



Onderwerp Vrijgeven voor inspraak concept-aanpassing huisvestingsverordening Haarlem: 2017	
Nummer	2018/582350
Portefeuillehouder	Meijs, M.-Th.
Programma/beleidsveld	4.1 Duurzame stedelijke ontwikkeling
Afdeling	ECDW
Auteur	Knip, S.
Telefoonnummer	023-5115523
Email	sknip@haarlem.nl
Kernboodschap	In met name vooroorlogse wijken neemt de druk op de particuliere woningvoorraad toe, door stijgende particuliere vakantieverhuur, maar ook door het omzetten van zelfstandige woonruimte naar onzelfstandige woonruimte en het vormen van kleine wooneenheden. Deze wijzigingen aan de woningvoorraad leveren extra woningen op, maar kunnen ook negatieve gevolgen opleveren voor de leefbaarheid. Er is behoefte aan meer instrumenten om schaarse woonruimte te beschermen en handhavend op te treden bij overlast. In de concept-aanpassing van de huisvestingsverordening wordt een vergunningstelsel voorgesteld dat in deze behoefte voorziet.
Behandelveorstel voor commissie	Collegebesluit ter informatie aan de commissie ontwikkeling. Het is voor de commissie van belang om te weten welke voorgestelde regelgeving ter visie wordt gelegd.
Relevante eerdere besluiten	- Aanpassing huisvestingsverordening: Wijzigingen in de woonruimte voorraad (2018/84509) in de commissie ontwikkeling van 24 mei 2018 - Vaststellen en vrijgave voor inspraak Hotelbeleid Haarlem (2018/544320) in het college van 16 oktober 2018
Besluit College d.d. 30 oktober 2018	Het college van burgemeester en wethouders Besluit: 1. de concept-wijziging huisvestingsverordening Haarlem 2017 vrij te geven voor inspraak. de secretaris, de burgemeester,

1. Inleiding

In de huidige huisvestingsverordening Zuid-Kennemerland/ IJmond, gemeente Haarlem is (naast regels over woonruimteverdeling) regelgeving rondom splitsen opgenomen. In 2015 is dit splitsingsbeleid ingezet om de goedkope huurvoorraad te beschermen en om in bepaalde wijken te zorgen voor behoud van woningtypen zoals de kleinere eengezinswoning. In 2017 is de huisvestingsverordening (hierna: de verordening) gewijzigd vanwege het vervallen van de wettelijke voorrangstatus van statushouders en vanwege wijzigingen in wetgeving rond tijdelijke verhuur van woonruimte. Bij deze wijziging is alleen het hoofdstuk woonruimteverdeling aangepast en is er voor gekozen om het hoofdstuk over wijzigingen in de woningvoorraad ongewijzigd te laten.

In de commissie ontwikkeling van 24 mei jl. is een informatienota besproken met uitgangspunten voor het wijzigen van het hoofdstuk 'wijzigingen in de woonruimtevoorraad' van de verordening.

De Huisvestingswet kent vijf soorten wijzigingen die in de verordening opgenomen kunnen worden via een vergunningsstelsel:

1. **Onttrekken:** de woonruimte verliest de woonfunctie door sloop of wijziging naar een niet-woonbestemming.
2. **Samenvoegen:** meerdere woonruimtes worden samengevoegd tot één woonruimte.
3. **Omzetten:** zelfstandige woonruimte wordt omgezet in (meerdere) onzelfstandige woonruimte(n).
4. **Woningvorming:** woonruimte wordt verbouwd tot meerdere woonruimten. Dit wordt ook wel bouwkundig splitsen genoemd.
5. **Splitsen:** het juridisch opsplitsen van woonruimte in meerdere appartementsrechten. Bij splitsen hoeft er niet persé bouwkundig iets te wijzigen aan een pand. Woonruimte wordt kadastraal gesplitst in appartementsrechten, zodat woonruimten afzonderlijk verkocht kunnen worden.

Aan de ene kant zijn woningvormen, omzetten en splitsen middelen om woningen toe te voegen aan de bestaande voorraad, waarmee tegemoet wordt gekomen aan een gedeelte van de woningvraag. Aan de andere kant neemt het aantal overlastmeldingen toe, omdat het aantal huishoudens in een straat of buurt dat gebruik maakt van de openbare ruimte en voorzieningen in die straat of buurt door omzetten of (bouwkundig) splitsen toeneemt. Bovendien kunnen door omzetten, woningvorming en splitsing schaarse delen van de bestaande woningvoorraad komen te verdwijnen.

Het reguleren van omzetten, woningvormen en woningonttrekking moet ervoor zorgen dat de verschillende belangen worden beschermd. Door het uitbreiden van het vergunningsstelsel is er aandacht voor leefbaarheid in de Haarlemse buurten en wordt overlast door vakantieverhuur of kamerverhuur beperkt. Anderzijds is er ook oog voor het woningtekort voor één- en tweepersoons huishoudens, en blijft het mogelijk om, onder voorwaarden, kwalitatief goede woningen aan de voorraad toe te voegen door woningvormen en omzetten.

2. Besluitpunten college

Het college van burgemeester en wethouders besluit:

1. de concept-wijziging huisvestingsverordening Haarlem 2017 vrij te geven voor inspraak.



3. Beoogd resultaat

Met het aanpassen van de huisvestingsverordening en het invoeren van een vergunning voor woningonttrekking, -omzetting en vorming, wordt ervoor gezorgd dat schaarse delen van woningvoorraad beschermd en worden ongewenste ontwikkelingen in de woningvoorraad en op het gebied van leefbaarheid voorkomen.

Met het vrijgeven van de concept-wijziging huisvestingsverordening Haarlem 2017 voor inspraak, worden reacties op de wijzigingen opgehaald bij Haarlemse bewoners en ondernemers. De reacties worden verwerkt in de definitieve wijziging van de huisvestingsverordening, daarna wordt de verordening voorgelegd aan de raad.

4. Argumenten

1. Met het aanpassen van het hoofdstuk 'wijzigingen in de woonruimtevoorraad' van de huisvestingsverordening worden diverse beleidsvoornemens en een onderdeel van het Coalitieakkoord uitgevoerd.

De aanpassing van de verordening komt voort uit een aantal ontwikkelingen. Ten eerste heeft de vergunningsplicht voor splitsen niet het beoogde effect opgeleverd. De ervaringen binnen de projectaanpak Lelie in de Transvaalbuurt (en diverse andere vooroorlogse delen van de stad) leren dat er meer instrumentarium nodig is om (woon)overlast tegen te gaan door kamerverhuur en (malafide) particuliere verhuur. De huidige regels zijn ontoereikend om de overlast goed aan te kunnen pakken en om de schaarse woningvoorraad te beschermen. Daarnaast vraagt ook vakantieverhuur (zoals AirBnB) om regels voor onttrekking. Tot slot is in het Coalitieakkoord 2018 – 2022 'Duurzaam Doen' opgenomen dat het illegaal gebruik van woningen, zoals illegale kamerverhuur en woningopdeling en illegaal gebruik voor vakantieverhuur, bestreden moet worden.

2. Een vergunningsplicht voor woningonttrekken wordt ingezet om handhavend op te kunnen treden bij illegale particuliere vakantieverhuur.

In de huidige huisvestingsverordening zijn geen regels voor onttrekking opgenomen. Optreden tegen ongewenst gebruik van een woning voor vakantieverhuur vindt op dit moment plaats op grond van de woonbestemming in het bestemmingsplan. Handhavend optreden tegen gebruik dat in strijd is met het bestemmingsplan vindt plaats via het opleggen van last onder dwangsom of bestuursdwang (herstelsanctie). Via de huisvestingsverordening is het mogelijk om een situatie tegen te gaan die in strijd is met de verordening via het opleggen van een bestuurlijke boete (bestraffende sanctie). De handhavingsprocedure voor een bestuurlijke boete is sneller, omdat een overtreding direct bestraft kan worden. Dit in tegenstelling tot een last onder dwangsom, waarbij de eigenaar eerst in de gelegenheid moet worden gesteld om de situatie te herstellen.

Door regels op te nemen over woningonttrekking in de huisvestingsverordening is het eenvoudiger om handhavend op te treden, en om de grens waarbinnen tijdelijke vakantieverhuur wel is toegestaan, vast te stellen. In de concept-verordening is opgenomen dat deze vergunningsplicht voor heel Haarlem geldt.

3. Een maximale periode van 30 dagen per jaar voor woningonttrekking door particuliere vakantieverhuur sluit aan bij de beleidsontwikkelingen in de regio en bij de nota hotelbeleid.

Een grens van 30 dagen wordt als redelijk beschouwd en sluit beleidsmatig aan bij de ontwikkelingen in de (MRA) regio. Een huiseigenaar kan zo nog steeds zijn woning verhuren tijdens vakantieperiodes, maar excessen door commerciële verhuurders kunnen zo wel worden tegengegaan. Daarbij wordt ook ongewenste concurrentie met Haarlemse hotels voorkomen, die de groeiende vraag naar verblijfsaccommodaties nog goed aan kunnen.

De regiogemeenten streven ernaar om gezamenlijk op te trekken in het stellen van een grens van bij voorkeur 30 dagen aan woningonttrekking door vakantieverhuur. Alleen de gemeente Zandvoort geeft de voorkeur aan een maximum van 60 dagen, in verband met het grote belang van toerisme voor de gemeente.

De regeling sluit aan bij de nota hotelbeleid die op 16 oktober jl. door het college is vastgesteld en ter visie is gelegd.

4. Een maximaal aantal personen per nacht kan overlast door particuliere vakantie verhuur voor omwonenden beperken.

Naast het maximum aantal dagen, kan er ook een maximum worden gesteld aan het aantal personen dat per nacht de woning huurt. Een maximum aantal van vier personen is bij een aantal regiogemeenten gangbaar. Om gezinnen niet uit te sluiten is in de concept-verordening opgenomen om twee personen extra, onder de 16 jaar toe te staan. Het totaal aantal toegestane personen komt daarmee op zes, waarvan twee onder de 16 jaar. Gebruik als bed & breakfast is toegestaan onder voorwaarden. De voorwaarden zijn afgestemd op het bestemmingsplan en de nota hotelbeleid.

5. Een vergunningplicht voor woningvormen en omzetten beschermt schaarse kleine (eengezins-)woningen in vooroorlogse buurten.

Op het moment geldt er in Haarlem een vergunningsplicht voor het (kadastraal) splitsen van goedkope woningen (tot de liberalisatiegrens) en voor woningen in daartoe aangewezen buurten. Het doel van deze regels is behoud van goedkope huurwoningen, behoud van een schaars type woning (de kleine eengezinswoning) en behoud van de leefbaarheid in een aantal buurten (druk op de openbare ruimte door te grote toename van kleinere wooneenheden).

Een splitsingsvergunning is nodig om appartementsrechten te verkrijgen, zodat de gesplitste woningen verkocht kunnen worden. Mede door de toenemende aantrekkingskracht van verhuur van woningen, zien we dat woningvorming maar beperkt kan worden gereguleerd door splitsingsregels. Eigenaren van panden kiezen na het omvormen van woningen naar kleinere eenheden vaak niet voor verkoop van de eenheden in appartementsrechten, maar voor verhuur, veelal in de vrije sector. Dat kan door de huidige splitsingsregels niet worden voorkomen. Vooral in vooroorlogse buurten heeft dit soms onwenselijke gevolgen: er verdwijnen schaarse typen woningen (met name de kleinere eengezinswoningen), en de leefbaarheid staat onder druk.



De Huisvestingswet biedt de mogelijkheid om voor woningomzetting (van zelfstandig naar onzelfstandig) en woningvorming (van één zelfstandige woning, naar meerdere zelfstandige woningen) een vergunningsstelsel in te richten. De huisvestingswet biedt ook de mogelijkheid om gebieden en categorieën woonruimte aan te wijzen voor deze vergunningsplicht.

Het te beschermen deel van de woningvoorraad betreft met name kleinere vooroorlogse eengezinswoningen en boven-/benedenwoningen. De ongewenste effecten door woningvorming en omzetten concentreren zich in dezelfde buurten met vooroorlogse woningen. In de concept-verordening is daarom opgenomen dat de vergunningplicht voor omzetten, woningvorming (en splitsen) geldt voor aangewezen (vooral vooroorlogse) wijken die gekenmerkt worden door een hoog aandeel relatief kleinere eengezinswoningen en boven-/benedenwoningen. Er wordt daarbij in de concept-verordening onderscheid gemaakt tussen twee typen vooroorlogse wijken:

1. Vooroorlogse wijken, waar de druk op de openbare ruimte te hoog is geworden. Hier geldt een tijdelijke time-out: tot het einde van de looptijd van de verordening worden hier geen vergunningen voor op woningvormen en omzetten verleend.
2. Vooroorlogse wijken waar de druk op de openbare ruimte normaal tot redelijk hoog is, maar waar de leefbaarheid nog voldoende is. Hier kan een vergunning onder voorwaarden worden verleend, om de kwaliteit van de woningen te waarborgen en om de oplopende druk op de openbare ruimte te verlichten.

In de vooroorlogse wijken gelegen in het tweede gebied worden woningen met een bruto vloeroppervlak kleiner dan 100 m² uitgesloten voor woningvorming, vanuit de wens om deze categorie te behouden.

Vanuit de gedachte dat het omzetten naar onzelfstandige eenheden een maatregel is die gemakkelijker weer teruggezet kan worden, is een vergunning voor omzetting voor deze categorie onder voorwaarden mogelijk. Woningen in de aangewezen wijken komen in aanmerking voor een vergunning, maar hiervoor worden voorwaarden gesteld. Op basis van ervaringsgegevens, zoals signalen uit de buurt van bewoners, de bevindingen van gebiedsverbinders van de gemeente en gegevens uit de buurtmonitor, is vastgesteld voor welke wijken een vergunning is uitgesloten of een vergunning onder voorwaarde kan worden verleend.

6. De leefbaarheid wordt geborgd door voorwaarden en voorschriften op te nemen in de vergunning.

In een aantal wijken staat de leefbaarheid onder druk omdat door de toename van wooneenheden de druk op de openbare ruimte groot is. Uit meldingen van bewoners blijkt dat hier onder andere sprake van is in de Frans Halsbuurt en Transvaalbuurt (project Lelie), maar ook in het Scheepmakerskwartier. Vooral bij omzetting van zelfstandige woonruimte naar meerdere onzelfstandige eenheden neemt de druk op de openbare ruimte fors toe op het gebied van (fiets-)parkeren en huisvuil. Ook geluidsoverlast neemt toe.

Voor de vergunningverlening van woningvorming (voor woningen boven de 100 m²) en voor omzetting (van zelfstandige woningen naar onzelfstandige woningen in alle categorieën) in de aangewezen wijken geldt daarom een 'nee, tenzij' beleid. Vergunningen worden alleen verleend onder voorwaarden, die ervoor zorgen dat de leefbaarheid niet onder druk komt te staan. Deze

voorwaarden staan opgenomen in de huisvestingsverordening en worden uitgewerkt in de beleidsregel 'woonruimte aan de woningvoorraad'.

Er is gekozen voor het stellen van algemene voorwaarden omdat een leefbaarheidstoets (die meer vanuit de specifieke situatie toegespitst zou kunnen zijn) niet haalbaar is gebleken. De benodigde data om hier per geval een afweging op te maken ontbreekt. De verwachting is dat met het stellen van voorwaarden er voldoende borging is voor de leefbaarheid. De voorwaarden gaan over extra eisen aan de kwaliteit, zoals oppervlakte en geluidseisen, maar ook over de openbare ruimte, zoals middelen voor vuilnisinzameling en parkeerruimte. Ook goed verhuurderschap wordt als voorwaarde opgenomen, om malafide verhuurders uit te sluiten.

7. Het behouden van de vergunningsplicht voor splitsen beschermt huurwoningen in de goedkope en middeldure huur.

In de vigerende huisvestingsverordening is regelgeving rondom splitsen opgenomen om de goedkope huurvoorraad en bepaalde schaarse woningtypen te beschermen. Het behoud van de schaarse woningtypen is met de nieuwe verordening verankerd in de regels over woningvorming. Voor het behoud van de betaalbare huurwoningen zijn de splitsingsregels nog steeds van belang. Door het splitsen van een woning in afzonderlijke appartementsrechten kan een wooneenheid immers afzonderlijk worden verkocht en uit de huurcategorie verdwijnen. De regels voor splitsen blijven daarom in stand. In de concept verordening is als weigeringsgrond opgenomen dat er na splitsing geen woningen kleiner dan 50 m² bruto vloeroppervlak mogen ontstaan. Hiermee worden de huurwoningen tot 100 m² BVO in de sociale en middeldure categorie beschermd.

8. Het stellen van kwaliteitseisen bij splitsen, woningvormen en omzetten kan ingezet worden om een betere en veiligere woningvoorraad te bereiken.

Voor woningvorming (bouwkundig splitsen) en omzetting van woonruimte van zelfstandig naar meer en kleinere (on-) zelfstandige woonruimten gelden nu alleen kwaliteitseisen die te maken hebben met de omgevingswet. Er geldt daardoor wel een vergunning voor het veranderen van de brandcompartimentering (omgevingsvergunning), zonder dat andere kwaliteitseisen worden gesteld of de leefbaarheid goed kan worden meegewogen. Dit kan voor situaties zorgen waarbij sprake is van geluidsoverlast en afname van de leefbaarheid. Om de kwaliteit van de woningvoorraad te verbeteren en in stand te houden, bij omzetten en woningvormen extra eisen gesteld aan de minimale kwaliteit van (geluids-)isolatiewaarden. Daarnaast is bij woningvorming een eis opgenomen om er voor te zorgen dat een minimale oppervlakte van een woning tot stand komt zodat te intensieve bewoning wordt voorkomen.

9. Door het invoeren van de extra vergunningsplichten wordt groei van de woningvoorraad niet onmogelijk gemaakt.

Met de vergunningsplichten blijft woningvorming en omzetting nog mogelijk, maar wel onder voorwaarden. De voorwaarden zijn gericht op de kwaliteit van de woning en het beperken van een negatieve invloed op de leefbaarheid. Door het omvormen van een zelfstandige woning naar



meerdere zelfstandige woningen of het omzetten van een zelfstandige woning naar meerdere onzelfstandige woningen worden meer woningen toegevoegd aan de voorraad. De toegevoegde woningen zijn vaak geschikt voor één en tweepersoons huishoudens, een doelgroep waar de woningbehoefte groot is.

10. De regels voor toewijzing van woonwagenstandplaatsen zijn aangepast aan het beleidskader Woonwagenstandplaatsen van het ministerie.

In juli 2018 heeft de minister het Beleidskader gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid naar de gemeenten met het verzoek om te bezien of het in de gemeente gevoerde woonwagenbeleid tegemoet komt aan de mensenrechten zoals in het beleidskader is opgenomen. Het beleidskader roept op om de vraag naar woonwagenstandplaatsen in beeld te brengen en om bij de toewijzing van woonwagenstandplaatsen ook rekening te houden met mensen die niet (meer) op een woonwagenstandplaats wonen, maar hier wel, vanuit het “afstammingsbeginsel” naar toe zouden willen.

Vanuit dit beleidskader wordt voorgesteld om de in de huisvestingsverordening opgenomen voorrangregels voor woonwagenstandplaatsen, aan te vullen met een voorrangsbepaling voor mensen die niet meer in een woonwagenstandplaatsen wonen, maar wel afstammen van de groep woonwagenbewoners.

5. Risico's en kanttekeningen

1. Het invoeren van aanvullende vergunningen vraagt meer ambtelijke capaciteit.

Door het invoeren van extra vergunningsplichten is er meer capaciteit nodig bij de afdeling Vergunningen, Toezicht en Handhaving voor het toetsen en verlenen van de vergunningen, maar vooral ook voor handhaving. Voor de uitvoering van het beleid is goede en gerichte handhaving nodig. Extra juridische en toezichthoudende capaciteit hoort daar ook bij. Voor vergunningverlening en gerichte handhaving op de huisvestingsverordening is naar verwachting 2,5 fte (a € 107.000,- per fte per jaar) nodig, tot het einde van de looptijd van de aangepaste verordening (1 juli 2021). Het beleid wordt voor 1 juli 2021 geëvalueerd, geactualiseerd en vastgelegd volgens het dan geldende wettelijke kader (de huisvestingswet of de omgevingswet). De komende 2,5 jaar worden de benodigde 2,5 fte gedekt via:

- 1 fte via de prioritering van het handhavingsprogramma. Het handhavingsprogramma wordt nu opgesteld en een voorstel hieromtrent zal in het handhavingsprogramma worden meegenomen en voorgelegd ter besluitvorming aan het college en raad. In het coalitieprogramma is budget voor handhaving voor woningonttrekking opgenomen;
- 1 fte vanuit de reserve wonen en
- 0,5 fte is ondergebracht bij de integrale aanpak van Project Lelie.

Een uitwerking van de benodigde capaciteit en de dekking daarvan volgt na de inspraakperiode, en wordt bij de definitieve vaststelling van de aangepaste verordening en beleidsregels aangeboden aan de raad.

2. Een vergunning voor wijzigingen aan de woonruimtevoorraad is geen onderdeel van de omgevingsvergunning.

De situatie kan zich voordoen dat – op basis van een aanvraag omgevingsvergunning - wel een omgevingsvergunning wordt verleend voor de activiteit bouwen, maar niet voor omzetten, woningvorming of kadastraal splitsen. Dit kan de uitvoering van handhaving belemmeren. Omdat dit vergunningstelsel ook in andere steden al geruime tijd van kracht is, is er voldoende jurisprudentie opgebouwd om te kunnen handhaven. Bovendien wordt in de omgevingsvergunning opgenomen, dat alleen van de omgevingsvergunning gebruik gemaakt kan worden als de andere benodigde vergunningen ook worden verleend. Daarbij wordt ook aangegeven om welke vergunningen dat gaat. Het ziet er naar uit dat de vergunningen voor wijzigingen uit de woonruimtevoorraad ook deel uit gaan maken van de toekomstige omgevingswet.

3. De vergunningsplicht voor woningvorming en omzetting zal alleen gelden voor nieuwe aanvragen.

Woningvorming en omzetting worden vanaf de vaststelling van de aangepaste verordening vergunningplichtig. Voor een bestaande situatie, die vanaf vaststelling van de aangepaste verordening in strijd is met de nieuwe regels uit de verordening, geldt geen vergunningsplicht. Wel kan er voor een dergelijke situatie een handhavingsbesluit worden genomen, als er sprake is van strijd met het bestemmingsplan, het Bouwbesluit of de Woningwet.

6. Uitvoering

De concept-aanpassing huisvestingsverordening Haarlem: 2017 wordt zes weken ter inzage gelegd (wettelijk termijn). Ook zal een aantal belangrijke stakeholders apart om een reactie worden gevraagd.

Na deze periode wordt de concept-aanpassing met de inspraakreacties ter besluitvorming aangeboden aan de raad. De bijbehorende beleidsregels worden als bijlage meegezonden.

De woningcorporaties en de regiogemeenten zijn geïnformeerd over de voorgenomen wijzigingen en worden geïnformeerd.

Bij dit besluit wordt een communicatieplan opgesteld.

7. Bijlagen

Bijlage 1: concept-aanpassing Huisvestingsverordening Haarlem: 2017 (versie 2019)

Bijlage 2: concept-beleidsregels wijzigingen in de woonruimtevoorraad

Bijlage 3: overzicht beleidsregels