

Vorbereidingsbesluit woningsplitsing en woningdelen

Documentnummer D-167765 / Z-25-199561

Vorbereidingsbesluit woningsplitsing en woningdelen

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Beverwijk

- overwegende dat een wijziging van het omgevingsplan wordt voorbereid met het oog op het verbieden van woningsplitsing en woningdelen;
- gelet op artikel 4.14 van de Omgevingswet;
- gelet op het raadsbesluit delegatie en adviesrecht Omgevingswet gemeente Beverwijk van 17 mei 2023;

BESLUIT:

Artikel I

De voorbeschermingsregels vast te stellen die zijn opgenomen in bijlage A.

Artikel II

Dit besluit in werking te laten treden op de dag na die van bekendmaking.

Aldus besloten in vergadering van 10 maart 2026

De burgemeester

M.E. Smit

De gemeentesecretaris

A. Heiner

Bijlage A

Voorbeschermingsregels woningsplitsing en woningdelen

Voorrangsbepaling

Voor zover de regels in het tijdelijke deel van dit omgevingsplan, bedoeld in artikel 22.1, onder a, van de Omgevingswet, afwijken van deze voorbeschermingsregels, gelden alleen de voorbeschermingsregels.

Hoofdstuk 1 Voorbeschermingsregels

Artikel 1.1 Begripsbepalingen

Voor de toepassing van dit hoofdstuk en van de regels over het bouwen, in stand houden en gebruiken van bouwwerken in het tijdelijke deel van dit omgevingsplan, bedoeld in artikel 22.1, onder a, van de Omgevingswet, wordt verstaan onder:

- a. duurzame gemeenschappelijke huishouding: een band tussen een vaste groep personen die het enkel gezamenlijk bewonen van bepaalde woonruimte te boven gaat en die de bedoeling heeft om bestendig voor onbepaalde tijd een economisch-consumptieve eenheid te vormen, waarbij er sprake dient te zijn van:
 - 1. een samenlevingswens tussen de personen die niet overwegend wordt bepaald door de beslissing om de betrokken woonruimte te delen; en
 - 2. een bloedverwantschap, huwelijksbinding of een daaraan in intensiteit en continuïteit gelijk te stellen mate van binding tussen de bewoners;
- b. huishouden: een alleenstaande dan wel twee of meer personen die een duurzame gemeenschappelijke huishouding voeren;
- c. woning: een gebouw of een gedeelte van een gebouw inclusief aanhorige gebouwen dat een zelfstandige woonruimte dan wel een samenstel van onzelfstandige woonruimten is;
- d. onzelfstandige woonruimte: een of meerdere ruimten in een gebouw, bestemd voor bewoning door een huishouden, waarvan de bewoners de keuken, het toilet of de badkamer delen met andere bewoners, die niet behoren tot hun huishouden;
- e. zelfstandige woonruimte: een gebouw of een gedeelte van een gebouw, bestemd voor bewoning door een huishouden, waarvan de bewoners de keuken, het toilet en de badkamer alleen delen met bewoners die tot hun huishouden behoren.

Artikel 1.2 Verbod op woningsplitsing

- 1 Het is verboden een woning te verbouwen tot twee of meer woningen.
- 2 Het eerste lid is niet van toepassing op nieuwe woningen die gebouwd kunnen worden krachtens een omgevingsvergunning die werd verleend voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit artikel.

Artikel 1.3 Verbod op woningdelen

- 1 Het is verboden gronden en bouwwerken te gebruiken als onzelfstandige woonruimten.
- 2 Het eerste lid is niet van toepassing op onzelfstandige woonruimten die rechtmatig bestaan op het tijdstip van inwerkingtreding van dit artikel of kunnen worden gerealiseerd op grond van een omgevingsvergunning die werd verleend voorafgaand aan dit tijdstip.

Algemene toelichting

Gelet op het tijdelijke karakter van de voorbeschermingsregels wordt voor een toelichting bij dit tijdelijke regelingdeel van het omgevingsplan verwezen naar de motivering van het voorbereidingsbesluit. Die is te raadplegen in het gemeenteblad van Beverwijk, te raadplegen op overheid.nl, onder andere via 'meer documentkenmerken' in het Omgevingsloket.

Motivering

Beleid

De gemeente Beverwijk signaleert in toenemende mate overlast als gevolg van woningsplitsing en woningdelen in, met name, de binnenstad en Wijk aan Zee. In verschillende woningen worden meer bewoners gehuisvest dan wenselijk is. Dit leidt tot klachten van omwonenden over onder andere geluidsoverlast, een tekort aan parkeerruimte en een verminderde leefbaarheid. Tegelijkertijd bestaat de behoefte vanuit de gemeenteraad dat de woningvoorraad, ter uitvoering van de woonvisie, beter wordt benut. De gemeente streeft ernaar om deze verschillende belangen op een evenwichtige wijze te reguleren. Enerzijds wil zij ongewenste situaties, zoals overbewoning en oneigenlijk gebruik van woonruimte, kunnen tegengaan. Anderzijds wil zij ruimte blijven bieden aan vormen van bewoning die bijdragen aan een voldoende, gevarieerd en leefbaar woonaanbod. Om dit evenwicht te bereiken, acht de gemeente het noodzakelijk om duidelijke en juridisch houdbare regels te formuleren voor het gebruik van woonruimte. Het omgevingsplan heeft die door de verschillende regels in de bestemmingsplannen nu niet.

Ruimtelijke context

De mogelijkheden voor woningsplitsing en woningdelen worden bepaald door de regels in de diverse bestemmingsplannen en beheersverordeningen, die deel uitmaken van het omgevingsplan van Beverwijk. Doordat deze bestemmingsplannen op verschillende momenten tot stand zijn gekomen, is er op dit moment geen eenduidige regeling voor woningsplitsing en woningdelen. Hieronder staat een beknopt overzicht van relevante regels in de belangrijkste ruimtelijke plannen.

NL.IMRO.0375.BPWoongebiedWest

- In het bestemmingsplan Woongebied West zijn de voor 'Wonen' aangewezen gronden bestemd voor wonen.
- Volgens artikel 1.66 omvat wonen de permanente huisvesting van één of meerdere personen in een woning.
- Volgens artikel 1.67 is een woning een complex van ruimten, uitsluitend bedoeld voor de huisvesting van één afzonderlijk huishouden.
- Huishouden is niet gedefinieerd in het bestemmingsplan.
- Artikel 12.2.2 bepaalt dat het aantal woningen niet meer mag bedragen dan het bestaande aantal woningen tenzij anders op de verbeelding is aangegeven.
- Voor het gebruik als bed & breakfast bij de woning gelden specifieke regels.

NL.IMRO.0375.BPWoongebiedOost

- In het bestemmingsplan Woongebied Oost zijn de voor 'Wonen' aangewezen gronden bestemd voor wonen.
- Volgens artikel 1.74 omvat wonen de permanente huisvesting van één of meerdere personen in een woning.
- Volgens artikel 1.75 is een woning een complex van ruimten, uitsluitend bedoeld voor de huisvesting van één afzonderlijk huishouden.
- Volgens artikel 1.47 is sprake van een huishouden als één of meer personen in vast verband samenleven en er sprake is van continuïteit in de samenstelling ervan en van onderlinge verbondenheid.
- Artikel 13.2.2 bepaalt dat het aantal woningen niet meer mag bedragen dan het bestaande aantal woningen tenzij anders op de verbeelding is aangegeven.
- Voor het gebruik als bed & breakfast bij de woning gelden specifieke regels.

NL.IMRO.0375.BPWijkaanZee2016-VG01

- In het bestemmingsplan Wijk aan Zee 2016 zijn de voor 'Wonen' aangewezen gronden bestemd voor wonen.

- Volgens artikel 1.65 omvat wonen de permanente huisvesting van één of meerdere personen in een woning.
- Volgens artikel 1.66 is een woning: een (gedeelte van een) gebouw, dat dient voor de huisvesting van één afzonderlijk huishouden, niet zijnde een bijzondere woonvorm of kamerverhuur / logies tenzij er sprake is van een hoofdbewoner en daarnaast sprake is van kamerverhuur/logies voor niet meer dan vier personen. De hoofdbewoner dient op het betreffende adres geregistreerd te staan bij de gemeente.
- Artikel 1.41 definieert 'huishouden' als de bewoning door een persoon of meerdere personen in de vorm van een vast samenlevingsverband, niet zijnde kamerverhuur of een bijzondere woonvorm, van een woning.
- Artikel 1.43 definieert 'kamerverhuur' als het bedrijfsmatig verhuren of het aanbieden van kamers voor bewoning.
- Artikel 1.46 definieert 'logies' als het bedrijfsmatig verschaffen van nachtverblijf aan personen die kortdurend nachtverblijf houden gericht op toerisme en/of zakelijk gebruik, waarbij er sprake is van een pensionhouder dan wel een aanspreekpunt bij calamiteiten;
- Artikel 16.2.2 bepaalt dat:
 - a) [...]
 - b) uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'gestapeld' [...] gestapelde woningen [mogen] worden gebouwd;
 - c) per hoofdgebouw, met uitzondering van hoofdgebouwen zoals onder b bedoeld, [...] één woning [is] toegestaan;
 - d) ter plaatse van de aanduiding 'maximum aantal wooneenheden', [...] het aantal woningen of appartementen niet meer [mag] bedragen dan het aangeduide aantal wooneenheden.
- Artikel 16.3 bevat specifieke regels voor bed & breakfast als een vorm van een bedrijf aan huis.

NL.IMRO.0375.BPGroenewestrand-VG01

- In het bestemmingsplan Groene Westrand Beverwijk zijn de voor 'Wonen' aangewezen gronden bestemd voor wonen.
- Wonen wordt in het bestemmingsplan niet gedefinieerd.
- Artikel 18.2 stelt regels aan woningen.
- Artikel 1.50 definieert een woning als een complex van ruimten, uitsluitend bedoeld voor de huisvesting van één afzonderlijk huishouden.
- Huishouden is niet gedefinieerd in het bestemmingsplan.
- Artikel 18.2.2 bepaalt dat het aantal woningen per bouwvlak maar niet meer [mag] bedragen dan het bestaande aantal woningen ten tijde van het ter inzage leggen van het ontwerp van [het] bestemmingsplan.

NL.IMRO.0375.BPSTATIONSGBIED

- In het bestemmingsplan Stationsgebied 2012 zijn de voor 'Wonen' aangewezen gronden bestemd voor woningen.
- Artikel 1 definieert een woning als een complex van ruimten, uitsluitend bedoeld voor de huisvesting van één afzonderlijk huishouden, niet zijnde een woonwagen.
- Huishouden is niet gedefinieerd in het bestemmingsplan.
- Het aantal woningen is niet gemaximeerd.
- Er gelden geen specifieke regels voor bed & breakfast.
- Voor bedrijven aan huis geldt een vergunningplicht.

NL.IMRO.0375.BVGrOostrandherz-VG01

- In de beheersverordening Groene Oostrand zijn de voor 'Zone Wonen' aangewezen gronden bestemd voor wonen.

- Wonen wordt in de beheersverordening niet gedefinieerd.
- Artikel 10.2 bevat regels voor het bouwen van woningen.
- Artikel 1.51 definieert een woning als ieder uitsluitend voor permanente bewoning bestemd gebouw of gedeelte daarvan, dat blijkens constructie en inrichting bestemd is voor bewoning door één gezin of een afzonderlijk levend persoon c.q. personen.
- Artikel 10.3 stelt regels voor een beroep aan huis.
- Er gelden geen specifieke regels voor bed & breakfast.

NL.IMRO.03750000BPBreestraateo-

- In het bestemmingsplan Breestraat e.o. zijn de als zodanig aangewezen gronden bestemd voor woondoeleinden, met de daarbij behorende gebouwen, andere bouwwerken en erven. De op de plankaart als zodanig aangewezen gronden zijn bestemd voor gestapelde woningen, erven en parkeervoorzieningen, met de daarbij behorende bouwwerken.
- Woondoeleinden wordt in het bestemmingsplan niet gedefinieerd.
- De voor centrumdoeleinden aangewezen gronden zijn op de verdiepingen bestemd voor woningen.
- Artikel w1 definieert een woning als complex van ruimten, uitsluitend bedoeld voor de huisvesting van één huishouden.
- Huishouden wordt in het bestemmingsplan niet gedefinieerd.
- Artikel 6.1.2 stelt splitsing van bebouwing vergunningplichtig.
- Voor woningen dient te worden uitgegaan van een vloeroppervlakte van ten minste 60 m².
- In sommige gevallen geldt dat enkel eengezinshuizen mogen worden gebouwd.
- Artikel 8.2 stelt voorwaarden aan beroeps- en bedrijfsmatige activiteiten in en bij woningen.
- Er gelden geen specifieke regels voor bed & breakfast.

Juridische context: voorbereidingsbesluit vooruitlopend op wijziging omgevingsplan

Om een eenduidige regeling te verkrijgen is het noodzakelijk om het omgevingsplan te wijzigen. De procedure tot wijziging van het omgevingsplan duurt enige maanden, doordat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure moet worden gevolgd. Die houdt kort gezegd in dat een ontwerpbesluit ter inzage wordt gelegd, een ieder zijn zienswijze naar voren kan brengen en daarna de gemeenteraad het definitieve besluit neemt. Daarnaast stelt de Omgevingswet regels aan de inwerkingtreding van het besluit, waardoor het na vaststelling van de omgevingsplanwijziging nog ruim zes weken kan duren voordat de nieuwe regels rechtskracht verkrijgen. Tot die tijd gelden de huidige regels en is er onvoldoende grip op woningsplitsing en woningdelen.

De Omgevingswet voorziet voor dit soort gevallen in de mogelijkheid van voorbereidingsbescherming (artikel 4.14 Omgevingswet). Het doel van voorbescherming is, in het kort gesteld, het voorkomen van activiteiten die op grond van een geldende regeling nog zijn toegestaan, maar die met de in voorbereiding zijnde nieuwe regeling naar verwachting niet meer of alleen onder restricties zullen zijn toegestaan. Het voorbereidingsbesluit heeft het karakter van een tijdelijke noodmaatregel die gericht is op het voorkomen van activiteiten. Het komt zonder voorgeschreven voorbereidingsprocedure tot stand en er kan geen beroep tegen worden ingesteld. Het bevoegde bestuursorgaan kan snel, direct en op ieder moment een voorbereidingsbesluit nemen. In Beverwijk is het college van burgemeester en wethouders bevoegd als gevolg van het delegatiebesluit van de gemeenteraad van 17 mei 2023.

De gemeente wil zo snel mogelijk grip krijgen op de druk op de leefomgeving als gevolg van woningsplitsing en woningdelen. Dit kan het beste bereikt worden met een voorbereidingsbesluit. Voordat de procedure tot wijziging van het omgevingsplan volledig is doorlopen, kunnen diverse woningen in de gemeente worden gesplitst of gebruikt worden

voor onzelfstandige woonruimten – al dan niet nadat hiervoor een aanvraag om omgevingsvergunning is gedaan. Het is wenselijk om zo snel mogelijk zekerheid te bieden. Dit kan door middel van een voorbereidingsbesluit dat deze activiteiten – in elk geval voorlopig – verbiedt. De definitieve beslissing over het toestaan van woningsplitsing en woningdelen in Beverwijk wordt gemaakt met de wijziging van het omgevingsplan die volgt op het voorbereidingsbesluit.

Inhoud voorbereidingsbesluit: schrappen mogelijkheid voor woningsplitsing en woningdelen

Met het 'voorbereidingsbesluit woningsplitsing en woningdelen' worden tijdelijke voorbeschermingsregels toegevoegd aan het omgevingsplan. Die voorbeschermingsregels komen in een apart deel van het omgevingsplan te staan (een tijdelijk regelingdeel). In zo'n tijdelijk regelingdeel moet altijd duidelijk worden aangegeven wat de verhouding is tot de regels in de hoofdregeling van het omgevingsplan. Veelal wijken de regels in een tijdelijk regelingdeel af van de hoofdregeling. Er is dan een voorrangsbepaling nodig. De technische standaarden voor een voorbereidingsbesluit bevatten een aanbeveling voor de formulering van deze voorrangsbepaling. Er is voor gekozen met dit voorbereidingsbesluit deze aanbeveling gedeeltelijk op te volgen. Het is wenselijk om expliciet te maken dat de voorbeschermingsregels voorrang hebben op de regels in de voormalige bestemmingsplannen en beheersverordeningen. De aanbeveling in de technische standaarden verwijzen alleen naar de hoofdregeling. De hoofdregeling van het omgevingsplan is de juridisch geconsolideerde versie van het omgevingsplan. Tijdens de overgangsfase bevat die versie nog niet alle geldende regels, omdat de regels van het tijdelijke deel van het omgevingsplan dat bestaat uit de bestemmingsplannen en de beheersverordeningen, niet geconsolideerd worden.

De voorrangsbepaling stelt dat alleen de voorbeschermingsregels gelden, voor zover die afwijken van de regels in het tijdelijk deel van het omgevingsplan. In dit geval is sprake van een afwijking van diverse regels over wonen in meerdere bestemmingsplannen en beheersverordeningen. Doordat sprake is van een afwijking, regelt de voorrangsbepaling dat alleen de voorbeschermingsregels gelden. Bij andere regels van het omgevingsplan is geen sprake van afwijking. Die blijven dan ook onverminderd van kracht. Bij de toepassing van de regels moet eerst nagegaan worden in hoeverre sprake is van afwijking van de regels in het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Het voornemen is om bij de wijziging van het omgevingsplan nader toe te lichten hoe dit beoordeeld moet worden.

Begripsbepalingen (artikel 1.1)

Voor een goede toepassing van de voorbeschermingsregels is het noodzakelijk om enkele woorden nader te definiëren. Het uitgangspunt is dat zo veel mogelijk wordt aangesloten bij het normaal spraakgebruik. Waar mogelijk wordt aangesloten bij begripsbepalingen in bestaande wet- en regelgeving. Een woning kan een zelfstandige woonruimte zijn, maar ook een combinatie van twee of meer onzelfstandige woonruimten. Bewoners van een onzelfstandige woonruimte delen de keuken, het toilet of de badkamer met bewoners van een ander huishouden. Bewoners van een zelfstandige woonruimte doen dat niet. Een zelfstandige woonruimte is een afzonderlijk gebouw of een gedeelte van een gebouw dat al die voorzieningen heeft.

Het verbod op woningsplitsing en woningdelen is alleen relevant voor gebouwen waar wonen is toegestaan. Dat volgt uit de bestemmingsomschrijvingen in de diverse bestemmingsplannen. De regel dat gronden en bouwwerken gebruikt mogen worden voor wonen legt op zichzelf geen beperking op aan het aantal woningen of de woonvorm (zelfstandig of onzelfstandig). Deze voorbeschermingsregels leggen die beperking wel op. Door het verbod op woningsplitsing kan het aantal woningen niet toenemen. Door het verbod op woningdelen kan ook het aantal onzelfstandige woonruimten niet toenemen.

Verbod op woningsplitsing (artikel 1.2)

Het is niet langer toegestaan om van een woning twee of meer woningen te maken. Dit betekent dat een aanvraag om omgevingsvergunning voor een woningsplitsing niet langer

kan worden vergund. Bouwen is vergunningplichtig op grond van artikel 22.26 van het omgevingsplan. De omgevingsvergunning wordt alleen verleend als de activiteit niet in strijd is met de in het omgevingsplan gestelde regels over het bouwen, in stand houden en gebruiken van bouwwerken (artikel 22.29, eerste lid, onder a). De voorbeschermingsregel in artikel 1.2 is zo'n regel. Los daarvan is het verrichten van een activiteit die in strijd is met het omgevingsplan vergunningplichtig (artikel 5.1 Omgevingswet). Om die reden is een woningsplitsing die mag worden uitgevoerd volgens een reeds verleende vergunning, uitgezonderd van het verbod.

Verbod op woningdelen (artikel 1.3)

Met woningdelen wordt bedoeld op de situatie dat meerdere huishoudens in één woning wonen. De bewoners van twee of meer huishoudens delen daarbij wezenlijke voorzieningen buiten de eigen woonruimte, waaronder keuken, toilet en douche of andere wasruimte. De woning heeft dan meerdere onzelfstandige woonruimten. Het gebruik van gebouwen als onzelfstandige woonruimten wordt niet langer toegestaan. Dat betekent dat in een woning slechts één huishouden mag wonen.

Het voorbereidingsbesluit moet bestaande situaties eerbiedigen. Het verbod geldt daarom niet voor onzelfstandige woonruimten die al aanwezig zijn op het tijdstip van inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit. Voorwaarde is wel dat de onzelfstandige woonruimten voor dat tijdstip legaal aanwezig zijn. Dat blijkt uit het bestemmingsplan, de beheersverordening of een omgevingsvergunning. Het kan ook voorkomen dat al een vergunning is verleend voor onzelfstandige woonruimten, maar dat die nog niet in gebruik genomen zijn door bijvoorbeeld bouwwerkzaamheden. Ook in dat geval geldt een uitzondering op het verbod op woningdelen.

Geldigheid voorbereidingsbesluit: vanaf bekendmaking tot wijziging omgevingsplan

De voorbeschermingsregels komen te vervallen als de nieuwe regels – vastgesteld volgens de voorgeschreven procedure voor de wijziging van het omgevingsplan – in werking treden. Mocht het besluit tot wijziging van het omgevingsplan onverhoopt niet tijdig bekendgemaakt worden, dan vervallen de voorbeschermingsregels in elk geval anderhalf jaar na inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit. Het voorbereidingsbesluit treedt in werking na bekendmaking.