

STARTNOTITIE

Onderwerp	: Uitbreiding regelgeving voor gebruik woonruimte
Bestemd voor	: College van burgemeester en wethouders
Steller	: W. Jungst
Afdeling	: Ruimtelijke Ontwikkeling
Datum	: 26 oktober 2018

Aanleiding

De druk op de woningmarkt in Diemen is sterk toegenomen. Dit leidt tot diverse vraagstukken op het gebied van wonen. Eén daarvan betreft de vraag hoe om te gaan met de diverse vormen van gebruik van woningen die afwijken van de gebruikelijke bewoning door een 'huishouden', als zijnde een gezin, een stel of een alleenstaande. Voorbeelden daarvan zijn vakantieverhuur, kamerverhuur, woningdelen, hospitaverhuur en het splitsen van appartementen naar micro-appartementen. In de Woonvisie Diemen 2018-2023 is daarom het opstellen van regels voor deze diverse vormen van gebruik van woonruimte als actie opgenomen.

Tijdens de voorbereiding van de woonvisie is een aantal keer met de gemeenteraad in thema-avonden gesproken over de verschillende onderwerpen met betrekking tot wonen. De diverse vormen van afwijkend gebruik van woningen kwamen herhaaldelijk terug tijdens deze bijeenkomsten. Een meerderheid van de aanwezige raadsleden gaf aan nadere regelgeving op dit vlak te willen bespreken. Er is toen afgesproken om het onderwerp verder met de gemeenteraad uit te werken na vaststelling van de woonvisie.

In de bijlage van deze startnotitie wordt een verdere inhoudelijke uitleg gegeven bij diverse ontwikkelingen in de woningvoorraad en op de woningmarkt, die onderwerp zijn van de aanpak die met deze startnotitie wordt beoogd. Tevens wordt in de bijlage uiteengezet wat de huidige juridische basis voor de handhaving is, alsmede voor welke ontwikkelingen een juridische basis ontbreekt. Hieruit blijkt dat de huidige regelgeving ontoereikend is om bij een aantal van de ontwikkelingen adequaat te kunnen optreden.

Wat het gebrek aan regelgeving extra zichtbaar maakt, is het feit dat buurgemeente Amsterdam de afgelopen jaren flinke stappen heeft gemaakt in het aanscherpen van zowel regelgeving als handhaving op het gebied van het gebruik van woonruimte. Waar Amsterdam bijvoorbeeld op grote schaal boetes oplegt bij onrechtmatig gebruik van woonruimte, kent Diemen die werkwijze nog niet. Het risico bestaat dat Diemen hierdoor gezien gaat worden als een vrijplaats voor afwijkend gebruik van woonruimte.

Voorts komt een toenemend aantal vragen binnen van huiseigenaren die niet weten wat wel en niet is toegestaan. Het probleem is dat de gemeente Amsterdam zeer uitgebreid is in de informatieverstrekking, maar Diemen op dit punt achterblijft. De informatievoorziening blijkt een complexe opgave door de strikte opvattingen die er bestaan over de invulling van de gemeentelijke website. Desalniettemin moet beter worden voorzien in de behoefte aan duidelijkheid en informatie over dit onderwerp. Tenslotte neemt het aantal klachten van overlast behoorlijk toe.

Bestuurlijke ambitie

In de woonvisie is de ambitie opgenomen om de verschillende negatieve gevolgen van de huidige druk op de woningmarkt in Diemen tegen te gaan of te beperken. Er ligt een sterke nadruk op het verbeteren van de betaalbaarheid en beschikbaarheid van woonruimte. De diverse afwijkende vormen van gebruik van woonruimte hebben veelal invloed op de betaalbaarheid en beschikbaarheid van woonruimte. Het is daarom van belang om de verschillende vormen van gebruik te beoordelen op de positieve, dan wel negatieve invloed die zij hebben op de betaalbaarheid en beschikbaarheid van woonruimte.

Van belang is dat regelgeving bijdraagt aan leefbaarheid en overlast tegengaat. Hierbij speelt ook de vraag wat voor een gemeente Diemen wil zijn. Het wonen in Diemen wordt beoordeeld als rustig, aantrekkelijk voor gezinnen en vaak met goede contacten in de buurt. De opkomst van afwijkende vormen van gebruik van woningen kunnen deze kwaliteiten aantasten. Het is daarom van belang om vormen van gebruik te beoordelen in samenhang met het gewenste karakter van de wijken in Diemen en of deze vormen invloed hebben op de leefbaarheid. Bij kenmerken zoals de rust, de aantrekkelijkheid voor gezinnen en goede contacten in de buurt sluiten bepaalde vormen van gebruik immers niet goed aan. Dat vraagt om duidelijke regels voor vormen van gebruik die overlast in de hand kunnen werken en om betere mogelijkheden om tegen overlastgevende situaties op te kunnen treden.

Ten derde is in Diemen sprake van een toename van (particuliere) beleggers op de woningmarkt. Hierbij kopen particulieren of kleine bedrijven woningen op de particuliere markt, niet om er zelf te gaan wonen, maar om deze commercieel te gaan verhuren. Deze ontwikkeling wordt ook wel aangeduid als 'buy-to-let'. En hoewel de gemeente verhuur van woonruimte niet kan verbieden, is het wel gewenst om de uitwassen hiervan tegen te gaan. De inzet van het beleid is immers om woonruimte betaalbaar en beschikbaar te maken voor woningzoekenden. De gevolgen van buy-to-let zijn in de regel strijdig met dat uitgangspunt, aangezien particuliere beleggers de particuliere woningzoekenden op de (koop)woningmarkt verdringen en zich vervolgens bij de verhuur van woningen richten op het maximaliseren van hun rendement. Een derde ambitie is daarom het ontmoedigen van (onrechtmatige) commerciële exploitatie van woonruimte die van oorsprong bedoeld was als woonruimte voor particuliere (koop)woningzoekenden.

Tenslotte wordt in de woonvisie een sterkere aanpak van woonfraude benoemd. Enerzijds is er reeds sprake van een intensievere aanpak van vormen van woonfraude. Op dit punt is een uitbreiding van de regelgeving gewenst, zodat het instrumentarium voor de handhaving wordt versterkt. Een voorbeeld is het werken met bestuurlijke boetes. Anderzijds zien we nu vormen van gebruik van woningen die ongewenst zijn, maar waarvoor passende regelgeving nog ontbreekt. Een vierde ambitie is dan ook het versterken van de aanpak van woonfraude.

Eindproduct

De uitbreiding van regelgeving voor het gebruik van woonruimte moet vorm krijgen in de huisvestingsverordening. De huisvestingsverordening bestaat in feite uit twee delen: een deel over woonruimteverdeling, waarin alle regels voor het toewijzen van sociale huurwoningen staan, en een deel over het 'beheer van de woonruimtevoorraad'. Juist dit tweede deel is geschikt om de regelgeving voor het gebruik van woonruimte vorm te geven. De invulling van dit deel krijgt vorm aan de hand van de vijf varianten van het 'wijzigen van de woonruimtevoorraad' zoals de Huisvestingswet 2014 die onderscheidt:

- onttrekking;
- omzetting;
- woningvorming;
- splitsing; en
- samenvoeging

Bovenstaande mogelijkheden betreffen vergunningsplichtige activiteiten. In hoofdzaak krijgt de regelgeving vorm door de verschillende vormen van gebruik te scharen onder één van bovenstaande varianten, waarbij het verboden wordt om zonder vergunning van het bevoegd bestuursorgaan te handelen. Het verhuren van woonruimte als vakantiewoning via airbnb.com wordt bijvoorbeeld gezien als onttrekking van de woonruimte. Om dit te reguleren kan hiervoor een vergunningplicht worden ingevoerd. Bij het invoeren van een dergelijk vergunningstelsel is overigens niet per definitie sprake van het optuigen van een omvangrijk werkproces voor de behandeling van vergunningaanvragen. Het vergunningstelsel fungeert hoofdzakelijk als juridisch kader.

Voor de handhaving van de huisvestingsverordening is het raadzaam om de mogelijkheid van een bestuurlijke boete op te nemen. Een bestuurlijke boete is een boete die zonder tussenkomst van een rechter aan een overtreder opgelegd kan worden als deze een overtreding begaat. De bestuurlijke boete is een bestraffende sanctie en daarmee anders dan een last onder dwangsom of bestuursdwang. Een bestuurlijke boete is vooral een middel om overtreders financieel te straffen en potentiële overtreders af te schrikken.

De regelgeving in de huisvestingsverordening kan vervolgens aangevuld worden met beleidsregels. Op deze manier kan de regelgeving in de huisvestingsverordening op hoofdlijnen blijven. Een nadere uitwerking kan vervolgens gemaakt worden in door het college vast te stellen beleidsregels. Bij het eerste deel van de huisvestingsverordening, dat gaat over de toewijzing van sociale huurwoningen, bestaan al langer beleidsregels ter aanvulling van de verordening.

Afbakening

Het uitbreiden van de regelgeving voor het gebruik van woonruimte is zoals aangegeven een actie die voortkomt uit de Woonvisie. Daarnaast heeft het college in de ambitie om de aanpak van woonfraude door middel van het project Scheerlicht aan te pakken. Woonfraude is een breed begrip voor diverse vormen van onrechtmatige activiteiten in woningen. De aanpak in het project Scheerlicht kenmerkt zich door een integraal karakter: de inzet van verschillende disciplines en het gebruik van diverse instrumenten komen hierin samen. Deze startnotitie ziet toe op het uitbreiden van regelgeving voor het gebruik van woonruimte op grond van de mogelijkheden die de Huisvestingswet biedt. Hiermee wordt slechts één invalshoek van het bredere begrip woonfraude behandeld en daarmee wordt de integrale aanpak van Scheerlicht op een onderdeel versterkt. Mogelijkheden voor de aanpak van

woonfraude op basis van andere wettelijke grondslagen, zoals de Wet basisregistratie personen, worden door de omvang van het onderwerp bewust niet in deze startnotitie en bijlage behandeld. Anderzijds worden met de uitbreiding van de huisvestingsverordening meer doelen beoogd, dan alleen de aanpak van woonfraude.

Ten tweede vraagt uit een uitbreiding van regelgeving om uitbreiding van capaciteit voor vergunningverlening en handhaving. De regelgeving krijgt vorm in een vergunningstelsel, waardoor een toename van vergunningaanvragen en meldingen is te voorzien. Nog belangrijker is het beslag dat de nieuwe regelgeving op de capaciteit voor handhaving zal leggen. Nieuwe regelgeving zorgt weliswaar voor meer duidelijkheid en de introductie van de bestuurlijke boete zorgt voor een nieuw handavingsinstrument. Dit zal de handhaving moeten versterken. Desalniettemin zal op actieve wijze op de naleving van de nieuwe regelgeving moeten worden toegezien. De verwachting is dat per saldo een groter beslag op de handavingscapaciteit zal worden gelegd. De verwachte kosten hiervan zullen in een later stadium en in samenhang met het gehele handavingsprogramma en de begroting ter besluitvorming worden voorgelegd. Deze startnotitie en bijlage zullen beperkt blijven tot de inhoudelijke afwegingen die met de uitbreiding van de regelgeving gepaard gaan.

Aanpak

Een wijziging van de huisvestingsverordening die antwoord moet geven op de diverse ontwikkelingen zal een omvangrijke wijziging zijn. De huidige invulling van de verordening is immers beperkt. Om aan de bestuurlijke ambities te voldoen zullen in één keer veel nieuwe regels aan de verordening worden toegevoegd. Een dergelijke grote stap vraagt om een gedegen voorbereiding, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Ambtelijk is input benodigd vanuit de verschillende teams binnen de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling: de trekkersrol wordt ingevuld door team Ruimtelijk Beleid. Daarnaast is het team Vergunningen en het team Handhaving/OOV betrokken. Bestuurlijk raakt dit onderwerp zowel de portefeuille wonen (wethouder Scholten) als de portefeuille vergunningverlening en Handhaving/OOV (burgemeester Boog).

In de bijlage van deze startnotitie wordt de problematiek nader uitgelegd en gestructureerd. De diverse vormen van afwijkend gebruik van woonruimte die in Diemen voorkomen worden hierin genoemd. Tevens wordt een uitleg gegeven over de vijf vormen van wijzigingen van de woonruimtevoorraad die in de Huisvestingswet 2014 worden onderscheiden. Vervolgens is aandacht voor de uitgangspunten die in Diemen ten grondslag liggen aan de afwegingen over wat wel en niet toegestaan wordt. Dit moet tenslotte leiden tot het opstellen van regelgeving in de vorm van een vergunningstelsel in de huisvestingsverordening.

Het opstellen van de nieuwe huisvestingsverordening gebeurt vervolgens in eigen beheer en zonder de hulp van een externe partij. Om die reden is voor het opstellen van de nieuwe verordening geen budget benodigd. Voor het opstellen van een huisvestingsverordening kan daarbij gebruik gemaakt worden van regelgeving zoals die in andere gemeenten reeds in verordeningen is opgenomen. Daarnaast is er zowel binnen de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling als de afdeling Juridische Zaken van Duo+ voldoende juridische kennis in huis om te komen tot een goede huisvestingsverordening. Een aandachtspunt bij het opstellen van regelgeving in een nieuwe huisvestingsverordening is de wijze waarop deze regelgeving zich verhoudt tot het bepaalde in de bestemmingsplannen. Ook moet gedacht worden aan het opnemen van een overgangsregeling bij de punten waarvoor dat relevant is.

Rol van de gemeenteraad

Raadsleden hebben tijdens eerdere bijeenkomsten in het kader van de woonvisie reeds aangegeven dat zij nauw bij de totstandkoming van nieuwe regelgeving betrokken willen worden. Daarom wordt de gemeenteraad bij de voorbereiding van dit onderwerp betrokken tijdens een thema-avond op 13 november. Tijdens deze thema-avond krijgen raadsleden de ruimte om gedachten uit te wisselen over de vraagstukken die dit onderwerp met zich meebrengt. De input die hieruit voortkomt, zal verwerkt worden bij het opstellen van de huisvestingsverordening. De huisvestingsverordening zal vervolgens op een later moment in de informatieve en besluitvormende raadsvergadering worden behandeld.

Planning

In het proces naar de vaststelling van een nieuwe huisvestingsverordening zijn een aantal stappen te onderscheiden. Hierbij wordt de volgende planning aangehouden:

6 nov 2018	Vaststelling startnotitie door college
13 nov 2018	Input voor regelgeving dmv thema-avond met raadsleden
dec 2018 - jan 2019	Opstellen concept huisvestingsverordening
feb 2019 - mrt 2019	Inspiraatieprocedure concept huisvestingsverordening
apr 2019	Opstellen definitieve huisvestingsverordening
mei 2019	Behandeling huisvestingsverordening door college
jun 2019	Behandeling en vaststelling huisvestingsverordening door raad

Communicatie

Een belangrijke aanleiding voor het opstellen van regelgeving voor het gebruik van woonruimte is, naast de toename van klachten en overlast, gelegen in de toenemende behoefte aan informatie bij woningeigenaren en inwoners. Op de website van de gemeente ontbreekt informatie op dit punt. Dit gebrek is voornamelijk gelegen in de strikte opstelling ten aanzien van de gemeentelijke website die wordt betiteld als een toptakenwebsite. Voor meer specifieke informatie, gericht op een specifieke doelgroep blijkt in die opstelling geen plaats te zijn. Een belangrijk aandachtspunt is daarom het ontsluiten van informatie over wat (na vaststelling van een nieuwe huisvestingsverordening) al dan niet is toegestaan.

BIJLAGE

Onderwerp : Gebruik van woonruimte in Diemen

Inhoudsopgave

1. Ontwikkelingen in de woningmarkt
2. Verschijningsvormen van afwijkend gebruik
3. Onderscheid publiekrecht - privaatrecht
4. Handhaving op grond van het bestemmingsplan
5. Uitgangspunten voor regelgeving
6. Voorstel: regelgeving op grond van de huisvestingsverordening
7. Conclusie

Hoofdstuk 1 Ontwikkelingen in de woningmarkt

De vraag naar woonruimte in Diemen is groot. Deze grote vraag naar woonruimte brengt vervolgens diverse veranderingen met zich mee. In de Woonvisie Diemen 2018-2023 worden maatregelen genoemd om de verschillende negatieve ontwikkelingen tegen te gaan. Eén van de genoemde maatregelen is het uitbreiden van de regelgeving gericht op de diverse vormen van afwijkend gebruik van woonruimte en het tegengaan van ongeoorloofde woonvormen. Daarvoor is een uitbreiding van de regelgeving, alsmede een uitbreiding van de mogelijkheden tot handhaving van belang. Voordat in dit stuk wordt gekeken naar de verschijningsvormen van afwijkend en ongeoorloofd gebruik, zal eerst worden stilgestaan bij de ontwikkelingen op de woningmarkt die leiden tot deze diverse verschijningsvormen.

1.1 Prijsontwikkeling

Door de grote vraag naar woonruimte is er inmiddels enkele opeenvolgende jaren sprake van grote stijgingen in de prijzen van koopwoningen en (vrije sector) huurwoningen. Naast deze zogenaamde ‘oververhitting’ van de markt, waarmee deze prijsstijgingen worden aangeduid, is ook het ‘droogkoken’ van de markt zichtbaar, waarmee op het gebrek aan aanbod van woningen wordt gedoeld. Er staan weinig woningen te koop en woningen die te koop staan worden in zeer korte tijd verkocht. Het gevolg van deze prijsstijgingen en het beperkte aanbod is dat men alternatieven zoekt voor het gebruiken en aanbieden van woonruimte, die niet altijd gewenst of geoorloofd zijn.

1.2 Lange wachttijden

In tegenstelling tot de prijsstijgingen in de vrije markt zijn de prijzen voor gereguleerde huurwoningen de afgelopen jaren nauwelijks gestegen. Hierdoor ontstaat een toenemende kloof tussen de prijzen van de gereguleerde sector (sociale huurwoningen in het bezit van corporaties) en de vrije sector (koopwoningen en huurwoningen in het bezit van private

aanbieders). Een groeiend aantal huishoudens heeft een te laag inkomen om de prijzen van woonruimte in de vrije sector te kunnen betalen. Zij zijn afhankelijk van het aanbod van sociale huurwoningen. De wachttijden voor sociale huurwoningen nemen hierdoor almaar verder toe. Daarnaast vallen huishoudens tussen wal en schip wanneer zij een inkomen hebben dat net boven de inkomensgrens voor sociale huur ligt, maar niet toereikend is voor woningen in de vrije sector (koop of huur). Een ander veel voorkomend probleem is dat mensen door bijvoorbeeld een echtscheiding en/of een terugval hebben in inkomen met spoed op zoek zijn naar woonruimte. Ook voor deze groep biedt de sociale huur gezien de lange wachttijden geen oplossing.

1.3 Opkomst particuliere beleggers

Een derde belangrijke ontwikkeling is de opkomst van particuliere beleggers in de woningmarkt. De woningvoorraad in Diemen is deels in handen van institutionele vastgoedbeleggers, zoals pensioenfondsen en grote marktpartijen. Daarnaast was er een beperkt aantal kleine of particuliere beleggers met bezit van woningen in Diemen. Door verschillende omstandigheden zoals de lage rente en hoge aandelenkoersen heeft het beleggen in woningen flink aan populariteit toegenomen, in het bijzonder bij particuliere beleggers. Zij verdringen daarmee huishoudens op de markt voor koopwoningen. Vervolgens streven zij naar een maximaal rendement, wat zich uit in hoge huren of onrechtmatige vormen van verhuur. Een veel geziene werkwijze van particuliere beleggers is het verhuren van een woning aan meerdere personen (bijvoorbeeld studenten of arbeidsmigranten) die de woning delen, maar geen huishouden vormen.

1.4 Verandering van huishoudens

De woningvoorraad in Diemen is sterk gericht op de huisvesting van huishoudens in traditionele zin. Er wordt gesproken van een huishouden bij een alleenstaande, dan wel twee personen, met of zonder kinderen, die een gemeenschappelijke huishouding voeren. In de praktijk worden hiermee, een alleenstaande, een stel of een gezin bedoeld. Kenmerkend voor deze huishoudens is de duurzaamheid van hun verblijf, de continuïteit in de samenstelling van het huishouden en de onderlinge verbondenheid tussen de bewoners. Zij hebben immers de intentie om langere tijd met elkaar op dezelfde plek te blijven wonen. De behoefte tot verhuizen ontstaat veelal pas bij levensveranderende gebeurtenissen, zoals de komst van kinderen of verandering van werkgever. Hoewel de aantrekkingskracht van Diemen op traditionele huishoudens nog altijd groot is, zien we ook veranderingen in de aard en de samenstelling van huishoudens. Hierbij valt te denken aan de komst van buitenlandse werknemers, variërend van hoger opgeleide expats tot arbeidsmigranten die laaggeschoold werk verrichten. Een tweede voorbeeld zijn alleenstaande jongeren die een woning willen delen. De komst van andere huishoudens en de verandering van huishoudensamenstelling leidt tot een vraag naar andere vormen van gebruik van woonruimte. Met name particuliere beleggers weten vervolgens dit deel van de markt te bedienen.

Hoofdstuk 2 Verschijningsvormen van afwijkend gebruik

In het voorgaande hoofdstuk is een aantal ontwikkelingen geschetst die leiden tot vormen van gebruik van woonruimte die afwijken van de in Diemen gangbare bewoning door een huishouden. In dit hoofdstuk wordt getracht een overzicht te geven van vormen die in de praktijk en in de wet worden onderscheiden. Door deze uit te werken, ontstaat meer duidelijkheid over de vormen van gebruik die in Diemen worden waargenomen en de verschillende termen die ervoor gebruikt worden. In de paragrafen 2.1 tot en met 2.8 worden eerst een aantal feitelijke vormen van afwijkend gebruik van woonruimte onderscheiden.

Vervolgens wordt in de paragrafen 2.9 tot en met 2.13 de vormen van wijzigingen in de woonruimtevoorraad zoals opgenomen in de Huisvestingswet 2014 behandeld.

2.1 Kamerverhuur

Kamerverhuur of kamergewijze verhuur leidt tot een vorm van onzelfstandige bewoning. Meerdere personen wonen hierbij in één woning, waarbij in de regel de keuken en sanitaire voorzieningen worden gedeeld. Soms wordt ook een gemeenschappelijke ruimte (woon- en/of eetkamer) gedeeld. Vervolgens heeft elke bewoner een eigen slaapkamer. Kenmerkend voor kamerverhuur is het gebruik van een individuele huurovereenkomst per bewoner. Hierbij betaalt elke bewoner een huurbedrag voor de eigen kamer en het gebruik van de gedeelde voorzieningen. Bij kamerverhuur is het huurcontract vaak inclusief gas/water/licht. Daarnaast heeft kamerverhuur vaak ook fysieke kenmerken zoals sloten op slaapkamerdeuren. Wanneer er sprake is van meer dan vier kamers (wooneenheden) in een pand gelden tenslotte strengere eisen ten aanzien van brandveiligheid op grond van het Bouwbesluit 2012.

2.2 Woningdelen / Friends-contract

Een andere vorm van onzelfstandige bewoning die momenteel in opkomst is, wordt woningdelen genoemd. Vaak spreekt men bij deze vorm van verhuur ook wel van een Friends-contract, vernoemd naar de gelijknamige televisieserie. Net als bij kamerverhuur delen meerdere personen een woning, waarbij zij keuken, sanitaire voorzieningen en gemeenschappelijke ruimte(s) delen. Op een aantal punten verschilt woningdelen echter van kamerverhuur. Ten eerste is bij woningdelen sprake van één huurovereenkomst, waar alle bewoners voor tekenen. Daarbij zijn alle huurders hoofdelijk aansprakelijk voor de gehele huursom. Voor de woningdelers is het dus noodzaak om onderling afspraken te maken over de betaling van de huur. Tevens zijn de woningdelers vaak zelf verantwoordelijk voor het afnemen van gas/water/licht. Ten tweede is het bij woningdelen ongebruikelijk dat ook fysieke maatregelen in de woning worden getroffen. Tenslotte zijn woningdelers in de regel zelf verantwoordelijk voor het aantrekken van een nieuwe bewoner wanneer een andere bewoner uit de woning vertrekt. Woningdelers vormen daarentegen geen duurzaam gemeenschappelijk huishouden, zoals een stel of een gezin dat wel doet. Het zijn vaak vrienden of huisgenoten van elkaar, maar dat maakt hen geen duurzaam gemeenschappelijk huishouden.

2.3 Inwonen / hospitaverhuur

Een derde vorm van onzelfstandige bewoning die we kunnen onderscheiden van bovenstaande twee vormen is inwoning, ook wel bekend als hospitaverhuur. Bij inwoning verhuurt een huurder of eigenaar-bewoner (de hospita) een deel van de woning waar hij zelf zijn hoofdverblijf heeft, aan een ander huishouden. De inwonende persoon of personen wonen in dit geval onzelfstandig. Er is sprake van een afhankelijke situatie ten opzichte van de hoofdhuurder of eigenaar-bewoner. Een zekere overlap van inwonen met het hierboven omschreven woningdelen is mogelijk wanneer er sprake is van een meerdere bewoners in feite een woning delen, maar de huurovereenkomst op naam van slechts één van hen staat.

2.4 Vakantieverhuur

Van vakantieverhuur is sprake wanneer een woning één of meerdere dagen geheel wordt verhuurd voor het verblijf van toeristen. Bij vakantieverhuur wordt in eerste instantie gedacht aan bewoners die hun woning verhuren wanneer zij zelf met vakantie zijn. Veelal vindt vakantieverhuur plaats door gebruikmaking van een platform voor toeristische verhuur zoals Airbnb, Wimdu, HomeAway of Booking. Bij verhuur van gehele appartementen of woningen

verblijft de feitelijke bewoner vaak elders. Doordat de huurder of eigenaar zelf niet aanwezig is, ontbreekt elke vorm van toezicht op het gedrag van de bezoekers. Het publiek dat voor deze vorm van verblijf kiest is veelal jong. Met de opkomst van deze vorm van verhuur, groeit het aantal meldingen van overlast. Vakantieverhuur door bestaande bewoners kan onderscheiden van het continue door woningeigenaren of- beleggers aanbieden van woning voor toeristisch gebruik. In dat laatste geval is meer sprake van een illegaal hotel.

2.5 Bed and breakfast / B&B

Van oudsher kennen de meeste bestemmingsplannen in Diemen de mogelijkheid van toeristische verhuur in de vorm van een bed and breakfast (ook wel: B&B). De bestemmingsplannen waarin deze bed and breakfast-regeling is opgenomen, bevatten daarbij enkele voorwaarden. Zo mag slechts een gedeelte van de woning gebruikt worden voor het aanbieden van logies aan maximaal 4 personen. Een belangrijk uitgangspunt van de B&B regeling is dat de huurder of eigenaar-bewoner van de woning zelf in de woning verblijft. Daarin schuilt tevens een belangrijk onderscheid met de hierboven omschreven wijze van vakantieverhuur, waarbij de bewoner zelf niet in de woning verblijft tijdens het aanbieden van logies. Gebruik van woonruimte ten behoeve van een B&B leidt dan ook minder vaak tot overlast.

“Airbnb-verhuur”

In de volksmond wordt vaak gesproken van “Airbnb-verhuur”. Dit begrip werkt echter verwarrend. Platforms voor vakantieverhuur, zoals Airbnb, kunnen immers ingezet worden voor het aanbieden van zowel verblijf in een gehele woning of appartement als een bed and breakfast. Het gebruik van het platform Airbnb staat derhalve niet synoniem voor vakantieverhuur van de gehele woning. Het is bij Airbnb mogelijk om expliciet de keuze te maken voor het aanbieden van een gehele woning dan wel een afzonderlijke kamer. Als het gaat om toeristische verhuur van woonruimte wordt daarom het bovenstaande onderscheid gemaakt tussen:

- a. Vakantieverhuur – bewoner/eigenaar verblijft niet in de woning, vaak gehele woning die verhuurd wordt (paragraaf 2.4)
- b. Bed & breakfast – bewoner/eigenaar verblijft wel in de woning, slechts één of twee kamers die verhuurd worden (paragraaf 2.5)

Beide vormen kunnen zoals gezegd via Airbnb aangeboden worden. Het gebruik van het platform Airbnb zegt daarmee nog niets over de rechtmatigheid van de vorm van verhuur.

2.6 Kortdurend verblijf / short stay

Van kortdurend verblijf (ook wel: short stay) is sprake wanneer woonruimte structureel met tijdelijke huurcontracten voor een korte periode wordt verhuurd. Een wettelijke bepaling over de minimale en maximale duur van kortdurend verblijf bestaat niet. Maar doordat in de jurisprudentie verhuur van meer dan zes maanden veelal als een duurzame verhuurrelatie wordt aangeduid, geldt dat als een natuurlijke bovengrens. Anderzijds zien we dat aanbieders van huurwoningen vaak woonruimte aanbieden voor de duur van minimaal een jaar. Het vinden van woonruimte voor minder dan een jaar is in de praktijk erg lastig. Zo bezien kunnen verhuurrelaties tot één jaar ook als kortdurend verblijf beschouwd worden. De vraag naar short stay bestaat voornamelijk bij expats en andere personen die voor hun werkzaamheden voor een korte periode woonruimte zoeken. Kortdurend verblijf kan in de praktijk samen gaan met andere verschijningsvormen uit deze opsomming, zoals vormen van onzelfstandige bewoning.

2.7 Illegaal logiesverblijf / illegaal hotel

In de definitie van wonen schuilt een zeker mate van duurzaamheid van het verblijf. Wanneer een persoon ergens gaat wonen is dat in principe met het doel om daar voor langere tijd te verblijven. Daarnaast zijn er tijdelijke vormen van wonen, waarbij er een duidelijk aanwijsbare reden, dan wel wettelijke grondslag voor de tijdelijkheid bestaat. Er zijn echter ook vormen van gebruik van woningen, waarbij geen sprake meer is van enige vorm van duurzaam verblijf, waardoor het verblijf in een woning het karakter krijgt van een hotel. Dit is het geval wanneer woningen continue worden aangeboden voor toeristische verhuur. Een ander voorbeeld betreft de situatie waarbij een eigenaar of uitzendbureau (willekeurig) buitenlandse werknemers laat overnachten, niet zelden met veel personen in een woning en meerdere personen per slaapkamer. Soms is onduidelijk wie nou feitelijk huurder en verhuurder zijn, door het stapelen van onderhuurconstructies zonder huurovereenkomst. De huur wordt contant betaald per week of per dag, of ingehouden op het salaris. Een eenduidige term om dergelijke situaties aan te duiden ontbreekt, maar duidelijk is dat er van wonen geen sprake meer is. Een illegaal logiesverblijf of illegaal hotel is wellicht de term die het beste de lading dekt. Dergelijke vormen van gebruik hebben een forse impact op de directe omgeving. Door de zeer tijdelijke en onzekere aard van het verblijf is er veel verloop en geen of nauwelijks contact met omwonenden. Er is geen betrokkenheid met het pand of de omgeving daarvan. En wanneer meerdere personen over een auto beschikken wordt de parkeerdruk in de buurt sterk verhoogd. Bovendien ontstaan er vaak brandgevaarlijke situaties.

2.8 Tweede woning / pied-à-terre

In hoofdstuk 1 is reeds de ontwikkeling geschetst van een toename van particuliere beleggers op de woningmarkt. Zij hebben het doel om de woning te verhuren teneinde een zeker rendement op de woning te behalen. In afwijking hiervan bestaat ook de mogelijkheid dat een particulier een woning koopt (of huurt) zonder hier permanent te verblijven, maar ook zonder de woning te verhuren. Het gaat vaak om mensen die elders (mogelijk in het buitenland) permanent verblijven, maar over woonruimte in Diemen beschikken voor het geval zij voor een beperkte periode naar Diemen terugkeren.

2.9 Onttrekking

Onttrekking is de eerste vorm van wijzigen van de woonruimtevoorraad die de Huisvestingswet 2014 noemt. Het onttrekken van een woning aan de bestemming tot bewoning, of anders gezegd het onttrekken van woonruimte aan de woonruimtevoorraad, is in de praktijk een kapstok waar verschillende handelingen aan opgehangen kunnen worden. Het slopen van een woning is een evidente vorm van onttrekking. Een andere vorm van onttrekking ontstaat wanneer woonruimte een geheel andere bestemming krijgt, bijvoorbeeld ten behoeve van het gebruik als kantoor, praktijk of opslag. Tenslotte bestaan er vormen van gebruik waarbij wellicht geen evidente wijziging van het bouwwerk of de bestemming plaatsvindt, maar waarbij wel sprake is van onttrekking van woonruimte aan de woonruimtevoorraad in de zin van de wet. De in paragrafen 2.3 tot en met 2.8 genoemde vormen zijn daar alle voorbeelden van. Om regelgeving op te stellen met betrekking tot inwonen/hospitaverhuur, vakantieverhuur, bed & breakfast, kortdurend verblijf/short stay, illegaal logiesverblijf en tweede woningen moet dan ook invulling gegeven worden aan de vergunningplicht voor onttrekking in de huisvestingsverordening.

2.10 Omzetting

Het begrip omzetting kent een zekere mate van overlap met het hierboven genoemd begrip onttrekking, maar is als het ware een specifieke vorm is van het breder gehanteerde begrip

onttrekking. Omzetting ziet toe op de zogeheten wijziging (omzetting) van zelfstandige woonruimte naar onzelfstandige woonruimte. De twee meest voorkomende vormen van omzetting zijn kamerverhuur (2.1) en woningdelen (2.2). Omzetting kan gepaard gaan met fysieke wijzigingen in de woning, zoals het plaatsen van wanden om extra slaapkamers te creëren (het zogeheten “verkameren”). Maar bij woningdelen is veelal niet of nauwelijks sprake van fysieke wijzigingen in de woning. Door het simpele feit dat een verhuurder een woning die eerder verhuurd werd aan een gezin, deze woning voortaan gaat verhuren aan woningdelers is er al sprake van omzetting. Er zijn gemeenten die regelgeving met betrekking tot kamerverhuur en woningdelen in hun huisvestingsverordening opnemen onder de vergunningplicht voor woningonttrekking, maar volgens de precieze uitleg van de Huisvestingswet horen deze in de verordening onder de vergunningplicht voor woningomzetting te vallen.

2.11 Woningvorming

Woningvorming is een derde vorm van wijzigen van de woningvoorraad die de wet noemt. Bij woningvorming wordt één woning opgedeeld en verbouwd naar twee of meerdere zelfstandige woningen. Op deze manier kan bijvoorbeeld een groot pand dat meerdere woonlagen heeft opgedeeld worden in twee of meer appartementen. Door de grote schaarste aan betaalbare woonruimte wordt het echter ook lonend om een kleinere woning of appartement op te delen naar nog kleinere woningen. Een voorbeeld is het in tweeën delen van een appartement ‘en suite’. Een ander voorbeeld is het plaatsen van dakkapellen op de zolder van een portiek-etagewoning en dit als zelfstandige woning afscheiden van het ondergelegen appartement. Op deze wijze ontstaan zeer kleine woningen, die ook wel als studio’s of micro-appartementen aangeduid worden. Deze woningen zijn weliswaar zelfstandig (dus geen gedeelde voorzieningen), maar in oppervlakte zeer beperkt. Vaak zijn alle voorzieningen in slechts één of twee ruimten opgenomen. Naast de eerder behandelde vormen van onzelfstandige verhuur is de vorming van dergelijke kleine zelfstandige woningen een lucratieve werkwijze voor beleggers en handelaren in panden. Twee kleinere woningen die gecreëerd worden leveren namelijk meer op dan één appartement van reguliere omvang. Woningvorming onderscheidt zich van splitsing doordat de eigenaar de gewijzigde situatie niet laat vertalen in een kadastrale splitsing in appartementsrechten. Soms zijn er nog punten die een splitsing in de weg staan, als er bijvoorbeeld twee woningen worden gecreëerd die nog wel één voordeur delen. Dat een formele splitsing hierdoor niet mogelijk is, wil echter niet zeggen dat er in zo’n geval geen sprake is van woningvorming. Naast de fysieke kenmerken is hierbij met name van belang hoe de gevormde woningen in de markt worden gezet.

2.12 Splitsing

De bovengenoemde ontwikkeling van woningvorming wordt in de praktijk ook bouwkundig splitsen genoemd. Als we de wet volgen ziet splitsing echter toe op de meer juridische handeling van het splitsen in appartementsrechten, ook wel kadastraal splitsen genoemd. Deze juridische handeling zal altijd moeten volgen na de bouwkundige handeling van woningvorming indien men de nieuw gecreëerde woning ook een formele status wil geven. Splitsing kan echter ook plaatsvinden zonder dat er bouwkundig wijzigingen optreden. Daarvan is sprake wanneer bijvoorbeeld een flatgebouw dat één kadastrale aanduiding heeft, wordt opgesplitst in meerdere kadastrale aanduidingen, waarbij elke woning een eigen aanduiding krijgt. Die situatie kan ontstaan wanneer een vastgoedeigenaar een flat per woning wil uitpanden of wanneer een coöperatieve flatexploitatievereniging wil overgaan naar een vereniging van eigenaren.

2.13 Samenvoeging

Een laatste vorm van wijzigen van de woningvoorraad die in de wet wordt genoemd is samenvoeging. Hierbij is sprake wanneer twee of meerdere zelfstandige woonruimtes worden samengevoegd tot één woonruimte. Het is daarmee het tegenovergestelde van woningvorming en/of splitsing. Het gevolg van samenvoeging is dat één of meerdere zelfstandige woonruimten uit de woonruimtevoorraad worden weggenomen. Een voorbeeld uit de praktijk is het samenvoegen van twee etages die eerder elk zelfstandig woonruimte betroffen tot één appartement dat uit twee etages bestaat. Om een samenvoeging ook een formeel-juridische status te geven, zal daarvoor een wijziging van de kadastrale aanduiding moeten plaatsvinden. Er zijn echter ook voorbeelden bekend waarbij de eigenaar een samenvoeging niet laat doorvoeren in het Kadaster.

Hoofdstuk 3 Onderscheid publiekrecht – privaatrecht

Bij de in het voorgaande hoofdstuk genoemde vormen van gebruik van woonruimte heeft de gemeente de publiekrechtelijke mogelijkheid om deze te reguleren. In dit hoofdstuk wordt vervolgens een aantal vormen van verhuur genoemd die tot het privaatrechtelijke domein behoren en waarbij de gemeente dientengevolge geen bevoegdheden heeft om in te grijpen. Voor de volledigheid is het wel waardevol om deze vormen te behandelen, aangezien deze vaak in combinatie met in het voorgaande hoofdstuk genoemde vormen voorkomen.

3.1 Tijdelijke verhuur

Er zijn verschillende vormen van tijdelijke verhuur die onderscheiden kunnen worden van het onder 2.6 genoemde kortdurend verblijf. Het Burgerlijk Wetboek maakt een aantal vormen van tijdelijke verhuur mogelijk. Zo bestaat sinds langere tijd het zogeheten studentencontract of campuscontract, waarbij woonruimte tijdelijk verhuurd kan worden voor de duur dat de huurder studeert. Sinds 2017 bestaat ook de wettelijke mogelijkheid van een jongerencontract. Hiermee kan elke jongere tot 28 jaar een tijdelijk huurcontract aangeboden worden, ongeacht of deze jongere studeert. De duur van een jongerencontract bedraagt vijf jaar, tenzij de huurder eerder opzegt. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om de huurovereenkomst maximaal twee keer te verlengen voor de duur van een jaar. Dit jongerencontract lijkt inmiddels veelvuldig te worden toegepast. Er is een publieke discussie gaande over de wenselijkheid van deze contractvorm. Het is echter niet aan de gemeente om te oordelen over de vorm van het huurcontract.

Studentenhuisvesting

Diemen kent van oudsher grootschalige complexen voor studentenhuisvesting: de vijf studentenflats aan de Rode Kruislaan, de tijdelijke wooncontainers aan de Bergwijkdreef en de Campus Diemen Zuid. Het gebruik van deze locaties ten behoeve van studentenhuisvesting is in de bestemmingsplannen vastgelegd. Daaruit volgen het tijdelijke karakter van de bewoning en het gebruik van campuscontracten als contractvorm.

3.2 Onderhuur (onderverhuur)

Onderhuur en onderverhuur ontstaat wanneer voor de zelfde woonruimte verhuurrelaties getrap worden. Er zijn meerdere legitieme redenen denkbaar waarom een huurder van woonruimte deze tijdelijk wil onderverhuren, bijvoorbeeld wanneer iemand voor zijn werk een langere periode in het buitenland moet verblijven. Een pandeigenaar kan in zo'n geval toestemming aan de huurder verlenen om een woning onder te verhuren. Als dat netjes gebeurt, wordt voor de onderverhuur ook een huurovereenkomst opgesteld. Onderverhuur kan echter ook negatieve oorzaken hebben en/of zonder toestemming van de eigenaar plaatsvinden. Voorbeelden van illegale onderverhuur zijn gelegen in fraude met uitkeringen

of om mensen die illegaal in Nederland verblijven te huisvesten. Bij illegale onderverhuur is uiteraard zelden sprake van een schriftelijke huurovereenkomst. Het tegengaan van onderverhuur is niet een onderwerp dat in de huisvestingsverordening geregeld kan worden en is in beginsel een privaatrechtelijke aangelegenheid tussen de verhuurder en de huurder. Als gemeente komen we wel situaties tegen waar bij het vaststellen van de feitelijke bewoningssituatie sprake blijkt te zijn van ongeoorloofde onderverhuur.

3.3 Anti-kraak bewoning

Bij zogeheten anti-kraak bewoning is in de regel geen sprake van een verhuurrelatie. In plaats van een huurovereenkomst wordt gebruik gemaakt van een bruikleenovereenkomst of gebruiksovereenkomst. Bewoners betalen veelal een beperkt bedrag aan service- en administratiekosten. Voor het gebruik zelf mag niet betaald worden. Juist dan zou er sprake zijn van huur. Zoals de naam aangeeft heeft anti-kraak bewoning tot doel om gebouwen te beschermen tegen kraken. Naast woonruimte kan het daarbij ook gaan om gebouwen met een andere functie, zoals kantoren. Wanneer anti-kraak bewoning plaatsvindt in gebouwen met een andere functie dan wonen kan daarop gehandhaafd worden wegens strijdigheid met de bestemming. Ook past anti-kraak bewoning veelal niet binnen de brandveiligheid van het bestaande gebouw. Wanneer echter geen strijdigheid bestaat met de bestemming en andere regelgeving, kan er in beginsel niet opgetreden worden tegen gebruik als anti-kraakbewoning.

Hoofdstuk 4 Handhaving op grond van het bestemmingsplan

In Diemen is er momenteel slechts zeer beperkt regelgeving met betrekking tot het gebruik van woonruimte. Op grond van de bestemmingsplannen is in principe weinig anders toegestaan dan bewoning door één afzonderlijk huishouden. Van talloze afwijkende en ongeoorloofde vormen van gebruik van woonruimte wordt gesteld dat deze niet passen binnen deze bepaling en daarmee strijdig zijn aan het bestemmingsplan. De bestemmingsplannen zijn daardoor leidend bij het handhaven op veel situaties. In dit hoofdstuk wordt een nadere uitleg gegeven bij deze huidige werkwijze.

4.1 De begrippen “wonen” en “woning”

Bij de handhaving van verschillende vormen van gebruik van woonruimte die niet gewenst zijn, wordt gebruikt gemaakt van de begrippen “wonen” en “woning” in de bestemmingsplannen. In de bestemmingsplannen wordt het begrip “wonen” niet nader gedefinieerd. Het begrip wonen wordt wel gebruikt om de bestemming aan te duiden. In de meeste bestemmingsplannen is wel een definitie van “woning” opgenomen: een complex van ruimten uitsluitend bedoeld voor de huisvesting van één afzonderlijk huishouden. Dit is overigens een landelijk gangbare definitie van het begrip “woning”. Deze definitie werpt echter de vraag op wat wordt bedoeld met “één afzonderlijk huishouden”. Het begrip huishouden wordt immers niet nader gedefinieerd in de bestemmingsplannen. Op dit moment wordt aansluiting gezocht bij de in de jurisprudentie gangbare uitleg van het begrip huishouden, waarbij het gaat om een zogeheten “duurzaam gemeenschappelijk huishouden”.

4.2 Duurzaam gemeenschappelijk huishouden

Zoals reeds omschreven in paragraaf 1.4 is de duurzaamheid van het verblijf, oftewel de intentie om langere tijd in een woning te blijven, kenmerkend voor een huishouden. Daarnaast heeft een huishouden een (duurzaam) gemeenschappelijk karakter, waarbij de leden van het huishouden de intentie hebben om langdurig samen te blijven wonen. Daarvan is bijvoorbeeld sprake wanneer de bewoners met elkaar getrouwd zijn of anderszins een

affectieve relatie hebben. Ook voor kinderen geldt dat zij langdurig met één of beide ouders zullen wonen. Een ander belangrijk criterium voor het duurzaam gemeenschappelijke karakter van een huishouden is het verlenen van wederzijdse zorg, ook in financiële zin. Daarbij is het gezamenlijk opbrengen van de woonlasten niet voldoende. Het gaat er om dat de leden van het huishouden ook voor elkaar zorgen en/of elkaar financieel ondersteunen. En hoewel deze criteria niet geheel opgaan voor een alleenstaande, vormt een alleenstaande als vanzelfsprekend ook een huishouden. Zodoende wordt een huishouden gedefinieerd als een alleenstaande, dan wel twee personen, met of zonder kinderen, die een gemeenschappelijke huishouding voeren of wensen te voeren.

4.3 Handhaving op grond van het bestemmingsplan

Uit de bovenstaande definitie van huishouden volgt dat in feite alle vormen van bewoning anders dan door een alleenstaande, een stel of een gezin niet voldoen aan de gangbare definitie van een huishouden. En gezien de in bestemmingsplannen gehanteerde definitie van een “woning”, gericht op de huisvesting van één afzonderlijk huishouden, volgt dat alle vormen van bewoning anders dan door een alleenstaande, een stel of een gezin niet passen binnen de definitie van woning en daardoor in strijd zijn met de bestemming “wonen”. Wanneer situaties in woningen worden aangetroffen die afwijken van de gangbare definities, wordt derhalve geoordeeld dat er sprake is van strijdigheid met het bestemmingsplan en kan er handhavend opgetreden worden. Volgens deze constructie wordt er in Diemen daadwerkelijk opgetreden tegen situaties als kamerverhuur, vakantieverblijf en illegaal logiesverblijf. Ook in situaties waarbij wijzigingen aan de woonruimtevoorraad plaatsvinden, wordt in Diemen gekeken naar de bestemmingsplannen. Slechts wanneer in het bestemmingsplan het aantal woningen voor een woonperceel is vastgelegd kan er in zo’n geval iets gezegd worden over wijzigingen als splitsing of samenvoeging. Maar in veel gevallen is op grond van het bestemmingsplan geen mogelijkheid om dergelijke wijzigingen tegen te houden. De bestemming tot wonen wordt door bijvoorbeeld splitsing of samenvoeging immers niet gewijzigd.

4.4 Beperkingen in de huidige werkwijze

De werkwijze van toetsing en handhaving op grond van de bestemmingsplannen voor de diverse vormen van afwijkend gebruik van woonruimte kent een aantal duidelijke beperkingen. Ten eerste wordt in Diemen wordt vastgehouden aan de algemeen geldende, strikte opvatting van het begrip huishouden. In veel gevallen waar de gemeente handhavend optreedt tegen ongewenste vormen van gebruik van woonruimte, wordt gesteld dat de situatie niet past binnen de definitie van woning. Maar enige vorm van specifieke regelgeving voor de verschillende vormen van gebruik van woonruimte ontbreekt in de bestemmingsplannen. Door de strikte uitleg van het bestemmingsplan is het nu niet mogelijk om bepaalde vormen van gebruik wel toe te staan, wanneer dat wenselijk zou zijn.

Ten tweede is het handhaven op grond van de definitie “woning” in de bestemmingsplannen kwetsbaar. In het bestemmingsplan “Noord” wordt in de bestemmingsomschrijving voor “wonen” niet verwezen naar het begrip “woning”. Volgens recente jurisprudentie dient in dat geval voor de bestemming “wonen” aansluiting te worden gezocht bij het algemeen spraakgebruik en dienen onder “wonen” diverse vormen van huisvesting te worden begrepen, waaronder bijvoorbeeld kamergewijze verhuur. Dit maakt het handhaven op grond van het bestemmingsplan bij dit specifieke plan nog complexer.

Ten derde is het gebruik van de bestemmingsplannen om vormen van gebruik van woonruimte te reguleren niet ‘klantvriendelijk’. Voor inwoners en pandeigenaren is nu

onvoldoende duidelijk wat al dan niet is toegestaan. Het is ook niet eenvoudig voor een leek om dat na te gaan in het bestemmingsplan. En wanneer een pandeigenaar een vergunning zou willen aanvragen voor een bepaalde vorm van gebruik van de woning, zou deze een reguliere procedure moeten volgen voor een omgevingsvergunning planologisch strijdig gebruik, waar een vergunningprocedure op grond van de huisvestingsverordening een stuk eenvoudiger kan zijn.

Hoofdstuk 5 Uitgangspunten voor regelgeving

Door de opkomst van de diverse vormen van gebruik van woonruimte alsmede door de beperkingen van de huidige handhavingsmogelijkheden op grond van de bestemmingsplannen bestaat een aanleiding om de huidige werkwijze aan te passen. Er is behoefte aan meer gerichte regelgeving voor de diverse vormen van gebruik van woonruimte, om zodoende meer duidelijkheid te scheppen voor inwoners en pandeigenaren, maar ook om een duidelijk juridisch kader te scheppen voor de handhaving op onrechtmatige vormen van gebruik. In hoofdstuk 6 zal nader uitgewerkt worden hoe dit vorm kan krijgen door invulling te geven aan de huisvestingsverordening. Maar alvorens deze stap naar regelgeving in de huisvestingsverordening gemaakt wordt, is het goed om uitgangspunten te formuleren die ten grondslag komen te liggen aan de keuzes die in de nieuwe regels worden gemaakt.

5.1 Betaalbaarheid en beschikbaarheid van woonruimte

In de woonvisie is de ambitie opgenomen om de verschillende negatieve gevolgen van de huidige druk op de woningmarkt in Diemen tegen te gaan of te beperken. Er ligt een sterke nadruk op het verbeteren van de betaalbaarheid en beschikbaarheid van woonruimte. De diverse afwijkende vormen van gebruik van woonruimte hebben veelal invloed op de betaalbaarheid en beschikbaarheid van woonruimte. Derhalve is het van belang om de verschillende vormen van gebruik te beoordelen op de positieve, dan wel negatieve invloed die zij hebben op de betaalbaarheid en beschikbaarheid van woonruimte. Als het bijvoorbeeld gaat om kamerverhuur wordt enerzijds in een behoefte aan goedkope woonruimte voor jongeren voorzien, maar wordt anderzijds een woning voor reguliere huishoudens aan de voorraad onttrokken.

5.2 Leefbaarheid

Van belang is dat regelgeving bijdraagt aan leefbaarheid en overlast tegengaat. Hierbij speelt ook de vraag wat voor een gemeente Diemen wil zijn. Het wonen in Diemen wordt beoordeeld als rustig, aantrekkelijk voor gezinnen en vaak met goede contacten in de buurt. De opkomst van afwijkende vormen van gebruik van woningen kunnen deze kwaliteiten aantasten. Het is daarom van belang om vormen van gebruik te beoordelen in samenhang met het gewenste karakter van de wijken in Diemen en of deze vormen invloed hebben op de leefbaarheid. Bij kenmerken zoals de rust, de aantrekkelijkheid voor gezinnen en goede contacten in de buurt sluiten bepaalde vormen van gebruik immers niet goed aan. Dat vraagt om duidelijke regels voor vormen van gebruik die overlast in de hand kunnen werken en om betere mogelijkheden om tegen overlastgevende situaties op te treden.

5.3 Ontmoedigen van particuliere beleggers

Verder is in Diemen sprake van een toename van (particuliere) beleggers op de woningmarkt. Hierbij kopen particulieren of kleine bedrijven woningen op de particuliere markt, niet om er zelf te gaan wonen, maar om deze commercieel te gaan verhuren. Deze ontwikkeling wordt ook wel aangeduid als 'buy-to-let'. En hoewel de gemeente dit niet kan verbieden, is het wel gewenst om de uitwassen hiervan tegen te gaan. De inzet van het

beleid is immers om woonruimte betaalbaar en beschikbaar te maken voor woningzoekenden. De gevolgen van buy-to-let zijn in de regel strijdig met dat uitgangspunt, aangezien particuliere beleggers de particuliere woningzoekenden op de (koop)woningmarkt verdringen en zich vervolgens bij de verhuur van woningen richten op het maximaliseren van hun rendement. Zodoende kiezen particuliere beleggers ervoor om een woning te verhuren aan bijvoorbeeld een aantal woningdelers in plaats van aan een gezin, omdat die wijze van verhuur meer oplevert. Een derde uitgangspunt is daarom het ontmoedigen van commerciële exploitatie van woonruimte die van oorsprong bedoeld is als woonruimte beschikbaar voor particuliere (koop)woningzoekenden. Met het tegengaan van bepaalde vormen van gebruik van woonruimte worden beleggers bewogen om woonruimte te verhuren aan een regulier huishouden.

5.4 Tegengaan van woonfraude

Tenslotte wordt in de woonvisie een sterkere aanpak van woonfraude benoemd. Enerzijds is er reeds sprake van een intensievere aanpak van vormen van woonfraude. Op dit punt is een uitbreiding van de regelgeving gewenst, zodat het instrumentarium voor de handhaving wordt versterkt. Een voorbeeld is het werken met bestuurlijke boetes. Anderzijds zien we nu vormen van gebruik van woningen die ongewenst zijn, maar waarvoor passende regelgeving nog ontbreekt. Een vierde uitgangspunt is dan ook het versterken van de aanpak van woonfraude.

Hoofdstuk 6 Voorstel: regelgeving op grond van de huisvestingsverordening

In de voorgaande hoofdstukken is reeds aangegeven dat de huidige werkwijze, waarbij geen specifieke regelgeving bestaat en gebruik van woonruimte wordt getoetst op grond van de bestemmingsplannen, een aantal beperkingen kent. Het voorstel in de startnotitie is daarom een complete set aan regelgeving op te nemen in de huisvestingsverordening. Deze werkwijze kent een aantal voordelen ten opzichte van de huidige werkwijze aan de hand van de bestemmingsplannen:

- Ten eerste leent de huisvestingsverordening als verlengstuk van de Huisvestingswet 2014 zich bij uitstek voor het opstellen van regelgeving voor het gebruik van woonruimte. Door het vergunningstelsel op basis van de wet kan in de verordening een sluitende set van regels worden opgenomen met voorschriften voor de diverse vormen van gebruik van woonruimte.
- Ten tweede is een huisvestingsverordening veel eenvoudiger te wijzigen dan een bestemmingsplan. Indien het nodig is om bij te sturen in de regels kan vrij eenvoudig een wijziging van de verordening worden gestart.
- Ten derde draagt regelgeving in de huisvestingsverordening bij aan de duidelijkheid voor eigenaren en inwoners. Met een huisvestingsverordening ontstaan voor heel Diemen dezelfde regels, waar deze nu per bestemmingsplan kunnen verschillen. Ook kan in een huisvestingsverordening specifiek per vorm worden uitgewerkt wat al dan niet is toegestaan.
- Ten vierde wordt de handhaving eenvoudiger, wanneer duidelijke regels voor het gebruik van woonruimte worden opgesteld. Met het toevoegen van de mogelijkheid van een bestuurlijke boete wordt ook het handhavingsinstrumentarium uitgebreid.

6.1 Wijzigen van de woonruimtevoorraad

Waar in deze bijlage gesproken wordt over het opstellen van regelgeving voor het gebruik van woonruimte, spreekt de wet formeel van het “wijzigen van de woonruimtevoorraad”. In juridische zin leiden bepaalde vormen van gebruik van woonruimte zodoende tot een wijziging van de woonruimtevoorraad. De Huisvestingswet onderscheidt vijf vormen van

wijziging van de woonruimtevoorraad (zie ook paragraaf 2.9 t/m 2.13) en de gemeenteraad kan deze vormen van wijziging in een huisvestingsverordening vergunningplichtig maken.

6.2 Onttrekkingsvergunning

Van de verschillende vergunningen die de wet kent is de onttrekkingsvergunning bij de laatste wijziging van de huisvestingsverordening (Huisvestingsverordening Diemen 2017, geldend per 1 december 2017) opgenomen. De vergunningplicht is bij die gelegenheid voor een beperkt aantal vormen van gebruik nader uitgewerkt, te weten bed and breakfast, studentenhuisvesting en short stay verhuur. Daarmee zijn een eerste paar onderwerpen die in Diemen actueel zijn reeds in de huisvestingsverordening vastgelegd. Zo zijn de voorwaarden voor het gebruik als B&B uit de bestemmingsplannen overgenomen in de verordening. Onttrekking ten behoeve van gebruik als studentenwoning is beperkt tot de locaties waar de complexen met studentenhuisvesting gesitueerd zijn. Ten derde is onttrekking ten behoeve van short stay beperkt tot de nieuwbouwlocatie van de Campus Diemen Zuid. Een uitbreiding van de vergunningplicht voor onttrekking van woonruimte kan in aanvulling daarop ook inwoning (hospitaverhuur), vakantieverhuur, illegaal logiesverblijf en gebruik als tweede woning reguleren.

6.3 Omzettingsvergunning

De omzettingsvergunning is nog niet in de huisvestingsverordening opgenomen. Met een vergunningplicht voor woningomzetting kunnen echter een aantal veelvoorkomende vormen van gebruik in Diemen worden tegengegaan. Het gaat dan om vormen van kamerverhuur en woningdelen, waarbij meerdere huishoudens in één woning wonen. De verordening kan op dit punt ingezet worden om te bepalen in hoeverre kamerverhuur en/of woningdelen wordt toegestaan c.q. beperkt. Beperkingen zijn hierbij denkbaar in de vorm van een maximum aantal personen of een beperkt aantal om te zetten woningen per straat. Gezien de grote vraag naar woningdelen en het feit dat dit reeds in Diemen plaatsvindt, bestaat een noodzaak om hier duidelijke regelgeving voor op te stellen.

6.4 Woningvormingsvergunning

Woningvorming is eveneens niet in de huisvestingsverordening opgenomen. Er zijn de afgelopen jaren wel voorbeelden van woningvorming, al dan niet in combinatie met splitsing in Diemen waargenomen. Er was voor de gemeente in deze gevallen geen regelgeving om deze situaties te beoordelen. Woningvorming brengt echter wel consequenties met zich mee voor omwonenden en de buurt. Te denken valt aan de mogelijkheid dat als gevolg van woningvorming een nieuw huishouden ook een auto bezit, waarvoor een parkeerplaats beschikbaar moet zijn. De mogelijkheid om te kunnen sturen op woningvorming is zodoende gewenst.

6.5 Splitsingsvergunning

Wanneer de vergunningplicht voor woningvorming in de verordening wordt opgenomen, ligt het voor de hand om ook een vergunningplicht voor splitsing in de verordening op te nemen, gezien de duidelijke verwantschap tussen deze twee vormen van wijziging. Binnen het begrip splitsing kan nog onderscheid gemaakt worden tussen vormen waarbij nieuwe zelfstandige woonruimte wordt gecreëerd en vormen waarbij slechts sprake is van juridische splitsing. De overgang van een coöperatieve flatexploitatievereniging naar een vereniging van eigenaren, waarvoor een kadastrale splitsing nodig is, verandert bijvoorbeeld niets aan de feitelijke woningen en vraagt daardoor niet om een veel aanvullende bepalingen. Splitsing waarbij wel nieuwe zelfstandige woonruimte wordt gecreëerd is daarentegen wel een onderwerp waarbij de mogelijkheid om te sturen gewenst is.

6.6 Samenvoegingsvergunning

Waar woningvorming of splitsing van woningen mogelijk is, is ook samenvoeging van woonruimte mogelijk. Een argument om samenvoeging te reguleren is dat door samenvoeging één of meerdere zelfstandige woonruimten uit de woningvoorraad verdwijnen, aangezien deze opgaan in een grotere woning. Anderzijds kan op deze wijze worden voldaan aan een vraag naar een grotere woning.

6.7 Bestuurlijke boete

Bij de huidige werkwijze van handhaving op grond van de bestemmingsplannen wordt in de regel gewerkt met de procedure van een (vooraankondiging) last onder dwangsom. Kenmerkend aan deze procedure is dat een overtreder een termijn wordt geboden om aan de last te voldoen en zodoende de overtreding te beëindigen. Bij het opnemen van regelgeving in de huisvestingsverordening bestaat ook de mogelijkheid om een bestuurlijke boete in de verordening op te nemen. In tegenstelling tot de last onder dwangsom, is de bestuurlijke boete géén herstelsanctie. De bestuurlijke boete is een punitieve sanctie, een maatregel die niet is gebaseerd op herstel van een onrechtmatige situatie, maar op het straffen van de overtreder en daarmee het afschrikken van toekomstige overtreders. Zeker gezien het feit dat veel onrechtmatige vormen van verhuur financieel gewin tot doel hebben, is het financieel straffen van de overtreders een veel effectiever middel dan de procedure van een (vooraankondiging) last onder dwangsom, waarbij slechts wordt gedreigd met het verbeuren van een dwangsom. In Amsterdam worden inmiddels op grote schaal bestuurlijke boetes opgelegd voor onrechtmatige vormen van gebruik van woonruimte. In Rotterdam krijgen commerciële verhuurders daarbij hogere boetes opgelegd dan particuliere verhuurders.

6.8 Beleidsregels

In aanvulling op het opnemen van de verschillende vergunningen in de verordening, kunnen beleidsregels worden opgesteld. Hiermee kan de regelgeving uit de verordening worden uitgelegd, gepreciseerd en aangevuld. Voor het eerste deel van de verordening ten aanzien van de verdeling van woonruimte bestaat reeds een uitgebreide set van beleidsregels ter uitleg en nadere precisering. Voor een in de verordening op te nemen vergunningenstelsel en bestuurlijke boete is een nadere uitleg en precisering in beleidsregels ook waardevol.

Hoofdstuk 7 Conclusie

In deze bijlage is uitvoerig stilgestaan bij de ontwikkelingen op de woningmarkt, de diverse afwijkende en ongeoorloofde vormen van gebruik van woonruimte die in Diemen plaatsvinden en de wijze waarop dit gereguleerd is in de bestemmingsplannen. In tegenstelling tot veel andere gemeenten bevat de huisvestingsverordening in Diemen echter nauwelijks regelgeving op dit gebied. Terwijl er meerdere argumenten zijn om juist de huisvestingsverordening te benutten voor het stellen van regels bij het gebruik van woonruimte. In de startnotitie “Uitbreiding regelgeving voor gebruik woonruimte” wordt daarom voorgesteld om een uitgebreide invulling te geven aan de huisvestingsverordening. De voorwaarden die genoemd zijn in de startnotitie, inhoud van deze bijlage en de bespreking tijdens de thema-avond met raadsleden vormen de input voor het opstellen van een concept huisvestingsverordening.