

Rectificatie: Verordening tot wijziging van de Huisvestingsverordening, onderdeel woonruimtevoorraad, Leiden 2019

[Deze bekendmaking betreft een rectificatie vanwege het ontbreken van de toelichting. De oorspronkelijke bekendmaking is op 27-12-2019 bekendgemaakt, beschikbaar via Gemeenteblad 2019, 316461]

De raad van de gemeente Leiden:

Gezien het voorstel van burgemeester en wethouders (Raadsvoorstel Rv 19.0101), mede gezien het advies van de commissie,

BESLUIT

1. In te stemmen met de concept beleidsregels onttrekking en woningvorming 2019 en het college te verzoeken deze beleidsregels vast te stellen met dien verstande dat deze in werking treedt op 1 januari 2020.
2. Vast te stellen de Verordening tot wijziging van de Huisvestingsverordening, onderdeel woonruimtevoorraad, Leiden 2019

Artikel I. Wijziging verordening

De Huisvestingsverordening, onderdeel woonruimtevoorraad, Leiden 2019 wordt als volgt gewijzigd:

A. De hoofdstukken 1 en 2, artikelen 1 tot en met 5 komen als volgt te luiden:

HOOFDSTUK 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Begripsbepalingen

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. aanvaardbaar woon- en leefklimaat: een leefbare woonomgeving die aansluit bij voorwaarden en behoeften die in zijn algemeenheid daaraan worden gesteld;
- b. burgemeester en wethouders: het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Leiden;
- c. duurzaam gemeenschappelijke huishouding: een vaste groep van personen tussen wie een band bestaat die het enkel gezamenlijk bewonen van bepaalde woonruimte te boven gaat en die de bedoeling hebben om bestendig voor onbepaalde tijd een huishouden te vormen. Er dient sprake te zijn van een samenlevingswens tussen de personen die niet overwegend wordt bepaald door de beslissing om de betrokken woonruimte te delen.
- d. eigen toegang: elke deur die direct toegang geeft tot de woning bereikbaar via de straatzijde dan wel vanuit een gemeenschappelijke verkeersruimte en die voorzien is van een van gemeentewege verleend huisnummer;
- e. eigenaar: de eigenaar als bedoeld in artikel 1 van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek en die bevoegd is tot het in gebruik geven van de woonruimte of het gebouw, alsmede de erfpachter, vruchtgebruiker of de gerechtigde tot een appartementsrecht als bedoeld in artikel 106 van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek;
- f. gebruiksoppervlakte: gebruiksoppervlakte als bedoeld in NEN 2580;
- g. herstructurering: planmatig en veelal grootschalig ingrijpen in de gebouwde omgeving om verouderde en verloederde gebieden zodanig te vernieuwen dat zij voldoen aan de huidige eisen op het gebied van wonen, werken, recreëren en mobiliteit;
- h. huishouden: een alleenstaande dan wel twee of meer personen die een duurzame gemeenschappelijke huishouding (willen) voeren. Alleenstaanden die bij elkaar wonen, vormen in de regel geen huishouden;
- i. huurprijs: prijs die bij huur en verhuur is verschuldigd voor het enkele gebruik van een woonruimte, uitgedrukt in een bedrag per maand;
- j. huurprijsgrens: de subsidiabele huurprijs per maand zoals genoemd in de Wet op de huurtoeslag;
- k. inwoning: bewoning van een woonruimte die onderdeel uitmaakt van een woonruimte die door een ander huishouden in gebruik is genomen;
- l. kamer: een verblijfsruimte zoals bedoeld in artikel 1.1 van het Bouwbesluit 2012 (Stb. 2011, 416);
- m. koopprijs: prijs die voor de enkele koop van een woonruimte daadwerkelijk is of zal worden betaald;

- n. kooprijsgrens: de prijs van een woning onder de maximale koopgrens genoemd in de Wet bevordering eigenwoningbezit;
- o. kwetsbare doelgroepen: mensen die begeleid worden door maatschappelijke instanties en enige vorm van zorg ontvangen van maatschappelijke instanties;
- p. onttrekken: het slopen of het gebruiken van een (deel van de) woning voor een ander doel dan permanente bewoning door één huishouden;
- q. onttrekkingsvergunning: de vergunning als bedoeld in artikel 21 van de Huisvestingswet 2014;
- r. onzelfstandige woonruimte: een deel van een woning dat dient voor de huisvesting van één huishouden. Kenmerkend is het niet hebben van een eigen toegang tot de woning, het gezamenlijke gebruik (met bewoners van andere onzelfstandige woonruimte in de woning) van sanitaire voorzieningen en/of een keuken met kooktoestel. Een onzelfstandige woonruimte kan uit meerdere kamers bestaan;
- s. verkeersruimte: ruimte anders dan een ruimte in een verblijfsgebied, een toiletruimte, een badruimte of een technische ruimte, bestemd voor het bereiken van een andere ruimte;
- t. wet: Huisvestingswet 2014;
- u. woningcorporatie: toegelaten instelling als bedoeld in artikel 19 van de Woningwet die feitelijk werkzaam is in de gemeente;
- v. woningvorming: het splitsen van een zelfstandige woonruimte in twee of meer woonruimten als bedoeld in artikel 21, aanhef en onder d, van de Huisvestingswet 2014;
- w. woningvormingsvergunning: de vergunning als bedoeld in artikel 21, aanhef en onder d. van de Huisvestingswet 2014
- x. woonruimte: woonruimte als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder j van de Huisvestingswet 2014;
- y. zelfstandige woonruimte: een woning die dient voor de huisvesting van één huishouden. Kenmerkend voor de woning is de aanwezigheid van een eigen toegang tot de woning, eigen sanitaire voorzieningen en keuken met kooktoestel.

HOOFDSTUK 2: Vergunning voor onttrekking, samenvoeging, omzetting of woningvorming

Artikel 2. Aanwijzing vergunningplichtige woonruimte

1. De in het tweede lid van dit artikel genoemde categorieën woonruimten mogen niet zonder vergunning van burgemeester en wethouders:
 - a. anders dan ten behoeve van de bewoning of het gebruik als kantoor of praktijkruimte door de eigenaar geheel of gedeeltelijk aan de bestemming tot bewoning worden onttrokken;
 - b. anders dan ten behoeve van de bewoning of het gebruik als kantoor of praktijkruimte door de eigenaar geheel of gedeeltelijk met andere woonruimte worden samengevoegd;
 - c. van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte worden omgezet, of
 - d. worden verbouwd tot twee of meer zelfstandige woonruimten.
2. Het bepaalde in het eerste lid is van toepassing;
 - a. ten aanzien van het geheel of gedeeltelijk onttrekken van woonruimte aan de bestemming tot bewoning: op woonruimten met een koopprijs beneden de kooprijsgrens dan wel met een huurprijs beneden de huurrijsgrens,
 - b. ten aanzien van het samenvoegen van woonruimten: op woonruimten met een koopprijs beneden de kooprijsgrens dan wel met een huurprijs beneden de huurrijsgrens;
 - c. ten aanzien van het omzetten van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte: op alle zelfstandige woonruimten; en,
 - d. ten aanzien van woningvorming enkel in die gevallen waarbij ten minste een van de te vormen woonruimtes een gebruiksoppervlakte heeft van 40m² of kleiner.
3. Het bepaalde in het eerste lid is niet van toepassing:
 - a. ten aanzien van woonwagens;
 - b. ten aanzien van woningen van een woningcorporatie die ten behoeve van herstructurering gesloopt worden;
 - c. in die gevallen dat sprake is van inwoning.

Artikel 3. Aanvraag vergunning

1. Een aanvraag om een vergunning als bedoeld in artikel 21 van de wet wordt ingediend door gebruikmaking van een door burgemeester en wethouders vastgesteld formulier.
2. Met inachtneming van het voorgaande lid worden bij de aanvraag, onverminderd het bepaalde in artikel 4.5 Algemene wet bestuursrecht, ten minste de volgende gegevens verstrekt:
 - a. het adres van de woonruimte waar de aanvraag betrekking op heeft;

- b. de naam en het adres van de aanvrager, zijnde de eigenaar van de woonruimte of het gebouw;
- c. straat, huisnummer(s), kadastrale aanduiding(en) en huur- of koopprijs van betrokken woonruimte(n);
- d. omschrijving van activiteit waarvoor vergunning wordt aangevraagd, waarbij ten minste wordt aangegeven:
 - i. ten behoeve van welke (andere) bestemming een woonruimte aan de bestemming tot bewoning wordt onttrokken en welk deel van de woonruimte dit betreft, of
 - ii. welke woonruimten worden samengevoegd, of
 - iii. het aantal (on)zelfstandige woonruimten waarin een zelfstandige woonruimte wordt omgezet;
- e. de gewenste vergunningstermijn;
- f. de gegevens over de bestaande situatie, welke, voor zover van toepassing, omvatten huurprijs of koopprijs, het aantal kamers, de gebruiksoppervlakte, de woonlaag en de staat van onderhoud;
- g. de gegevens over de beoogde situatie, welke, voor zover van toepassing, omvatten de huurprijs, het aantal kamers, het aantal bewoners en de bouwtekening of bouw- of omgevingsvergunning;
- h. bij een aanvraag om een vergunning voor het omzetten van een zelfstandige woonruimte, gegevens waaruit blijkt dat voldaan wordt aan de regels zoals gesteld in de vastgestelde Beleidsregel onttrekking en woningvorming, zoals een geluidsisolatieplan.

Artikel 4. Voorwaarden en voorschriften

Aan een vergunning als bedoeld in artikel 21 van de wet kunnen voorwaarden en voorschriften verbonden worden over onder andere:

- a. een beperkte geldingsduur van de vergunning, indien de vergunning voorziet in een tijdelijke behoefte;
- b. de periode waarbinnen van de vergunning gebruik gemaakt moet worden;
- c. geluidsisolatie eisen;
- d. goed verhuurderschap;
- e. het voorkomen van overlast;
- f. indien de vergunning betrekking heeft op omzetting van zelfstandige naar onzelfstandige woonruimte of meerdere zelfstandige woonruimten, voorwaarden en voorschriften in het belang van een aanvaardbaar woon- en leefmilieu in de omgeving van de woning waarop de aanvraag betrekking heeft.

Artikel 5. Weigeringsgronden

- 1. Een vergunning als bedoeld in artikel 21 van de wet wordt in ieder geval geweigerd als:
 - a. naar het oordeel van burgemeester en wethouders het belang van behoud of samenstelling van de woonruimtevoorraad groter is dan het met de onttrekking, samenvoeging, omzetting of woningvorming gediende belang;
 - b. het verlenen van de vergunning zou kunnen leiden tot een onaanvaardbare inbreuk op een aanvaardbaar woon- en leefklimaat in de omgeving van het betreffende woning,
 - c. de onder a en b genoemde belangen niet voldoende kunnen worden gewaarborgd door het stellen van voorwaarden en voorschriften aan de vergunning;
 - d. de vergunningverlening zou leiden tot strijdigheid met de voorschriften uit het vigerende bouwbesluit of het ter plaatse vigerende bestemmingsplan.
- 2. Een vergunning als bedoeld in artikel 21 onder c van de wet wordt in ieder geval ook geweigerd indien:
 - a. het verlenen van de vergunning zou leiden tot het overschrijden van het maximum percentage onttrokken woningen per straat zoals bedoeld in de vastgestelde Beleidsregel onttrekking en woningvorming;
 - b. er tussen de woningen met onzelfstandige woonruimten horizontaal, en indien van toepassing verticaal, niet tenminste 2 aaneengesloten zelfstandige woonruimten, dan wel andere panden niet zijnde woonruimte, zijn;
- 3. Een vergunning als bedoeld in artikel 21 onder d van de wet wordt in ieder geval ook geweigerd indien ten minste één van de te realiseren woonruimtes een gebruiksoppervlakte heeft kleiner dan 24m²;

4. Burgemeester en wethouders kunnen, indien de aanvraag voor een onttrekkingsvergunning is bedoeld voor het huisvesten van kwetsbare groepen, afwijken van het bepaalde in het tweede lid.

B. Ingevoegd wordt een nieuw artikel 6 dat luidt als volgt:

Artikel 6. Intrekking

Burgemeester en wethouders kunnen in aanvulling op het bepaalde in artikel 26 van de wet, een vergunning als bedoeld in de artikel 2 intrekken:

- a. indien de woning niet in goede staat van onderhoud wordt gehouden;
- b. indien er sprake is van aantoonbare en stelselmatige overlast waardoor het woon- en leefklimaat voor omliggende woningen niet langer aanvaardbaar is en die niet kan worden opgelost door het stellen van nadere voorwaarden en voorschriften;
- c. indien de feitelijke situatie of het feitelijk gebruik niet meer in overeenstemming is met de vergunde situatie.

C. Hoofdstuk 3, artikel 6 wordt vervangen door een nieuw artikel 7 dat luidt als volgt:

HOOFDSTUK 3. Slotbepalingen

Artikel 7. Bestuurlijke boete

1. Overtreding van de verboden, bedoeld in artikel 21 van de wet, of het handelen in strijd met de voorwaarden of voorschriften, bedoeld in artikel 24 van de wet, kan worden beboet met een bestuurlijke boete;
2. De boete voor overtreding van de verboden, bedoeld in artikel 21 van de wet,
 - a. voor de eerste overtreding en herhaalde overtreding na 24 maanden: €2500,- voor niet-bedrijfsmatige exploitatie en €5.000,- voor bedrijfsmatige exploitatie;
 - b. voor herhaalde overtreding binnen 24 maanden: €5.000,- voor niet-bedrijfsmatige exploitatie en €10.000,- voor bedrijfsmatige exploitatie
3. Voor het handelen in strijd met de voorwaarden of voorschriften, bedoeld in artikel 24 van de wet, bedraagt:
 - a. voor de eerste overtreding en herhaalde overtreding na 24 maanden: €1000,- voor niet-bedrijfsmatige exploitatie en €2500,- voor bedrijfsmatige exploitatie;
 - b. voor herhaalde overtreding binnen 24 maanden: €2500,- voor niet-bedrijfsmatige exploitatie en €5.000,- voor bedrijfsmatige exploitatie.

D. Ingevoegd wordt een nieuw artikel 8 dat luidt als volgt:

Artikel 8. Hardheidsclausule

Burgemeester en wethouders kunnen artikel 5, lid 1, 2 en 3, van deze verordening buiten toepassing laten of daarvan afwijken voor zover toepassing, gelet op het belang van het bepaalde in de verordening - het waarborgen van een goed woon- en leefklimaat - niet wordt gediend met een weigering van de vergunning en zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

E. Artikel 7 wordt hernummerd naar artikel 9 en komt als volgt te luiden:

Artikel 9 Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking op 1 januari 2020 en vervalt op 1 juli 2023.
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Huisvestingsverordening, onderdeel woonruimtevoorraad, Leiden 2019.

Artikel II Inwerkingtreding

Deze wijzigingsverordening treedt in werking op 1 januari 2020

Artikel III Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als Wijzigingsverordening Huisvestingverordening, onderdeel woonruimtevoorraad, Leiden 2019.

*Gedaan in de openbare raadsvergadering van 17 december 2019,
de Griffier,*



de Voorzitter,

Toelichting op de Huisvestingsverordening, onderdeel woonruimtevoorraad, Leiden 2019

Algemeen

Uitgangspunten Huisvestingswet 2014

Algemeen

De Huisvestingswet 2014 (hierna: wet) biedt gemeenten het (uitputtende) instrumentarium in te grijpen in:

- A. de verdeling van woonruimte en
- B. de samenstelling van de woonruimtevoorraad.

Gebruikmaken van dit instrumentarium – door een Huisvestingsverordening vast te stellen – is niet vanzelfsprekend en dient periodiek onderbouwd en getoetst te worden. De wet stelt derhalve dat de verordening voor maximaal 4 jaren kan gelden.

Het instrumentarium bestaat uit het vaststellen van een Huisvestingsverordening, die regels bevat met betrekking tot het onderdeel:

- A. de verdeling van woonruimte: het in gebruik geven en nemen van goedkope woonruimte en/of het onderdeel:
- B. de samenstelling van de woonruimtevoorraad: wijzigen van de samenstelling van de woningvoorraad.

Het uitgangspunt van de wet is de vrijheid van vestiging. Iedereen die rechtmatig in Nederland verblijft, heeft het recht om zich vrijelijk te verplaatsen en te vestigen. Dit grondrecht kan alleen worden beperkt indien noodzakelijk voor het algemeen belang in een democratische samenleving.

Dat belang kan volgens de wet gelegen zijn in het tegengaan van de onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan goedkope woonruimte. Als hier aantoonbaar sprake van is – en als het instrumentarium van de wet geschikt en proportioneel is om die effecten te bestrijden – kunnen gemeenten verdelingsregels stellen. De schaarste kan betrekking hebben op schaarste aan goedkope woonruimte in het algemeen, schaarste aan woonruimte met specifieke voorzieningen of schaarste aan woonruimte voor de huidige inwoners van een gemeente.

Het bestaan van schaarste op zich is onvoldoende reden om van de wet gebruik te maken: er moet tevens sprake zijn van verdringing van kwetsbare groepen, als gevolg van die schaarste. Teneinde de rechten van woningzoekenden niet onnodig te beperken, dient ingrijpen beperkt te blijven tot die delen van de woningmarkt waar de onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste zich voordoen.

Sturing in de woonruimteverdeling: Holland Rijnland

Sturing in de woonruimteverdeling beperkt zich tot de goedkope woonruimtevoorraad die bestemd is voor verhuur. De vaste huurprijsgrens is vervallen; de gemeente wijst zelf de schaarse, goedkope voorraad aan en maakt deze daarmee vergunningplichtig. Woonruimteverdeling op basis van de wet gebeurt dus aan de hand van een vergunningstelsel. Bemoediging van de gemeente met de verdeling van woonruimte boven de in de verordening genoemde prijsgrens is uitgesloten. Dit onderdeel van de Huisvestingsverordening die de huisvestingsvergunning betreft is in Holland Rijnland verband voorbereid en vastgesteld.

Sturing in de samenstelling van de woonruimtevoorraad: Leiden

Het andere onderdeel van de Huisvestingswet 2014 betreft het wijzigen van de samenstelling van de woonruimtevoorraad. Het vergunningstelsel voor wijzigingen in de woonruimtevoorraad door onttrekking, samenvoeging en omzetting is dit onderdeel van de Huisvestingsverordening opgenomen.

De wet biedt de mogelijkheid om onttrekking, samenvoeging, omzetting en woningvorming dan wel splitsing van aangewezen categorieën woonruimte vergunningplichtig te maken. Dit moet gericht zijn op het voorkomen van schaarste in het goedkope deel van de voorraad. Dit is niet noodzakelijkerwijs dezelfde woonruimtevoorraad als bij de woonruimteverdeling en kan van toepassing zijn op zowel de goedkope huur- als koopvoorraad.

In Leiden zien we dat het aanbod aan woningen in het goedkope deel van de voorraad achter blijft bij de vraag, de verwachting is dan ook dat de komende jaren in Leiden schaarste in het goedkope deel van de voorraad blijft bestaan. Daarom blijft een vergunning verplicht voor het onttrekken van woonruimte aan de woonbestemming, het samenvoegen van woonruimte en het omzetten van zelfstandige

woonruimte in onzelfstandige woonruimte. Ook het splitsen van een zelfstandige woonruimte in meerdere zelfstandig woonruimten wordt vergunningplichtig.

Naast het onttrekken van zelfstandige woonruimte ten behoeve van onzelfstandige woonruimten ziet de raad ook een groei van het aantal woningen dat wordt omgebouwd naar meerdere kleine zelfstandige woonruimten. Dit geeft ook een vorm van verdichting die de leefbaarheid van een buurt onder druk kan zetten. Daarom heeft de raad besloten ook hiervoor een vergunningplicht in te stellen (de woningvormingsvergunning) en beleidsregels op te stellen.

Doel van een woningvormingsvergunning is dat het college kan beoordelen of de omzetting van een enkele zelfstandige woonruimte naar meerdere kleine woonruimten niet leidt tot aantasting van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat in de straat. Anderzijds is er een duidelijke ontwikkeling gaande waarbij meer behoefte is aan kleinere zelfstandige woonruimten. Het ombouwen van een enkele woning naar meerdere kleine woonruimten wil de raad niet te veel beperken of onnodig ingewikkeld maken. Met deze regelgeving wordt een onderscheid gemaakt in zelfstandige woonruimten met een oppervlakte die voor een andere doelgroep bedoeld zijn dan kamerbewoners en hele kleine zelfstandige woonruimten die voor de doelgroep van kamerbewoners bedoeld zijn. Om deze reden is ervoor gekozen alleen een woningvormingsvergunning in te voeren voor zelfstandige woonruimten die kleiner zijn dan 40 m² gebruiksoppervlakte. Daarom moet een vergunning aangevraagd worden als minimaal één van de nieuw te vormen zelfstandige woonruimten kleiner is dan 40 m² gebruiksoppervlakte.

Een vergunning wordt verleend, tenzij het belang van behoud of samenstelling van de woonruimtevoorraad groter is dan het met de vergunning gediende belang. Naast schaarste kan een dergelijk belang ook liggen in een onaanvaardbare inbreuk op een aanvaardbaar woon- en leefklimaat in de omgeving van het betreffende pand. Hier spelen leefbaarheidsoverwegingen een grote rol.

Artikel 25 uit de Huisvestingswet geeft aan dat burgemeester en wethouders op de aanvraag om een vergunning, binnen acht weken na de datum van ontvangst van de aanvraag beslissen. Burgemeester en wethouders kunnen deze termijn eenmaal verlengen met ten hoogste zes weken.

Onder omstandigheden kan het zijn dat er naast een vergunning als bedoeld in deze verordening ook een omgevingsvergunning noodzakelijk is. Dit kan bijvoorbeeld zijn als er een brandscheiding wordt aangebracht of als er sprake is van een (beoogd) gebruik dat strijdig is met de bestemming zoals opgenomen in het vigerende bestemmingsplan.

Artikelsgewijs

In deze artikelsgewijze toelichting worden enkel die bepalingen die nadere toelichting behoeven behandeld.

Artikel 1. Begripsbepalingen

Naast de definities uit de wet die ook bindend zijn voor deze verordening zijn in artikel 1 definities opgenomen ter verduidelijking van de diverse in deze verordening gebezigde begrippen. Voor de duidelijkheid zijn een aantal belangrijke definities hieronder nader toegelicht:

- sub k. inwoning: Bij inwoning (ook wel hospitaverhuur genoemd) verhuurt een huurder of eigenaar-bewoner een deel van zijn woning waar hij zelf zijn hoofdverblijf heeft, aan een ander eenpersoonshuishouden. Het inwonend huishouden woont in dit geval onzelfstandig. Er is sprake van een afhankelijke situatie ten opzichte van de hoofdhuurder of eigenaar-bewoner. Bij inwoning gelden een aantal vuistregels:
 - o De verhuurder of ingebruikgever heeft zelf zijn hoofdverblijf in de woning.
 - o Er is sprake van onderverhuur aan of inwoning door één eenpersoonshuishouden.
 - o De verhuurder heeft het exclusieve gebruiksrecht op minimaal 60% van het gebruiksoppervlak van de woonruimte.
 - o Het deel van de woonruimte dat verhuurd wordt aan de onderhuurder is tenminste 12m² gebruiksoppervlak groot;
 - o Inwoning is niet alleen mogelijk in woningen in de vrije sector. Ook in sociale huurwoningen kan sprake zijn van hospitaverhuur. In beide gevallen is toestemming van de eigenaar/verhuurder nodig.
- sub x. woonruimte: besloten ruimte die, al dan niet tezamen met een of meer andere ruimten, bestemd of geschikt is voor bewoning door een huishouden. Onder woonruimten vallen in beginsel ook woonschepen en woonwagens. Omdat deze in de regel in eigendom van de bewoners zijn, vallen ze niet veelal onder bereik van de huisvestingsvergunning. Ligplaatsen voor woonschepen en standplaatsen voor woonwagens worden in de regel wel verhuurd, maar deze vallen niet onder de definitie van woonruimte.

- sub y. zelfstandige woonruimte: Het begrip zelfstandige woonruimte is van belang voor de toepassing van hoofdstuk 2 van deze verordening. De onderscheidende criteria ten opzichte van onzelfstandige woonruimte worden hier opgesomd. De definities "wezenlijke voorzieningen" en "eigen toegang" worden in de begripsbepalingen van artikel 1 onder sub d. en sub t. omschreven.

Artikel 2. Aanwijzing vergunningplichtige woonruimte

Algemeen

De wet biedt de mogelijkheid om voor alle woningen bij onttrekking, samenvoeging en/of omzetting een vergunningplicht in te stellen. Onder het verbod om woonruimte 'aan de bestemming te onttrekken' (zie artikel 21 van de wet) zonder de daartoe vereiste vergunning valt zowel slopen als elk gebruik voor een ander doel dan (zelfstandige) bewoning. Deze bepaling is dan ook een uitwerking van artikel 21 van de wet. Met de vergunning als bedoeld in artikel 21 van de wet worden vier soorten wijzigingen in de woningvoorraad gereguleerd, te weten:

1. Onttrekking: 'anders dan ten behoeve van de bewoning of het gebruik als kantoor of praktijkruimte door de eigenaar geheel of gedeeltelijk aan de bestemming tot bewoning te onttrekken'. Onder het onttrekken aan de bestemming tot bewoning wordt verstaan het slopen of het gebruiken voor een ander doel dan permanente bewoning door een huishouden.
2. Samenvoeging: 'anders dan ten behoeve van de bewoning of het gebruik als kantoor of praktijkruimte door de eigenaar geheel of gedeeltelijk met andere woonruimte samen te voegen'.
3. Omzetting: 'van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte om te zetten'.
4. Woningvorming: 'te verbouwen tot twee of meer woonruimten'. De vergunningplicht voor woningvorming is bij de Wet uitbreiding Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek ('de Rotterdamwet') toegevoegd aan de wet.

Eerste lid

In het eerste lid is bepaald op welke woonruimten het vergunningvereiste van toepassing is. Deze aanwijzing – gedaan met het oog op het belang van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad – is in overeenstemming met wat noodzakelijk en geschikt wordt geacht voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan goedkope woonruimte (zie artikel 2, eerste lid, van de wet). Het kan van belang zijn om woonruimte die niet behoort tot de op grond van artikel 7 van de wet aangewezen categorieën met het oog op de leefbaarheid voor onttrekking te behouden. Op basis van artikel 21 van de wet kan bijvoorbeeld gestuurd worden op het onttrekken van woningen als tweede woning of vakantiehuis door toeristen.

De wet heeft de mogelijkheid geopend om bouwkundige splitsing – in de wet wordt dat woningvorming genoemd – aan een vergunning te binden. De wetgever heeft dit instrument geïntroduceerd voor met name gebieden, waarin woningen gemiddeld al klein zijn. Met het instrument kan verdere opdeling ervan worden gereguleerd. In antwoord op vragen in hoeverre de regeling inbreuk maakt op het eigendomsrecht heeft de regering het doel van de regeling als volgt omschreven:

"Het legitieme doel van deze regulering is in overeenstemming met het algemeen belang namelijk: het tegengaan van de negatieve effecten die woningvorming in bepaalde wijken heeft op de woningvoorraad, de druk op de openbare ruimte, het bevorderen van de inkomensdiversiteit en de leefbaarheid van de buurt. De bestrijding van de onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste in de woningvoorraad en het bevorderen van de leefbaarheid zijn algemene belangen die een inbreuk op het eigendomsrecht rechtvaardigen."

Voor bouwkundige splitsing is een omgevingsvergunning nodig. Dat is een bouwtechnische toets. Ook wordt daarbij getoetst aan het bestemmingsplan en dus aan ruimtelijke aspecten, waaronder parkeren. Op grond van de huisvestingsverordening wordt nu voor de bouwkundige splitsing (woningvorming) een tweede vergunning toegevoegd. Die vergunning is gebaseerd louter op het gebruik van de woningvoorraad.

Tweede lid

In het tweede lid geven burgemeester en wethouders aan voor welke categorieën woonruimte het regime van toepassing is.

Derde lid

In het derde lid geven burgemeester en wethouders aan in welke gevallen het regime niet van toepassing is. Hierbij wordt inwoning buiten de vergunningplicht gehouden. Met inwoning wordt bedoeld het inwonen van een eenpersoons huishouden in een ander huishouden waarbij wezenlijke voorzieningen worden gedeeld. Dit wordt ook wel een hospitaregeling genoemd.

Artikel 4 en 5 Voorwaarden en voorschriften; Weigeringsgronden

De gemeenteraad dient in de huisvestingsverordening mogelijke voorwaarden en voorschriften en weigeringsgronden op te nemen ten aanzien van een vergunning als bedoeld in artikel 21 van de wet. Een weigeringsgrond is slechts aan de orde als door het stellen van voorwaarden en voorschriften het belang van behoud of samenstelling van de woonruimtevoorraad onvoldoende kan worden gewaarborgd.

Artikel 4

In dit artikel is een niet limitatieve lijst opgenomen van voorschriften en voorwaarden die worden of kunnen worden gesteld aan een vergunning als bedoeld in artikel 2 van de verordening. Het stellen van een of meerdere hiervan heeft tot doel de belangen te beschermen die met deze verordening worden gediend, te weten een goede samenstelling van de woonruimtevoorraad en de leefbaarheid in de omgeving van het pand waar de vergunning op ziet.

Artikel 5, eerste lid

Onder het belang van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad kan naast schaarste ook worden gedacht aan andere belangen, zoals wanneer het verlenen van de vergunning zou kunnen leiden tot een onaanvaardbare inbreuk op een aanvaardbaar woon- en leefklimaat in de omgeving van het desbetreffende pand. In artikel 26 van de wet zijn intrekingsgronden opgenomen. Deze gelden rechtstreeks en zijn in de verordening niet herhaald.

Artikel 5, tweede en derde lid

De aanvullende weigeringsgronden van artikel 5, tweede en derde lid komt voort uit het gemeentelijk beleid rond onttrekking. In de Beleidsregels onttrekking en woningvorming is beleid opgenomen over de mate waarin er in Leiden in de verschillende wijken mag worden onttrokken en woningvorming mag plaatsvinden. Door een groei van het aantal onzelfstandige woonruimten en kleine appartementen door woningvorming in de afgelopen jaren is de leefbaarheid van verschillende buurten ernstig onder druk komen te staan. Hierdoor is er op plaatsen niet langer sprake van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Het gemeentelijk beleid wil voor de behoefte aan woonruimte voor studenten en jongeren openstaan. Er worden echter duidelijke regels aangegeven voor het onttrekken van een woning voor het omzetten naar onzelfstandige woonruimte, verkamering genoemd, en voor de woningvorming van één woning naar meerdere kleine zelfstandige appartementen. Vanuit een integrale afweging tussen de belangen van de zittende bewoners en de vraag vanuit woningzoekenden naar woonruimte is gekomen tot een quotering van het aantal verkamerde woningen in de straat. Voor het omzetten van woning naar meerdere kleine zelfstandige woningen is gekozen voor een minimale gebruiksoppervlakte waar een te vormen woning aan moet voldoen. Hiermee worden belangen van bewoners en hun leefomgeving geborgd. Een weigeringsgrond is toegevoegd aan dit artikel om aanvragen waarmee bij uitvoering ervan het quotum zou worden overschreden te kunnen weigeren.

Voorts is bepaald dat tussen 2 woningen met onzelfstandige woonruimten horizontaal en indien van toepassing verticaal minimaal 2 aaneengesloten woningen moeten zijn staan welke niet zijn verkamerd. Hiermee wordt ook verkamering binnen een portiek of een flat gereguleerd. Hieronder worden ook panden gerekend welke niet in gebruik zijn als woning.

Indien tussen de woningen een gang met minimale breedte aanwezig is, bedoeld als brandgang of toegang naar een achterpad, worden de woningen als aangesloten beschouwd. Een dergelijke gang heeft als doel dat hier alleen bestemmingsverkeer (lopend of met de fiets) gebruik van maakt. Als er een pad of straat aanwezig is welke bedoeld is als openbare verkeersroute worden woningen niet als aaneengesloten beschouwd. In dat geval kan de woning aan de andere zijde van het pad of de straat verkamerd worden.

Artikel 5, vierde lid

In dit lid wordt een uitzondering gemaakt op het gestelde in het tweede lid voor de huisvesting van zogenaamde kwetsbare doelgroepen. Deze uitzondering maakt het voor het college mogelijk om, indien een woning beschikbaar wordt gesteld voor mensen die vanuit de maatschappelijke opvang door willen stromen naar een vorm van begeleid wonen, te besluiten dit toe te staan als het quotum al is bereikt of als vanuit het quotum verkamering in een straat niet mogelijk is.

Juist kleinere straten in een meer suburbaan woonmilieu kunnen een geborgen plek bieden die bij uitstek geschikt is voor bewoners in een begeleid wonen traject. Doel van de begeleiding is om bewoners te leren zelfstandig te wonen en een regulier dagritme aan te houden. Een dergelijke omgeving kan daar bij helpen.

Artikel 6. Intrekking

De wet geeft een aantal gronden om een vergunning op basis van deze verordening in te trekken. Naast de door de wet gestelde gronden zijn er in dit artikel een drietal specifieke intrekingsgronden opgenomen.

Onder a.

Niet of zeer achterstallig onderhouden panden hebben een negatieve invloed op de leefbaarheid in de directe omgeving van het betreffende pand. Ook is het een uiting van slecht verhuurderschap. Met een goede staat van onderhoud wordt de staat bedoeld zoals in het Bouwbesluit (bestaande bouw) wordt voorgeschreven. Bij het niet in een goede staat houden is er niet alleen een aanschrijving op grond van de Woningwet mogelijk, maar is uiteindelijk ook intrekking van de onttrekkingsvergunning mogelijk. Dit betekent wel dat bij bijvoorbeeld slechts een bladderende verflaag er geen grond is om een eigenaar aan te schrijven op het onderhoud.

Onder b.

In gevallen waar er sprake is van aantoonbare en stelselmatige overlast, die ook bij de gemeente bekend is en waardoor het woon- en leefklimaat voor omliggende woningen niet langer aanvaardbaar is én die niet is op te lossen met het treffen van aanvullende maatregelen, is het mogelijk om een vergunning in te trekken.

Onder c.

Door het toevoegen van een bepaling waarbij een vergunning kan worden ingetrokken bij gewijzigd feitelijk gebruik kan, indien de vergunde woonruimte bijvoorbeeld niet meer in gebruik is als onzelfstandige woonruimte, worden voorkomen dat andere vergunningaanvragen niet kunnen worden toegekend door de quoteringsregeling, terwijl er in werkelijkheid minder kamerverhuur plaatsvindt.

Artikel 7. Bestuurlijke boete

Algemeen

Deze bepaling is een uitwerking van artikel 35 van de wet, waarin is bepaald dat de gemeenteraad in de huisvestingsverordening kan bepalen dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd ter zake van de overtreding van de verboden bedoeld in de artikelen 8, 21 of 22, of van het handelen in strijd met de voorwaarden of voorschriften, bedoeld in artikel 26 van de wet.

Naast het bepalen dat de bestuurlijke boete kan worden opgelegd, bepaalt de raad in de verordening ook de hoogte van de boete die voor verschillende overtredingen kan worden opgelegd. Burgemeester en wethouders zijn bevoegd tot het daadwerkelijk opleggen van een bestuurlijke boete.

De wet geeft alleen bestuursrechtelijke handhavingsmogelijkheden. Het gewone strafrecht geldt daarnaast bij overtreding van de bepalingen in het Wetboek van Strafrecht (bijvoorbeeld in geval van valsheid in geschrifte of bedreiging).

Tweede en derde lid

Van een bedrijfsmatige exploitatie is in de volgende gevallen sprake:

1. De overtreder verhuurt aantoonbaar meerdere woonruimten. Uit de omvang van de exploitatie blijkt het bedrijfsmatige aspect. Iemand die zich bedrijfsmatig bezig houdt met exploitatie behoort de regelgeving te kennen.
2. De overtreder houdt zich beroepsmatig bezig met regelgeving omtrent huisvesting en exploitatie van onroerend goed. Hieronder vallen in ieder geval: vastgoedontwikkelaars, makelaars, woning- en kamerbemiddelingsbureaus en bedrijven die zich bezig houden met huisvesting van hun eigen werknemers. Het bedrijfsmatige aspect van de exploitatie vloeit voort uit de aard van het bedrijf of beroep van de overtreder.
3. Uit de omvang van onzelfstandige bewoning kan ook een bedrijfsmatig karakter van de exploitatie blijken: bij meer dan vier personen, kan dit aangemerkt worden als kamerverhuur in de zin van het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken. De exploitant dient bij een exploitatie van die omvang ook te zorgen voor een brandveilig gebruik en op de hoogte te zijn van de overige regelgeving.
4. Onttrekking van woonruimte is enkel bedrijfsmatig indien dit vanuit commercieel oogpunt plaatsvindt. Onttrekking in het kader van het voeren van een bedrijf (opslag supermarkt, meelsilo voor een bakkerij, of een logiesfunctie), maar ook het in gebruik hebben van woonruimte met een hennepkwekerij, is als een onttrekking vanuit commercieel oogpunt te beschouwen.
5. Samenvoeging van een woonruimte is niet bedrijfsmatig, tenzij de overtreder zich beroepsmatig bezig houdt met huisvesting en exploitatie van onroerend goed. Hieronder vallen in ieder geval: vastgoedontwikkelaars, makelaars, woning- en kamerbemiddelingsbureaus en bedrijven die zich bezig houden met huisvesting van hun eigen werknemers. Het bedrijfsmatige aspect van de exploitatie vloeit voort uit de aard van het bedrijf of beroep van de overtreder.

Artikel 8. Hardheidsclausule

In bepaalde uitzonderlijke gevallen kan het met het oog op de situatie ter plaatse worden afgeweken van (een deel van) de weigeringsgronden uit artikel 5 van deze verordening en de daarmee verband houdende eisen zoals uitgewerkt in de Beleidsregel onttrekking en woningvorming. Het gaat hierbij bijvoorbeeld maar niet uitsluitend om het wel verlenen van vergunningen voor onttrekking op locaties die volgens de gestelde regels niet vergund kunnen worden, waar echter de lokale legale situatie zodanig is dat het niet verlenen andere negatieve gevolgen kan hebben zoals leegstand en het onverkoopbaar

zijn van panden. Het gaat dan om panden die minder geschikt of zelfs ongeschikt zijn voor bewoning door andere doelgroepen dan kamerbewoners. Hierbij valt te denken aan het wonen boven een horecagelegenheid of in die situaties waarbij een pand zich bevindt tussen twee reeds legaal verkamerde panden. In die laatste situatie kan het zijn dat een pand door het feit dat het is ingeklemd door legaal verkamerde panden slecht verkoopbaar is als woonhuis en ook voor de verhuur als gehele woning of als appartementen aantoonbaar niet interessant is. Wat voorts in aanmerking zou kunnen komen is een situatie waarbij een bepaald technisch vereiste, zoals het realiseren van een inpandige fietsenstalling, redelijkerwijs niet mogelijk is en er op een alternatieve wijze wel aan het beoogde doel tegemoet gekomen kan worden. Anderzijds kan zich de situatie voordoen dat het verlenen van een vergunning in ernstige mate de belangen van derden zou schaden. Het college kan dan in die uitzonderlijke gevallen, ondanks dat er geen weigeringsgrond van toepassing is, een vergunning weigeren indien blijkt dat de belangen van de derden niet op een andere wijze kunnen worden beschermd.

Het college dient terughoudend op te treden in het toepassen van deze hardheidsclausule. Bij het gebruik ervan dient zij in haar overwegingen rekening te houden met de vraag of er sprake is van bestaande overlast op de betreffende locatie. Daarnaast moet aannemelijk zijn dat met name het toevoegen van een verkamerd pand aan de bestaande situatie niet leidt tot extra overlast.