Instructie regels en toelichting voor woonfunctie in bestemmingsplannen vanwege de Huisvestingsverordening 2020 (en omgevingsvergunningen voor afwijken)

10 februari 2020

Omgevingsvergunningen
Wanneer geen nieuw bestemmingsplan wordt opgesteld kunnen zich twee situaties voordoen.

1. *Omgevingsvergunning wordt gevraagd voor een vorm van wonen, daar waar dat nog niet is bestemd.*
2. *Omgevingsvergunning wordt gevraagd voor nieuwbouw of transformatie van een niet-woonfunctie naar onzelfstandige woonruimte of naar bed & breakfast. De aanvraag is in strijd met het bestemmingsplan wanneer uitsluitend zelfstandige woningen zijn bestemd of bed & breakfast is uitgesloten. Een variant op uitsluitend zelfstandige woningen is de regel dat een woning uitsluitend door één huishouden mag worden bewoond.*

Mocht een ontwikkelaar aangeven onzelfstandige woonruimte of bed & breakfast te willen realiseren, stem dit dan altijd af met Wonen. In bovengenoemde situaties is geen vergunning op grond van de Huisvestingswet en/of verordening vereist. Daardoor worden deze vormen niet bestreken door de quota die via de Huisvestingsverordening zijn geïntroduceerd. De quota zijn mede met het oog op het behoud van een goed woon- en leefklimaat vastgesteld. Nu de beoogde onzelfstandige woonruimte en bed & breakfast in de twee genoemde situaties niet op de quota in mindering kunnen komen gebracht, terwijl het realiseren van deze functies even zo veel van invloed is op het woon- en leefklimaat als wanneer dat wel het geval zou zijn, is afstemming met Wonen nodig. Gezamenlijk kan worden bezien in hoeverre een toevoeging van onzelfstandige woonruimten of bed & breakfast in de betreffende wijk of buurt aanvaardbaar is gelet op het woon- en leefklimaat ter plaatse.

Bestemmingsplannen
De onderstaande instructie geldt voor:
- alle bestemmingsplannen voor nieuw te ontwikkelen gebieden met woningen, al dan niet binnen een gemengde bestemming, die vanaf 1 januari 2020 worden vastgesteld.
-bestemmingsplannen ten behoeve van transformatie alleen indien en voor zover gronden die het betreft niet in het vigerende plan al voor wonen zijn bestemd.
De instructie mag niet worden toegepast in geval van actualisatieplannen. Daarvoor is vooralsnog de instructie om niets te wijzigen aan de regels over wonen en bed & breakfast ten opzichte van het voorgaande plan.

De volgende regels en toelichting dienen te worden opgenomen.
(De geel gemarkeerde onderdelen van de regels zijn wijzigen of aanvullingen ten opzichte van de versie die voor de jaarwisseling is verspreid. Onderdeel c van het artikel over afwijken is geschrapt.

Begripsbepalingen
Bed & breakfast: het gedeeltelijk gebruik van een zelfstandige woonruimte voor kort verblijf bij de hoofdbewoner van die woonruimte, al dan niet met ontbijt;

Huishouden: een alleenstaande dan wel twee personen met of zonder kinderen, die een gemeenschappelijke huishouding voeren of wensen te voeren;

Onzelfstandige woonruimte: woonruimte, niet-zijnde woonruimte bestemd voor inwoning, welke geen eigen toegang heeft of welke niet door een huishouden zelfstandig kan worden bewoond, zonder dat dit huishouden daarbij afhankelijk is van wezenlijke voorzieningen buiten die woonruimte, waarbij als wezenlijke voorzieningen worden aangemerkt: keuken en sanitaire voorzieningen;

Woonruimte: besloten ruimte die, al dan niet tezamen met een of meer andere ruimten, bestemd of geschikt is voor bewoning door een huishouden, alsmede standplaatsen;

NB: het woord 'woning' wordt niet gebezigd. We hebben het over woonruimte, bestaande uit zelfstandige en onzelfstandige woonruimte, waarbij zelfstandige woonruimte dus woonruimte is die geen onzelfstandige woonruimte is.

Bestemmingsomschrijving
De voor Wonen aangewezen gronden zijn bestemd voor het benutten van woonruimte, niet zijnde standplaatsen, (en daarbij behorende gronden en opstallen*) ten behoeve van bewoning.

Of

De voor Gemengd (of Centrum of…) aangewezen gronden zijn bestemd voor:

(…)
het benutten van woonruimte, niet zijnde standplaatsen, (en daarbij behorende gronden en opstallen*) ten behoeve van bewoning.
(…)

*(*Dit alleen opnemen als er niet met een separate bestemming tuin en/of erf behorende bij de woonruimte wordt bestemd.)*

Specifieke gebruiksregels

a. Het gebruik van een woonruimte in de vorm van onzelfstandige woonruimte is niet toegestaan.
b. Het gebruik van een woonruimte ten behoeve van bed & breakfast is niet toegestaan.

Bij omgevingsvergunning afwijken van de gebruiksregels:

a. Burgemeester en wethouders kunnen bij omgevingsvergunning van het bepaalde in artikel 2, onder a afwijken ten einde een woonruimte om te zetten naar een of meer onzelfstandige woonruimten. De omgevingsvergunning wordt slechts verleend indien de daarvoor benodigde vergunning op grond van de Huisvestingswet en/of -verordening is verleend.
b. Burgemeester en wethouders kunnen bij omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in artikel 2, onder b. De omgevingsvergunning wordt slechts verleend indien de daarvoor benodigde vergunning op grond van de Huisvestingswet en/of -verordening is verleend. De geldigheidsduur wordt gelijkgesteld aan die van de vergunning op grond van de Huisvestingswet en/of -verordening.

Toelichting

Verkamering en bed & breakfast

Met ingang van 1 januari 2020 geldt de Huisvestingsverordening 2020. Hierin zijn regels opgenomen over de samenstelling van de woonruimtevoorraad. Onderscheid bestaat tussen zelfstandige woonruimte, onzelfstandige woonruimte en bedrijfsmatig gebruik van een deel van de woonruimte, bijvoorbeeld ten behoeve van bed & breakfast. Sturen op de samenstelling van de woonruimtevoorraad is primair van belang omdat het woningaanbod dient aan te sluiten op de vraag en behoefte van huishoudens van verschillende samenstellingen aan woonruimte. Tussen de wijze van bewoning en/of het gebruik van te onderscheiden typen woonruimte bestaan verschillen. Bewoning door een gezinshuishouden is bijvoorbeeld anders dan het gebruik van een woonruimte met een gemeenschappelijke ruimte, die voor het overige verkamerd wordt verhuurd aan een aantal eenpersoonshuishoudens. De verschillende typen bewoning hebben naar hun aard een meer of minder intense ruimtelijke uitstraling. Voor het gedeeltelijk gebruik van woonruimte ten behoeve van bed & breakfast geldt dat dit meer effect op de omgeving heeft dan bewoning zonder dit nevengebruik.

Wanneer de rechthebbende een zelfstandige woonruimte verkamerd wil verhuren (ook wel omzetting genoemd), of in de woonruimte een bed & breakfast wil exploiteren, dan is op grond van de Huisvestingsverordening 2020 een omzettingsvergunning nodig voor verkamering respectievelijk onttrekkingsvergunning ten behoeve van bed & breakfast nodig. Wanneer verlening van de gevraagde vergunning, die een wijziging in de woonruimtevoorraad teweeg brengt, naar het oordeel van het college van burgemeester en wethouders leidt tot een aantasting van de leefbaarheid ter plaatse, bijvoorbeeld omdat de concentratie van verkamerde woningen ter plaatse te groot wordt geoordeeld, kan de op grond van de Huisvestingsverordening benodigde vergunning om die reden worden geweigerd. Datzelfde kan zich voordoen bij een concentratie van bed & breakfast exploitatie.
Met ingang van 1 april 2020 gaat op grond van de Huisvestingsverordening 2020 voor omzetting en onttrekking ten behoeve van bed & breakfast een quotumstelsel gelden. Dit betekent dat er verdeeld over 99 wijken in de stad is vastgesteld hoeveel omzettingsvergunningen voor kamergewijze verhuur alsmede hoeveel onttrekkingsvergunningen ten behoeve van bed & breakfast er maximaal kunnen worden verleend. Bij het bepalen van die quota is de aanvaardbaarheid voor het woon- en leefklimaat betrokken.

In geval van omzetting (verkamering) zijn naast het maximale aantal te verlenen vergunningen in het Huisvestingsbeleid stringente regels vastgelegd die toezien op een nadere spreiding van verkamerde verhuur binnen buurten en wijken, en te grote concentraties binnen een buurt of wijk worden voorkomen. Ook geldt de eis dat een kamer niet door meer dan één volwassene mag worden bewoond. Het samenstel van voorwaarden vormen een nadere borging van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. De afdeling Verkeer en Openbare ruimte van de gemeente heeft beoordeeld dat bij deze regeling geen sprake zal zijn van zodanige toename van de parkeerdruk of behoefte aan fietsparkeerplekken dat dit vanuit ruimtelijk oogpunt niet aanvaardbaar zou zijn.

Het exploiteren van een bed & breakfast, waarvoor een onttrekkingsvergunning noodzakelijk is, kan overlast, drukte, afvalproblematiek en lokale overheersing van toeristenwinkels binnen het winkelaanbod met zich meebrengen. Omwonenden van een bed & breakfast worden het hele jaar door geconfronteerd met arriverende en vertrekkende gasten (rolkoffers) en mogelijk overlast van toeristen in hun directe woonomgeving vanwege een ander dag-nachtritme. Met de wijkquota is nadrukkelijk ook een ruimtelijke sturing beoogd over de 99 wijken in de stad en niet alleen de

bescherming van de woningvoorraad. De onttrekkingsvergunningen ten behoeve van bed & breakfast zullen voor maximaal acht jaar worden afgegeven.

De wijkquota zorgen ervoor dat de extra druk die van omzetting van een zelfstandige naar meerdere onzelfstandige woonruimten (verkamering) alsmede gebruik van woonruimte ten behoeve van bed & breakfast uitgaat op het woon- en leefklimaat niet onevenredig zal zijn. Aldus beschermt het in de huisvestingsregels vastgelegde afwegingskader voor omzetting en onttrekking ten behoeve van bed & breakfast het belang van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat voldoende. Een nadere ruimtelijke afweging voegt hieraan niets toe.

De regels over woonruimtevoorraad als vastgelegd in de Huisvestingsverordening 2020 hebben betrekking op de bestaande woonruimtevoorraad. Wanneer in geval van nieuwbouw of transformatie direct voor kamerverhuur wordt opgericht of woonruimte wordt vergund en gerealiseerd met het oog op exploitatie als bed & breakfast, is dit toegestaan zonder omzettings- respectievelijk onttrekkingsvergunning ten behoeve van bed & breakfast. In dat geval worden de ontwikkelingen niet in mindering gebracht op de op basis van de Huisvestingsverordening vastgelegde wijkquota. Hierdoor neemt de grip op de samenstelling van de woonruimtevoorraad en sturing op leefbaarheid af. Door in de regels van het bestemmingsplan alleen de zelfstandige woonruimte als rechtstreeks recht toe te staan, wordt dit tegengegaan. Realiseren van onzelfstandige woonruimte en woonruimte met faciliteiten voor bed & breakfast zijn geen directe rechten.

De binnenplanse afwijkingsbevoegdheid kan niet worden gebruikt gelijktijdig met een omgevingsvergunning om een woongebouw op te richten of een gebouw te transformeren naar woonruimte. Dat volgt uit de voorwaarde dat de vergunningen slechts worden verleend indien de daarvoor benodigde vergunning op grond van de Huisvestingswet en/of verordening *is* verleend. Dit impliceert immers dat een dergelijke vergunning is vereist. Die vergunning is niet vereist, wanneer reeds eerder de juridisch-planologische toestemming voor een andere gebruik van de woning dan als zelfstandige woonruimte bestond. De binnenplanse afwijkingsbevoegdheid kan daarom uitsluitend worden ingezet *nadat* eerst een zelfstandige woonruimte is opgericht. Na oprichting behoort de woonruimte tot de bestaande voorraad. Wanneer de wens bestaat deze verkamerd te verhuren of een bed & breakfast te gaan exploiteren, is vervolgens een vergunning op grond van de Huisvestingwet en/of -verordening nodig. Deze vergunning wordt verleend als aan de voorwaarden daarvoor wordt voldaan, waaronder een toets aan het beschikbare quotum. De ontwikkeling wordt op het quotum in mindering gebracht. Het woon- en leefklimaat is als hierboven uiteengezet in dit afwegingskader voldoende geborgd. De omgevingsvergunning voor afwijken kan daarom volgen op de omzettingsvergunning of onttrekkingsvergunning ten behoeve van bed & breakfast. De binnenplanse afwijkingsbevoegdheid voorziet er tevens is dat de afwijkvergunning en de onttrekkingsvergunning voor bed & breakfast voor wat betreft de geldigheidsduur worden gelijkgeschakeld.

De situatie kan voordoen dat een aanvraag omgevingsvergunning wordt ingediend waarbij toestemming wordt gevraagd om direct bij oprichting of direct bij omzetting onzelfstandige woonruimten, of bed & breakfastfaciliteiten te realiseren. Als gezegd is dan geen vergunning op grond van de Huisvestingswet- of verordening benodigd en kan als gevolg daarvan de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid niet worden gebruikt. Dan kan wel buitenplans vergunning worden verleend. Wel is het noodzakelijk om het al dan niet verlenen van de gevraagde (buitenplanse) afwijkvergunning in het kader van de toets aan een aanvaardbaar woon- en

leefklimaat af te stemmen op de overige ontwikkeling van verkamering respectievelijk bed & breakfast in de betreffende buurt of wijk.

Short stay
Het gebruik van woningen ten behoeve van short stay is niet toegestaan. Short stay is het tijdelijk gebruik van een woonruimte ten behoeve van 'kort wonen'. Het tijdelijke gebruik betreft een periode van minimaal zeven nachten en maximaal zes maanden, en is geen wonen in de gewone betekenis van het woord. Dit was tot 2016 een methode om in Amsterdam expats te faciliteren. Het beleid hieromtrent was ingezet vanuit Huisvestingsregels. Tot aan vastgelegde maxima in buurten kon een onttrekkingsvergunning voor tien jaar worden verleend ten behoeve van short staygebruik. Short stay wordt niet meer gezien als wenselijke vorm van gebruik van woonruimte. In het bestemmingsplan zijn er dan ook geen regels over short stay opgenomen.