zeer grote woningen.
West Maas en Waal	BOPA → Per bouwperceel is slechts één woning toegestaan
Wijchen	BOPA → Het aantal woningen mag niet toenemen ten opzichte van het aantal zoals opgenomen in de verbeelding. Er zijn wel afwijkingsmogelijkheden opgenomen ten behoeve van splitsing van grote monumenten. Ook geldt in het toetsingskader voor kleinschalige woningbouwinitiatieven een extra waardering voor woningsplitsing.
Zutphen	BOPA → Het aantal woningen mag niet toenemen ten opzichte van het aantal zoals opgenomen in de verbeelding. Voor de binnenstad is een wijzigingsbevoegdheid opgenomen, waarbij voldaan moet worden aan de geldende voorwaarden. Ook splitsing in het kader van mantelzorg is opgenomen in de beleidsregel afwijkingsmogelijkheden BOPA.

Datum: Versie 2, 20/10/2025
In opdracht van: Provincie Gelderland
Deelnemende gemeenten: Brummen, Buren, Doetinchem, Druten en Wijchen, Ede, Epe, Harderwijk, Neder-Betuwe, West Maas en Waal, Zutphen

Team
Arcadis: Wouter Jan Verheul, Laura Alblas, Jacob Vogel en aanvullend expert omgevingsrecht Simone Bos
Sweco: Sarah Thiel, Wiebe de Ridder en aanvullend expert parkeerbeleid Jeroen Quee