

Verordening tot wijziging van de Verordening fysieke leefomgeving Leiden 2020, onderdeel Huisvesting

De raad van de gemeente Leiden:

Gezien het voorstel van burgemeester en wethouders (Raadsvoorstel 21.0092 van 21 september 2021), mede gezien het advies van de commissie Stedelijke Ontwikkeling,

BESLUIT

1. Vast te stellen de Verordening tot wijziging van de Verordening fysieke leefomgeving Leiden 2020, onderdeel Huisvesting, luidende aldus:

Verordening tot wijziging van de Verordening fysieke leefomgeving Leiden 2020, onderdeel Huisvesting.

Artikel I Wijzigen verordening

De Verordening fysieke leefomgeving Leiden 2020 wordt als volgt gewijzigd.

- A. Van Hoofdstuk 3, Afdeling 3.2 komt paragraaf 3.2.2. Huisvesting integraal te vervallen.
- B. Van Hoofdstuk 7, Afdeling 7.1, paragraaf 7.1.2 komen, onder henummering van het volgende artikel, de volgende artikelen te vervallen.
Artikel 7.1.2.5 Bestuurlijke boete (Huisvestingsverordening)
Artikel 7.1.2.6 Hardheidsclausule (Huisvestingsverordening)
- C. In Bijlage 1 van Verordening fysieke leefomgeving Leiden 2020 komen, onder vernummering van de overige begrippen, de volgende begrippen te vervallen.

3. Aanvaardbaar woon- en leefklimaat: Een leefbare woonomgeving die aansluit bij voorwaarden en behoeften die in zijn algemeenheid daaraan worden gesteld;

34. Duurzame gemeenschappelijke huishouding: Een vaste groep van personen tussen wie een band bestaat die het enkel gezamenlijk bewonen van een bepaalde woonruimte te boven gaat en die de bedoeling hebben om bestendig voor onbepaalde tijd een huishouden te vormen. Er dient sprake te zijn van een samenlevingswens tussen de personen die niet overwegend wordt bepaald door de beslissing om de betrokken woonruimte te delen;

36. Eigen toegang: Elke deur die direct toegang geeft tot de woning, bereikbaar via de straatzijde, dan wel vanuit een gemeenschappelijke verkeersruimte en die is voorzien van een van gemeentewege verleend huisnummer;

54. Huishouden: Een alleenstaande dan wel twee of meer personen die een duurzame gemeenschappelijke huishouding (willen) voeren. Alleenstaanden die bij elkaar wonen, vormen in de regel geen huishouden;

55. Huurprijs: Prijs die bij huur en verhuur is verschuldigd voor het enkele gebruik van een woonruimte, uitgedrukt in een bedrag per maand;

56. Huurprijsgrens: De subsidiabele huurprijs per maand zoals genoemd in de Wet op de huurtoeslag;

60. Inwoning: Bewoning van een woonruimte die onderdeel uitmaakt van een woonruimte die door een ander huishouden in gebruik is genomen;

61. Kamer: Een verblijfsruimte zoals bedoeld in artikel 1.1 van het Bouwbesluit 2012 (Stb. 2011, 416);

63. Koopprijs: De prijs die voor de enkele koop van een woonruimte daadwerkelijk is of zal worden betaald;

64. Koopprijsgrens: De prijs van een woning onder de maximale koopsom zoals deze wordt genoemd in de Wet bevordering eigenwoningbezit;

65. Kwetsbare doelgroepen: Mensen die begeleid worden door maatschappelijke instanties en enige vorm van zorg ontvangen van maatschappelijke instanties;

79. Onttrekken: Het slopen of het gebruiken van een (deel van de) woning voor een ander doel dan permanente bewoning door één huishouden;

80. Onttrekkingsvergunning: De vergunning als bedoeld in artikel 21 van de Huisvestingswet 2014;

81. Onzelfstandige woonruimte: Een deel van een woning dat dient voor de huisvesting van één huishouden. Kenmerkend is niet het hebben van een eigen toegang, het gezamenlijke gebruik

(met bewoners van andere onzelfstandige woonruimte in de woning) van sanitaire voorzieningen en/of een keuken met kooktoestel. Een onzelfstandige woonruimte kan uit meerdere kamers bestaan;

109. Woningcorporatie: Toegelaten instelling als bedoeld in artikel 19 van de Woningwet die feitelijk werkzaam is in de gemeente;

110. Woningvorming: Het splitsen van een zelfstandige woonruimte in twee of meer woonruimten als bedoeld in artikel 21, aanhef en onder d, van de Huisvestingswet 2014;

111. Woningvormingsvergunning: De vergunning als bedoeld in artikel 21, aanhef en onder d, van de Huisvestingswet 2014;

112. Zelfstandige woonruimte: Een woning die dient voor de huisvesting van één huishouden. Kenmerkend voor de woning is de aanwezigheid van een eigen toegang tot de woning, eigen sanitaire voorzieningen en keuken met kooktoestel.

Artikel II Inwerkingtreding

Deze wijzigingsverordening treedt in werking op de eerste dag na bekendmaking.

Artikel III Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als Wijzigingsverordening Verordening fysieke leefomgeving Leiden 2020, onderdeel Huisvesting.

2. Vast te stellen de Huisvestingsverordening, onderdeel woonruimtevoorraad, Leiden 2021, luidende aldus:

Huisvestingsverordening, onderdeel woonruimtevoorraad, Leiden 2021.

Intitulé

Verordening van de gemeenteraad van de gemeente Leiden houdende regels omtrent huisvesting (Huisvestingsverordening, onderdeel woonruimtevoorraad, Leiden 2021)

De raad van de gemeente Leiden:

Gezien het voorstel van burgemeester en wethouders (Raadsvoorstel ***), mede gezien het advies van de commissie Stedelijke Ontwikkeling,

Besluit de Huisvestingsverordening, onderdeel woonruimtevoorraad, Leiden 2021, vast te stellen, luidende aldus:

Artikel 1 Begrippen

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. Duurzame gemeenschappelijke huishouding: Een vaste groep van personen tussen wie een band bestaat die het enkel gezamenlijk bewonen van een bepaalde woonruimte te boven gaat en die de bedoeling hebben om bestendig voor onbepaalde tijd een huishouden te vormen. Er dient sprake te zijn van een samenlevingswens tussen de personen die niet overwegend wordt bepaald door de beslissing om de betrokken woonruimte te delen;
- b. Eigen toegang: Elke deur die direct toegang geeft tot de woning, bereikbaar via de straatzijde, dan wel vanuit een gemeenschappelijke verkeersruimte en die is voorzien van een van gemeentewege verleend huisnummer;
- c. Gebruiksoppervlakte: Gebruiksoppervlakte als bedoeld in NEN 2580;
- d. Herstructurering: Planmatig en veelal grootschalig ingrijpen in de gebouwde omgeving om verouderde en verloederde gebieden zodanig te vernieuwen dat zij voldoen aan de huidige eisen op het gebied van wonen, werken, recreëren en mobiliteit;
- e. Huishouden: Een alleenstaande dan wel twee of meer personen die een duurzame gemeenschappelijke huishouding (willen) voeren. Alleenstaanden die bij elkaar wonen, vormen in de regel geen huishouden;
- f. Huurprijs: Prijs die bij huur en verhuur is verschuldigd voor het enkele gebruik van een woonruimte, uitgedrukt in een bedrag per maand;
- g. Huurprijsgrens: De subsidiabele huurprijs per maand zoals genoemd in de Wet op de huurtoeslag;
- h. Inwoning: Bewoning van een woonruimte die onderdeel uitmaakt van een woonruimte die door een ander huishouden in gebruik is genomen;
- i. Kamer: Een verblijfsruimte zoals bedoeld in artikel 1.1 van het Bouwbesluit 2012 (Stb. 2011, 416);
- j. Koopprijs: De prijs die voor de enkele koop van een woonruimte daadwerkelijk is of zal worden betaald;
- k. Koopprijsgrens: De prijs van een woning onder de maximale koopsom zoals deze wordt genoemd in de Wet bevordering eigenwoningbezit;
- l. Kwetsbare doelgroepen: Mensen die begeleid worden door maatschappelijke instanties en enige vorm van zorg of begeleiding ontvangen van maatschappelijke instanties;

- m. Onttrekken: Het slopen of het gebruiken van een (deel van de) woning voor een ander doel dan permanente bewoning door één huishouden;
- n. Omzettingsvergunning: De vergunning als bedoeld in artikel 21 van de Huisvestingswet 2014;
- o. Onzelfstandige woonruimte: Een deel van een woning dat dient voor de huisvesting van één huishouden. Kenmerkend is niet het hebben van een eigen toegang, het gezamenlijke gebruik (met bewoners van andere onzelfstandige woonruimte in de woning) van sanitaire voorzieningen en/of een keuken met kooktoestel. Een onzelfstandige woonruimte kan uit meerdere kamers bestaan;
- p. Wet: Huisvestingswet 2014
- q. Woningcorporatie: Toegelaten instelling als bedoeld in artikel 19 van de Woningwet die feitelijk werkzaam is in de gemeente;
- r. woonruimte: woonruimte als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder j van de Huisvestingswet 2014;
- s. Woningvorming: Het splitsen van een zelfstandige woonruimte in twee of meer woonruimten als bedoeld in artikel 21, aanhef en onder d, van de Huisvestingswet 2014;
- t. Woningvormingsvergunning: De vergunning als bedoeld in artikel 21, aanhef en onder d, van de Huisvestingswet 2014;
- u. Zelfstandige woonruimte: Een woning die dient voor de huisvesting van één huishouden. Kenmerkend voor de woning is de aanwezigheid van een eigen toegang tot de woning, eigen sanitaire voorzieningen en keuken met kooktoestel.

Artikel 2 Aanwijzing vergunningplichtige woonruimte

- 1. Het is niet toegestaan zonder vergunning van het college:
 - a. woonruimten met een koopprijs beneden de koopprijsgrens, dan wel met een huurprijs beneden de huurprijsgrens, geheel of gedeeltelijk aan de bestemming tot bewoning te onttrekken, anders dan ten behoeve van de bewoning of het gebruik als kantoor of praktijkruimte door de eigenaar;
 - b. woonruimten met een koopprijs beneden de koopprijsgrens, dan wel een huurprijs beneden de huurprijsgrens, geheel of gedeeltelijk samen te voegen, anders dan ten behoeve van de bewoning of het gebruik als kantoor of praktijkruimte door de eigenaar;
 - c. zelfstandige woonruimten in onzelfstandige woonruimten om te zetten en / of omgezet te houden;
 - d. woonruimten te verbouwen tot twee of meer zelfstandige woonruimten, als ten minste één van de te vormen woonruimten een gebruiksoppervlakte heeft van 40m² of minder.
- 2. Het bepaalde in het eerste lid is niet van toepassing:
 - a. ten aanzien van woonwagens;
 - b. ten aanzien van woningen van een woningcorporatie die ten behoeve van herstructurering worden gesloopt;
 - c. in gevallen waar sprake is van inwoning.

Artikel 3 Aanvraag vergunning

- 1. De aanvraag om een vergunning als bedoeld in artikel 21 van de wet wordt ingediend bij het college door middel van een daartoe vastgesteld formulier.
- 2. Bij de aanvraag worden, naast het bepaalde in artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht, ten minste de volgende gegevens verstrekt:
 - a. Het adres van de woonruimte waar de aanvraag betrekking op heeft;
 - b. De naam en het adres van de aanvrager, zijnde de eigenaar van de woonruimte of het gebouw;
 - c. Straat, huisnummer(s), kadastrale aanduiding(en) en huur- of koopprijs van de betrokken woonruimte(n);
 - d. Een omschrijving van de activiteit waarvoor een vergunning wordt aangevraagd, waarbij ten minste wordt aangegeven:
 - i. Ten behoeve van welke (andere) bestemming een woonruimte aan de bestemming tot bewoning wordt onttrokken, en welk deel van de woonruimte dit betreft, of;
 - ii. Welke woonruimten worden samengevoegd, of;
 - iii. Het aantal (on)zelfstandige woonruimten waarin een zelfstandige woonruimte wordt omgezet;
 - e. De gewenste vergunningstermijn;
 - f. De gegevens over de bestaande situatie, waaronder, voor zover van toepassing, de huur- of koopprijs, het aantal kamers, de gebruiksoppervlakte, de woonlaag en de staat van onderhoud;
 - g. De gegevens over de beoogde situatie, waaronder, voor zover van toepassing, de huurprijs, het aantal kamers, het aantal bewoners en de bouwtekening of omgevingsvergunning;

- h. Bij een aanvraag om een vergunning voor het omzetten van een zelfstandige woonruimte: gegeven waaruit blijkt dat voldaan wordt aan de regels zoals gesteld in de vastgestelde Tijdelijke Beleidsregel woningomzetting en woningvorming Leiden 2021.

Artikel 4 Voorschriften

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

- a. een beperkte geldingsduur van de vergunning als deze voorziet in een tijdelijke behoefte;
- b. de periode waarbinnen van de vergunning gebruik moet worden gemaakt.

Artikel 5 Weigeringsgronden

1. Een vergunning als bedoeld in artikel 21 van de wet wordt in ieder geval geweigerd als:
 - a. Naar het oordeel van het college het belang van behoud of samenstelling van de woonruimtevoorraad groter is dan het belang dat met het omzetten, samenvoegen of woningvorming wordt gediend;
 - b. De onder a genoemde belangen niet voldoende kunnen worden gediend door het stellen van voorwaarden en voorschriften aan de vergunning;
 - c. Het verlenen van de vergunning zou leiden tot strijdigheid met de voorschriften uit het bouwbesluit of het ter plaatse geldende bestemmingsplan.
2. Een vergunning als bedoeld in artikel 21 onder d, van de Huisvestingswet, wordt geweigerd als ten minste één van de te realiseren woonruimtes een gebruiksoppervlakte heeft van minder dan 24m².
3. Het college kan afwijken van het bepaalde in dit artikel als de aanvraag voor een omzettingsvergunning is bedoeld voor het huisvesten van kwetsbare doelgroepen.

Artikel 6 Intrekking

Het college kan in aanvulling op het bepaalde in artikel 26 van de wet, een vergunning als bedoeld in artikel 2 van deze verordening intrekken als:

- a. de woning niet in goede staat van onderhoud wordt gehouden;
- b. de feitelijke situatie of het feitelijk gebruik niet meer in overeenstemming is met de vergunde situatie.

Artikel 7 Bestuurlijke boete

1. Het overtreden van de verboden als bedoeld in artikel 21 van de wet, of het handelen in strijd met de voorwaarden of voorschriften als bedoeld in artikel 24 van de wet, kan worden beboet met een bestuurlijke boete.
2. De boete voor het overtreden van de verboden als bedoeld in artikel 21 van de wet bedraagt:
 - a. voor de eerste overtreding, en herhaalde overtreding na 24 maanden: €2.500,- voor niet-bedrijfsmatige exploitatie en €5.000,- voor bedrijfsmatige exploitatie;
 - b. voor herhaalde overtreding binnen 24 maanden: €5.000,- voor niet-bedrijfsmatige exploitatie en €10.000,- voor bedrijfsmatige exploitatie.
3. De boete voor het handelen in strijd met de voorwaarden of voorschriften als bedoeld in artikel 24 van de wet bedraagt:
 - a. voor de eerste overtreding, en herhaalde overtreding na 24 maanden: €1.000,- voor niet-bedrijfsmatige exploitatie en €2.500,- voor bedrijfsmatige exploitatie;
 - b. voor herhaalde overtreding binnen 24 maanden: €2.500,- voor niet-bedrijfsmatige exploitatie en €5.000,- voor bedrijfsmatige exploitatie.

Artikel 8 Hardheidsclausule

Het college kan van het bepaalde in deze verordening afwijken door te besluiten een aanvraag om een omzettingsvergunning niet te weigeren, als door bijzondere omstandigheden het strikt toepassen van deze bepalingen volgens het college zou leiden tot een onrechtvaardige uitkomst.

Artikel 9 Overgangsbepaling

Besluiten, genomen krachtens de Verordening fysieke leefomgeving Leiden 2020, onderdeel Huisvesting, daaronder begrepen de overgangsbepaling van die verordening, die golden op het moment van de inwerkingtreding van deze verordening en waarvoor deze verordening overeenkomstige besluiten kent, gelden als besluiten genomen krachtens deze verordening.

Artikel 10 Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking op de eerste dag na bekendmaking en vervalt op 1 oktober 2025.

2. Deze verordening wordt aangehaald als: Huisvestingsverordening, onderdeel woonruimtevoorraad, Leiden 2021.
3. Vast te stellen de toelichting op de Huisvestingsverordening, onderdeel woonruimtevoorraad, Leiden 2021 met de bijlage Notitie Schaarste in de gemeente Leiden d.d. 18 februari 2021;
4. In te stemmen met vaststelling door het college van de Tijdelijke beleidsregel woningomzetting en woningvorming, Leiden 2021 inclusief bijlagen en toelichting;
5. Het college opdracht te geven, ten einde de maatschappelijke doelen te bereiken, optie a *Aanpassen van het stelsel na wetswijziging door het rijk*, al dan niet in combinatie met andere maatregelen, verder uit te werken en de raad daarover een voorstel aan te bieden.

Ondertekening

Gedaan in de openbare raadsvergadering van 7 oktober 2021,

*de Griffier,
dhr. G.F.C. Van Leiden*

*de Voorzitter,
drs. H.J.J. Lenferink*

Toelichting bij de Huisvestingsverordening, onderdeel woonruimtevoorraad, Leiden 2021

Algemene toelichting

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

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

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

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

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

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

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

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

Sturing in de woonruimteverdeling: Holland Rijnland

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

Sturing in de samenstelling van de woonruimtevoorraad: Leiden

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

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

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

Naast het omzetten van zelfstandige woonruimte in onzelfstandige woonruimten ziet de raad ook een groei van het aantal woningen dat wordt omgebouwd naar meerdere kleine zelfstandige woonruimten. Daarom heeft de raad besloten ook hiervoor een vergunningplicht in te stellen (de woningvormingsvergunning) en beleidsregels op te stellen.

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

Een vergunning wordt verleend, tenzij het belang van behoud of samenstelling van de woonruimtevoorraad groter is dan het met de vergunning gediende belang.

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

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

Artikelsgewijze toelichting

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

Artikel 1. Begripsbepalingen

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

- sub h. inwoning: Bij inwoning (ook wel hospitaerverhuur genoemd) verhuurt een huurder of eigenaar-bewoner een deel van zijn woning waar hij zelf zijn hoofdverblijf heeft, aan een ander eenpersoonshuishouden. Het inwonend huishouden woont in dit geval onzelfstandig. Er is sprake van een afhankelijke situatie ten opzichte van de hoofdhuurder of eigenaar-bewoner. Bij inwoning gelden een aantal vuistregels:
 - o De verhuurder of ingebruikgever heeft zelf zijn hoofdverblijf in de woning.
 - o Er is sprake van onderverhuur aan of inwoning door één eenpersoonshuishouden.
 - o De verhuurder heeft het exclusieve gebruiksrecht op minimaal 60% van het gebruiksoppervlak van de woonruimte.
 - o Het deel van de woonruimte dat verhuurd wordt aan de onderhuurder is tenminste 12m² gebruiksoppervlak groot;
 - o Inwoning is niet alleen mogelijk in woningen in de vrije sector. Ook in sociale huurwoningen kan sprake zijn van hospitaerverhuur. In beide gevallen is toestemming van de eigenaar/verhuurder nodig.
- sub r. woonruimte: besloten ruimte die, al dan niet tezamen met een of meer andere ruimten, bestemd of geschikt is voor bewoning door een huishouden. Onder woonruimten vallen in beginsel ook woonschepen en woonwagens. Omdat deze in de regel in eigendom van de bewoners zijn, vallen ze niet veelal onder bereik van de huisvestingsvergunning. Ligplaatsen voor woonschepen en standplaatsen voor woonwagens worden in de regel wel verhuurd, maar deze vallen niet onder de definitie van woonruimte.
- sub u. zelfstandige woonruimte: Het begrip zelfstandige woonruimte is van belang voor de toepassing van hoofdstuk 2 van deze verordening. De onderscheidende criteria ten opzichte van onzelfstandige woonruimte worden hier opgesomd. De definities "wezenlijke voorzieningen" en "eigen toegang" worden in de begripsbepalingen van artikel 1 onder sub d. en sub t. omschreven.

Artikel 2. Aanwijzing vergunningsplichtige woonruimte

Algemeen

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

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

Eerste lid

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

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

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

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

Tweede lid

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

Artikel 4 en 5 Voorschriften; Weigeringsgronden

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

Artikel 4

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

Artikel 5, eerste lid

In artikel 26 van de wet zijn intrekingsgronden opgenomen. Deze gelden rechtstreeks en zijn in de verordening niet herhaald.

Artikel 5, tweede lid

Voor het omzetten van woning naar meerdere kleine zelfstandige woningen is gekozen voor een minimale gebruiksoppervlakte waar een te vormen woning aan moet voldoen. Hiermee worden belangen van bewoners en hun leefomgeving geborgd.

Artikel 5, derde lid

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

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

Artikel 6. Intrekking

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

Onder a.

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

Onder b.

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

Artikel 7. Bestuurlijke boete

Algemeen

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

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

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

Tweede en derde lid

Van een bedrijfsmatige exploitatie is in de volgende gevallen sprake:

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

Artikel 8. Hardheidsclausule

In bepaalde uitzonderlijke gevallen kan het met het oog op de situatie ter plaatse worden afgeweken van (een deel van) de weigeringsgronden uit artikel 5 van deze verordening en de daarmee verband houdende eisen zoals uitgewerkt in de Beleidsregel woningomzetting en woningvorming. Het gaat hierbij bijvoorbeeld maar niet uitsluitend om het wel verlenen van vergunningen voor omzetting op locaties die volgens de gestelde regels niet vergund kunnen worden, waar echter de lokale legale situatie zodanig is dat het niet verlenen andere negatieve gevolgen kan hebben zoals leegstand en het onverkoopbaar zijn van panden. Het gaat dan om panden die minder geschikt of zelfs ongeschikt zijn voor bewoning door andere doelgroepen dan kamerbewoners. Hierbij valt te denken aan het wonen boven een horecagelegenheid of in die situaties waarbij een pand zich bevindt tussen twee reeds legaal verkamerde panden. In die laatste situatie kan het zijn dat een pand door het feit dat het is ingeklemd door legaal verkamerde panden slecht verkoopbaar is als woonhuis en ook voor de verhuur als gehele woning of als appartementen aantoonbaar niet interessant is. Anderzijds kan zich de situatie voordoen dat het verlenen van een vergunning in ernstige mate de belangen van derden zou schaden. Het college kan dan in die uitzonderlijke gevallen, ondanks dat er geen weigeringsgrond van toepassing is, een vergunning weigeren indien blijkt dat de belangen van de derden niet op een andere wijze kunnen worden beschermd.

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

Bijlage 2 Notitie Schaarste in de gemeente Leiden d.d. 18 februari 2021

1 Inleiding

Een vergunningstelsel voor woonruimte-voorraadbeheer is een geschikt instrument om onevenredige en onevenwichtige effecten van schaarste aan woningen te bestrijden. Via een vergunningstelsel wordt de bestaande woningvoorraad beschermd, zodat de kansen voor woningzoekenden (huurders en kopers) niet te veel worden beperkt. Om een dergelijk vergunningstelsel te legitimeren is een onderbouwing van schaarste aan woningen en de negatieve bijeffecten van groot belang. Deze notitie biedt deze onderbouwing.

In de Huisvestingswet wordt met schaarste bedoeld dat de vraag naar woningen groter is dan het (beschikbare) aanbod. In deze notitie sluiten we bij deze definitie aan en ligt er een integrale analyse ten grondslag aan de onderbouwing van schaarste aan woningen in Leiden. De schaarste wordt vanuit verschillende perspectieven en bronnen belicht.

In deel 2 t/m deel 6 wordt ingegaan op het actuele woningtekort in Leiden en om welke segmenten het gaat. Er is gebruik gemaakt van de meest actuele beschikbare cijfers (tot en met 2020). In deel 7 wordt aangegeven waarom een vergunningstelsel een geschikt instrument is om schaarste tegen te gaan en om de leefbaarheid van de stad te beschermen. Vervolgens wordt in deel 8 ingegaan op de toekomstige behoefteontwikkeling van huishoudens. In relatie tot de plancapaciteit van de gemeente Leiden wordt aangegeven of de actuele schaarste in de toekomst naar verwachting zal toe- of afnemen. Tot slot wordt in deel 9 geconcludeerd in welke mate er sprake is van schaarste op de Leidense woningmarkt en welke segmenten het met name betreft.

2 Actueel tekort

De woningmarkt in Leiden in de regio Holland Rijnland is gespannen en er is sprake van een aanzienlijk woningtekort. De gemeente Leiden doet er veel aan om dit tekort in te lopen. In de periode 2017 t/m 2019 is men daar voor een deel ook in geslaagd. In deze periode werden per saldo gemiddeld 785 woningen per jaar aan de voorraad toegevoegd (bron: CBS). Deze toename lag boven de toename van het aantal huishoudens, dat met gemiddeld 300 per jaar toenam (daarnaast waren er verschuivingen in het aantal (on)zelfstandig wonende huishoudens). Ondanks deze inspanning resteert er een aanzienlijk tekort. Begin 2020 werd dit tekort in Leiden geraamd op 5% tot 6% van de woningvoorraad.¹ Het gaat om circa 3.000 tot 3.500 woningen.

Het tekort in Leiden – als centrale stad – hangt uiteraard samen met dat in de regio. Op basis van de Woonbarometer 2019² van de provincie Zuid-Holland kan worden geconcludeerd dat in 2017 en 2018 de woningvoorraad in de regio Holland Rijnland onvoldoende toenam om de groei van het aantal huishoudens volgens de BP-prognose 2016 te kunnen huisvesten. De regionale druk op de woningmarkt straalt uiteraard ook af op Leiden.

Het tekort is ook zichtbaar in de mate waarin de woningvoorraad bewoond wordt door particuliere huishoudens. Gemiddeld over de afgelopen vier jaar werd de voorraad in Leiden voor bijna 96% bewoond door particuliere huishoudens.³ Dit is hoger dan landelijk (95,5%). De woningvoorraad in Leiden wordt dus optimaal benut, wat de doorstroming op de woningmarkt kan bemoeilijken.

Achter het voor Leiden becijferde tekort van circa 3.000 tot 3.500 woningen gaan (semi)starters⁴ en vestigers⁵ schuil. Zij willen een woning in Leiden betrekken die er simpelweg niet is. Doordat het tekort samengaat met een gebrek aan doorstroming, worden ook andere groepen woningzoekenden geraakt (waarover later meer). Leiden probeert het tekort aan te pakken, maar dat is – ook gegeven de druk vanuit de regio – een zaak van de lange adem. Tot het moment dat het tekort is opgelost, blijven er groepen in de knel zitten.

3 Vraagaanbod-verhoudingen

Het zijn niet alleen de vestigers en de (semi)starters wiens kansen door het tekort worden beperkt. Het woningtekort gaat samen met een gebrek aan doorstromingsmogelijkheden, waardoor ook andere groepen in de knel komen. Om te achterhalen om welke groepen en voorraadsegmenten het hier gaat, is gekeken naar de vraagaanbod-verhoudingen in de gemeente Leiden (in de zelfstandige, reguliere woningvoorraad).

1) Bron: Vooruitzichten bevolking, huishoudens en woningmarkt, ABF 2020.

2) Opgesteld door ABF, 2020.

3) De resterende 4% bestaat uit frictieleegstand, administratieve leegstand, of overige leegstand / ander gebruik.

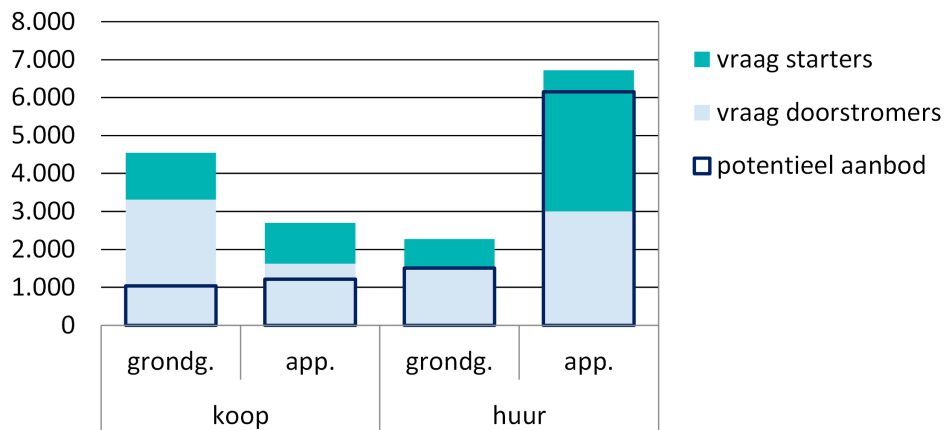
4) Bij semistarters gaat het om bijvoorbeeld scheidingsgevallen met een woningvraag.

5) Doorstromers die zich van buiten Leiden in Leiden willen vestigen.

Niet ieder huishouden woont op dit moment naar wens. Een deel wil of moet verhuizen naar een andere woning. Deze woningvraag relateren we aan het aanbod dat beschikbaar kan komen als gevolg van de voorgenomen verhuizingen. Daarmee ontstaat inzicht in zogenaamde theoretische vraagaanbod-verhoudingen (tekorten en overschotten), op basis van geuite woonwensen.⁶ In deze benadering wordt geen rekening gehouden met het feit dat er vele barrières op de woningmarkt zijn waardoor mensen hun wensen niet kunnen realiseren. Daarnaast geldt voor doorstromers dat de vraag van vestigers niet is meegenomen (die zich deels oriënteren op appartementen), en dat doorstromers in Leiden ook buiten de gemeente een woning kunnen zoeken (zoals grondgebonden koopwoningen in de regio). Het gaat in deze analyse dus niet om de aantallen, maar om het identificeren van die segmenten waar de schaarste zich manifesteert.

De analyses laten zien dat er uitgaande van woonwensen vrijwel over de gehele breedte tekorten zijn (zie ook figuur 1): de vraag van doorstromers en starters is groter dan het potentiële aanbod als gevolg van de voorgenomen verhuizingen (van doorstromers). De belangrijkste tekorten manifesteren zich in de koopsector, met name in het segment grondgebonden koop (figuur 2). Het gaat vooral om ruime woningen van meer dan 125 m² (tabel 1). Een deel van de woningzoekenden zal hun woonwensen bijstellen of in de regio op zoek gaan naar een (ruime) grondgebonden koopwoning.

figuur 1 Potentiele vraagaanbod-verhoudingen in Leiden, 2020 (potentieel aanbod is het aanbod dat vrijkomt als iedereen met een verhuishwens verhuist)



Bron: LC-model In.Fact.Research

De tekorten in de koopsector zijn zichtbaar in elk prijssegment, maar vooral in het segment tussen € 199.400 tot € 310.000 (de kostengrens van de Nationale Hypotheek Garantie in 2020⁷) en in het segment vanaf vier ton. Voor het segment tot € 199.400⁸ geldt dat de vraag voor een belangrijk deel afkomstig is van (koop)starters. Vaak kunnen starters nog niet (veel) meer betalen en bieden de woningen in dit segment de enige kans op eigen woningbezit. In dit prijssegment (en net daarboven) nieuwbouw realiseren is met de hedendaagse bouw- en grondkosten haast onmogelijk. Het beschermen van de woningen in de bestaande voorraad is om deze reden van extra belang.

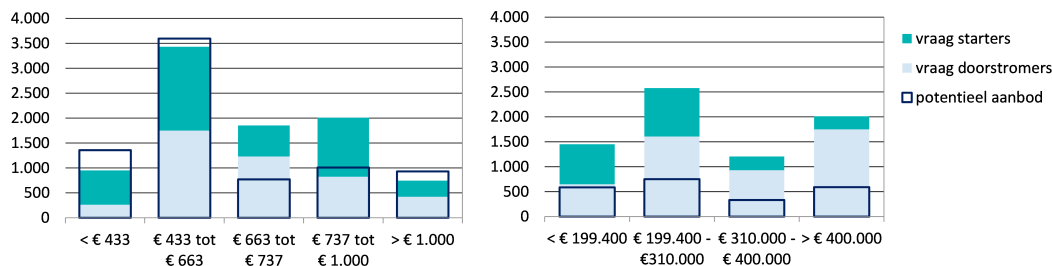
De vraag naar koopwoningen is deels afkomstig van huurders die willen gaan kopen. Als zij daar allemaal in zouden slagen, dan zou het tekort in de huursector (overall) beperkt zijn. Echter, omdat dat in de praktijk – mede door de schaarste – niet mogelijk is, is er ook in de huursector sprake van schaarste. Meer daarover in deel 5 en 6.

figuur 2 Potentiele vraagaanbod-verhoudingen in Leiden naar prijsklasse, in de huursector (links) en de koopsector (rechts), 2020

6) Bij de analyses hebben we gebruik gemaakt van ons [Lokaal Combinatiemodel](#). In dit model hebben we lokale gegevens over huishoudens en voorraad met elkaar in verband gebracht (gebruik makende van het WoON 2018), waardoor het model de lokale situatie in Leiden anno 2020 weerspiegelt.

7) Kostengrens exclusief energiebesparende maatregelen.

8) Kostengrens exclusief energiebesparende maatregelen.



Bron: LC-model In.Fact.Research

Binnen de huursector geldt dat er op basis van woonwensen tekorten zijn in het segment tussen € 663 (de hoogste aftoppingsgrens in 2020) en € 737 (de huurtoeslaggrens in 2020) en in het middeldure huursegment tussen € 737 en € 1.000 (figuur 2⁹). In de praktijk is de druk op dit segment mogelijk nog wat groter als gevolg van recente prijsstijgingen in de particuliere huursector in 2018 en 2019, waardoor het beschikbare aanbod in het middeldure huursegment is afgenomen (zie ook deel 5).

Kijkend naar woninggrootte, dan blijken er in de huursector tekorten aan driekamerwoningen (tabel 1). De vraag in de huursector gaat voor bijna de helft (45%) naar deze woningen uit, terwijl het aanbod beperkt is (30%). Ook zijn er tekorten aan ruimere (grondgebonden) huurwoningen (meer dan 100m²). Voor de kleinere huurwoningen geldt dat het theoretische aanbod groter is dan de vraag. Dat is mede het gevolg van de ontwikkelingen in de voorraad: het aantal kleine woningen tot 50 m² is in de periode 2012 tot 2020 sterk toegenomen (zie ook figuur 3).

Naast tekorten in de reguliere voorraad is er een tekort aan studentenhuysvesting. Volgens de Landelijke monitor studentenhuysvesting 2020¹⁰ is de druk in Leiden hoog en is er sprake van een relatief zeer krappe woningmarkt voor studenten.

tabel 1 Potentieel aanbod van verhuisgeneigde huishoudens in Leiden (doorstromers) en vraag van doorstromers en starters naar gewenst eigendom en woninggrootte (gbo) en aantal kamers, 2020

koop	oppervlakte	aanbod	vraag	kamers	aanbod	vraag
	tot 40 m ²	1%	1%	1 kamer	6%	0%
	40 -75 m ²	34%	12%	2 kamers	11%	6%
	75 - 100 m ²	31%	14%	3 kamers	32%	27%
	100 - 125 m ²	15%	29%	4 kamers	23%	36%
	meer dan 125 m ²	19%	43%	5 of meer kamers	28%	30%
	totaal	100%	100%	totaal	100%	100%

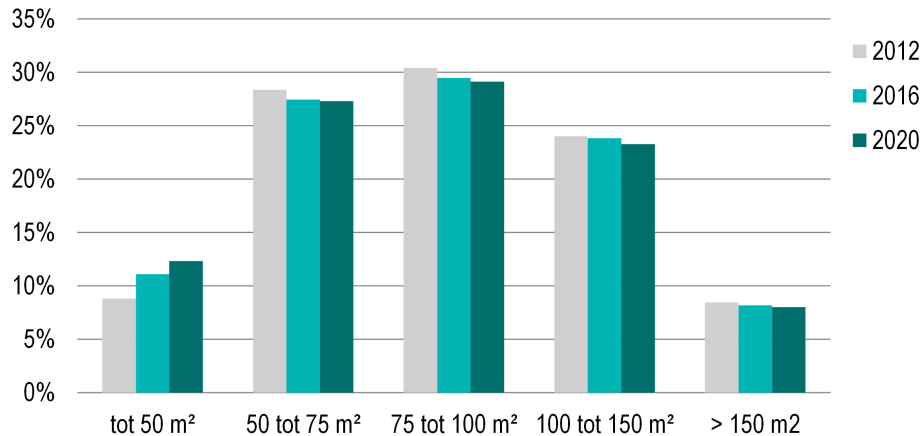
huur	oppervlakte	aanbod	vraag	kamers	aanbod	vraag
	tot 40 m ²	16%	6%	1 kamer	18%	1%
	40 -75 m ²	49%	43%	2 kamers	26%	27%
	75 - 100 m ²	25%	16%	3 kamers	30%	45%
	100 - 125 m ²	6%	9%	4 kamers	18%	18%
	meer dan 125 m ²	4%	25%	5 of meer kamers	7%	10%
	totaal	100%	100%	totaal	100%	100%

Bron: LC-model In.Fact.Research

figuur 3 Samenstelling van de woningvoorraad in de gemeente Leiden naar oppervlakte in 2012, 2016 en 2020

9) In deze studie is aangesloten bij prijspeil 2020. Voor 2021 zijn de beleidsmatige huurprijsgrenzen als volgt: € 442 (kwaliteitskortingsgrens), € 679 (hoogste aftoppingsgrens) en € 752 (huurtoeslaggrens).

10) Uitgevoerd door ABF Research, in opdracht van Kences, november 2020.



Bron: CBS, bewerking In.Fact.Research

Conclusie van de analyse van de woonwensen is dat er met zekerheid tekorten zijn in de segmenten:

- ruime grondgebonden koopwoningen en koopappartementen;
- koopwoningen in het segment tussen € 199.400 tot € 310.000 en in het segment vanaf vier ton;
- huurwoningen met een huurprijs tussen € 663 en € 737 en tussen € 737 en € 1.000;
- driekamer huurwoningen, met name appartementen, en ruimere grondgebonden huurwoningen.

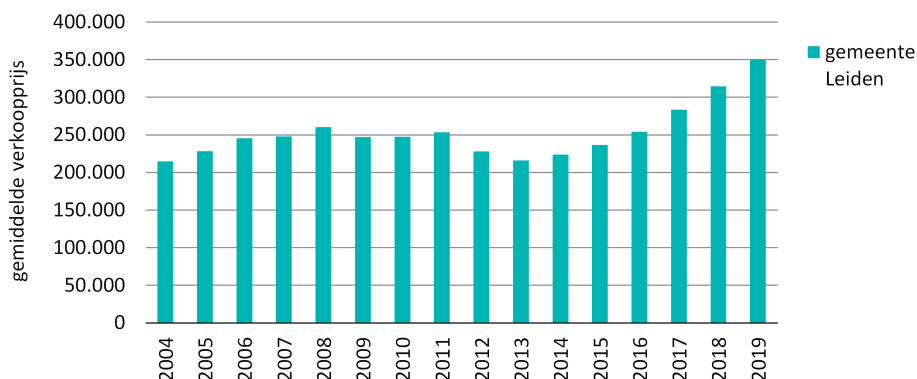
Zelfs bij een optimale doorstroming waarbij iedereen zijn of haar wens kan realiseren, blijft er schaarste bestaan aan deze woningen. Nu kijken woningzoekenden af van hun eerste keuze en gaan in andere segmenten en/of in de regio op zoek (of stellen hun verhuizing uit). In Leiden bestaat er met name een discrepantie tussen de gewenste woninggrootte en de gewenste (koop)prijs.

In het vervolg van deze notitie wordt duidelijk gemaakt dat door het gebrek aan doorstromingsmogelijkheden er hierdoor schaarste ontstaat in vrijwel alle segmenten (en woongebieden). Daardoor wordt het voor veel woningzoekenden (huurders of kopers) lastig zo niet onmogelijk om een passende woning in Leiden te bemachtigen.

4 Schaarste in de koopsector

In de koopsector is de spanning op de markt in de afgelopen jaren in de volle breedte toegenomen. Dit blijkt uit cijfers van de NVM, BPD, het CBS en lokale makelaars. Op basis van cijfers van het CBS blijkt dat de gemiddelde verkoopprijs van bestaande koopwoningen in de gemeente Leiden is toegenomen van € 215.000 in 2013 tot € 350.000 in 2019¹¹ (figuur 4). In deze periode ging het om een prijsstijging van gemiddeld 10% per jaar.¹²

figuur 4 Ontwikkeling gemiddelde verkoopprijzen van bestaande koopwoningen in de gemeente Leiden



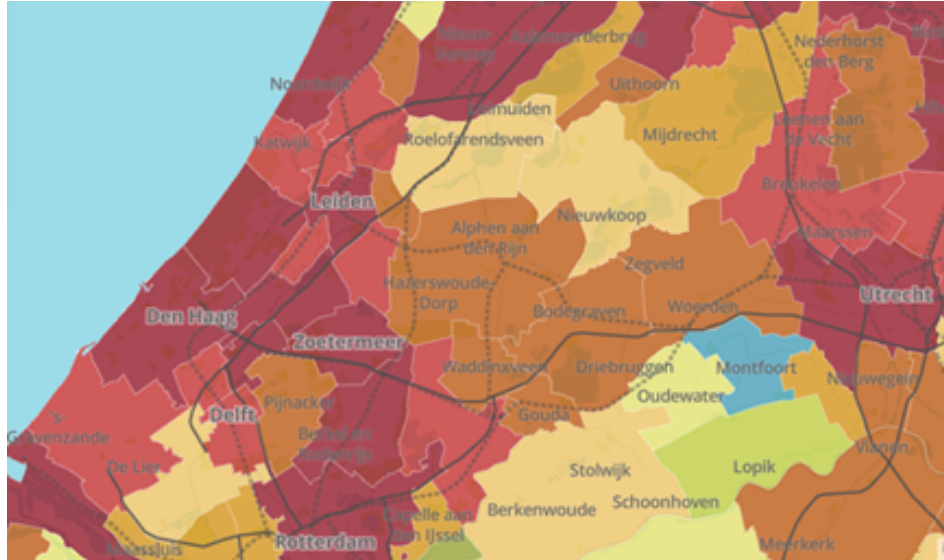
Bron: CBS, bewerking In.Fact.Research

¹¹) Eind 1^e kwartaal 2021 publiceert het CBS per gemeente de gemiddelde verkoopprijs over het jaar 2020.

¹²) Over het jaar 2020 bedroeg de prijsstijging in de regio Leiden eveneens bijna 10%, bron: NVM.

BPD heeft in april 2020 de landelijke Hittekaart 2020 gepubliceerd, die de druk op de woningmarkt aangeeft (zie ook figuur 5). BPD baseert zich hierbij op het aantal woningtransacties, koopsommen van 2019 en de huishoudensontwikkeling tot 2028. Volgens BPD is de druk op de markt ongekend hoog, met name in de Randstad. In de ranking van meest overspannen woningmarkten staat gemeente Leiden op plaats 22 van de 355 gemeenten.

figuur 5 Uitsnede uit de Hittekaart 2020 van BPD, rood is hoge druk, groen is lagere druk



Bron: BPD

De NVM publiceert cijfers op het niveau van de regio Leiden¹³. Uit deze cijfers blijkt dat het aantal transacties in de regio in het afgelopen jaar is toegenomen (zie ook tabel 2). Dit mede door een toename van het woningaanbod na de uitbraak van Covid-19¹⁴. Ondanks een toename van het aanbod nam de gemiddelde verkooptijd in de regio Leiden af van 33 tot 31 dagen. In de gemeente Leiden lag de gemiddelde verkooptijd in het derde kwartaal van 2020 met 28 dagen zelfs nog wat lager.¹⁵

De prijs per vierkante meter in de regio Leiden nam in 2019 tot 2020 met € 325 toe tot € 3.425 per m² in 2020 (tabel 2). De transactieprijs per woning is bijgevolg ook toegenomen. In figuur 6 is te zien dat dit in de regio Leiden bij alle woningtypen het geval was.¹⁶ Kijkend naar het totaal aantal verkochte woningen in de regio lag de gemiddelde transactieprijs halverwege 2020 € 46.000 hoger dan halverwege 2019. Een toename van maar liefst 13%.

tabel 2 Kenmerken van verkochte woningen in de NVM-regio Leiden, voortschrijdend halfjaar

	2e en 3e kwartaal 2019	2e en 3e kwartaal 2020
aantal transacties	782	861
verkooptijd in dagen	33	31
prijs per m ²	€ 3.100	€ 3.425

Bron: NVM, bewerking In.Fact.Research

figuur 6 Transactiepreizen van verkochte woningen in de NVM-regio Leiden

13) Bestaande uit de gemeenten Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest, Voorschoten, Zoeterwoude en enkele kernen in de gemeenten Kaag en Braassem en Alphen aan den Rijn.

14) Bron: Zicht op de woningmarkt, 2^e kwartaal 2020, De Leeuw makelaardij.

15) Bron: Zicht op de woningmarkt, 3^e kwartaal 2020, De Leeuw makelaardij.

16) Voor 2-onder-1-kap en vrijstaande woningen heeft de NVM te weinig verkopen geregistreerd.



Bron: NVM, bewerking In.Fact.Research

De schaarste aan woningen in de goedkopere prijssegmenten (zie ook deel 3) neemt door de prijsstijgingen toe. Woningzoekenden worden daardoor gedwongen om in duurdere segmenten te gaan zoeken. Er zijn twee specifieke groepen die door de tekorten in de goedkope prijssegmenten in de problemen komen: (koop)starters en de middeninkomens. Middeninkomens hebben – door de regels van passend toewijzen – geen toegang tot de sociale huursector en dus is koop voor hen (naast particuliere verhuur) de enige optie.

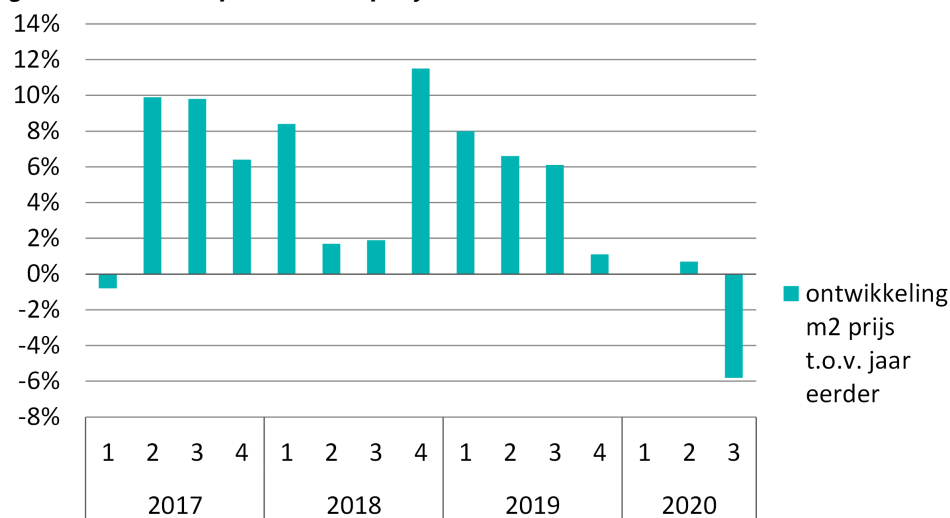
De prijsstijgingen in de koopsector zijn deels een gevolg van een toegenomen koopkracht van de inwoners van Leiden en deels van de lage rentestand. Deze kunnen de prijsstijgingen echter niet voldoende verklaren: ook schaarste speelt een duidelijke rol. Dat de prijsstijgingen over de gehele breedte plaatsvinden, leidt tot de conclusie dat er in de volle breedte op de markt sprake is van schaarste.

5 Schaarste in de particuliere huursector

In de periode 2017 t/m 2019 is de m2 prijs van vrijgekomen vrije sector huurwoningen van particuliere verhuurders flink toegenomen. Dit blijkt mede uit de Huurmonitor van Pararius (zie ook figuur 7).

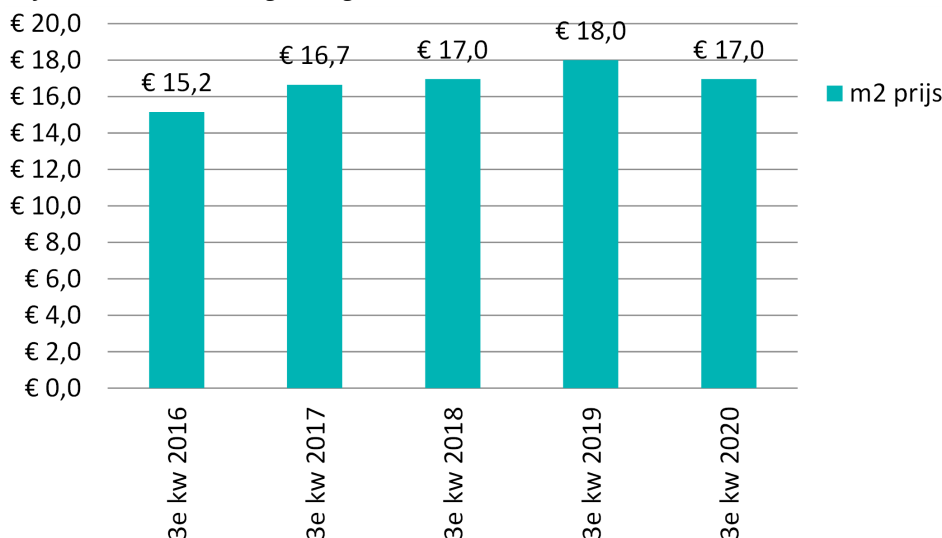
De gemiddelde huurprijs per m2 nam toe van € 15,20 in het derde kwartaal van 2016 tot € 18,- in het derde kwartaal van 2019 (figuur 8). Dit komt neer op een prijsstijging van 19% in drie jaar tijd (gemiddeld ruim 6% per jaar; volgens het CBS bedroeg de inflatie in deze periode gemiddeld ongeveer 1,5% per jaar). De cijfers uit de Huurmonitor hebben betrekking op alle huurwoningen die vrij kwamen voor nieuwe huurders, dus zowel kaal, gestoffeerd als gemeubileerd. Hoewel de samenstelling van de vrijgekomen huurwoningen van jaar op jaar zal verschillen, maken de cijfers duidelijk dat de prijsstijging in de periode tot 2019 flink boven inflatie lag. In het derde kwartaal van 2020 daalde de gemiddelde huurprijs per m2, als gevolg van de economische effecten van de coronacrisis.

figuur 7 Ontwikkeling m2 prijs t.o.v. een jaar eerder van vrijgekomen vrije sector huurwoningen in gemeente Leiden, per kwartaal per jaar



Bron: Pararius Huurmonitor Q3 2020, bewerking In.Fact.Research

figuur 8 Gemiddelde huurprijs per m2 in het derde kwartaal van een bepaald jaar van vrijgekomen vrije sector huurwoningen in gemeente Leiden



Bron: Pararius Huurmonitor Q3 2020, bewerking In.Fact.Research

In tabel 3 is de huurprijs per maand weergegeven voor verschillende woninggrootten. Voor een huurwoning van 85 m2 moest begin 2020 gemiddeld € 1.540 per maand aan huur betaald worden. Door het (als gevolg van Covid-19) wegvallen van een deel van de markt voor expats, zijn de prijzen in 2020 iets gedaald. Eind 2020 ging het met gemiddeld € 1.440 per maand echter nog altijd om een flinke huur. Vooral voor middeninkomens is het lastig om een betaalbare particuliere huurwoning te bemachtigen die aan hun (kwalitatieve) wensen voldoet. Het gros van de middeninkomens¹⁷ kan doorgaans niet meer dan € 900 euro aan huur betalen¹⁸.

De flinke prijsstijgingen op de particuliere huurmarkt in de periode tot 2019 getuigen van schaarste in de volle breedte. Hoewel Covid-19 de prijsontwikkeling in 2020 heeft geremd, is het de verwachting dat vanwege het woningtekort de druk op de huur- (en koop)markt zal blijven bestaan.

tabel 3 Huurprijs per maand van vrijgekomen vrije sector huurwoningen in gemeente Leiden bij drie verschillende woninggroottes in het eerste en derde kwartaal van 2020

	65 m2	85 m2	100 m2
2020 1e kwartaal	€ 1.180	€ 1.540	€ 1.810
2020 3e kwartaal	€ 1.100	€ 1.440	€ 1.700

Bron: Pararius Huurmonitor Q3 2020, bewerking In.Fact.Research

6 Schaarste in het corporatiebezit

Het aantal woningen van de woningcorporaties in Leiden is in de periode 2017 tot 2020 toegenomen met 185 woningen (bron: CBS). De prijsontwikkeling in de voorraad wordt beleidsmatige gestuurd en zegt daarom weinig over de druk die bestaat op dit segment. Cijfers over woningzoekenden en toewijzingen van huurwoningen van Huren in Holland Rijnland bieden meer inzicht op dit vlak.¹⁹

Huren in Holland Rijnland concludeert dat in 2019 in Leiden het laagste aantal woningen is verhuurd in de afgelopen vier jaar (723 woningen, tabel 4). Uit de tabel blijkt ook dat de zoektijd toenam, net als het gemiddeld aantal reacties per verhuurde woning. De slaagkans van woningzoekenden nam af tot 4,4% in 2019. Dit betekent dat 1 op de 22 actief reagerende woningzoekenden daadwerkelijk een woning kreeg toegewezen (wel kunnen woningzoekenden op meerdere woningen reageren). Als gevolg van de economische effecten van de coronacrisis zal de druk op de sociale huursector op korte termijn vermoedelijk verder toenemen, waardoor met name lagere inkomens in de knel komen.

17) Huishoudens met een belastbaar inkomen tussen ongeveer € 39.000 en € 55.000.

18) Bron: Position Paper – (On)betaalbaar wonen voor middeninkomens, F. Schilder, januari 2020.

19) Bronnen: Huren in Holland Rijnland, jaarcijfers 2019, april 2020 en Huren in Holland Rijnland, jaarrapportage 2018, mei 2019.

De afname van het aantal verhuringen heeft deels te maken met enkele herstructureringsprojecten in Leiden.²⁰ Daarnaast is het een indicator dat als gevolg van de prijsstijgingen in de koop- en de particuliere huursector de uitstroom uit de sociale huursector moeilijker is geworden. Door de afname van deze uitstroom komen er minder woningen beschikbaar. Het is een goed voorbeeld van hoe de schaarste in het ene segment, zorgt voor (nog meer) schaarste in het andere segment.

tabel 4 Aantal verhuringen van de corporaties in de gemeente Leiden en zoektijd, slaagkans²¹ en gemiddeld aantal reacties (per verhuring) van woningzoekenden

	verhuringen	zoektijd	slaa g kans	gem. aant. reacties
2016	1.137	1,0	onbekend	127
2017	918	1,5	8,2%	166
2018	932	1,7	7,1%	203
2019	723	1,9	4,4%	239

Bron: Huren in Holland Rijnland, jaarverslagen 2018 en 2019

Voordeel van de sociale huursector is dat deze via meerdere wegen te beschermen is. De corporaties en gemeente stellen samen prestatieafspraken op, om de (gedeelde) opgaven aan te pakken. In de prestatieafspraken 2020 t/m 2025 hebben de partijen afgesproken om in de periode 2020 tot 2030 1.900 sociale huurwoningen netto toe te voegen (waarvan 1.050 woningen in de periode 2020 tot 2025²²), om de schaarste tegen te gaan en om de toekomstige behoefte op te vangen (zie ook deel 8). Bij andere marktsegmenten ontbreekt dit sturingsinstrument en is een vergunningsplicht een geschikt instrument om te kunnen sturen.

7 Een geschikt instrument

De gemeente doet er veel aan om de schaarste op te lossen, zoals het samen met de corporaties opstellen van prestatieafspraken en het toevoegen van nieuwbouw aan de bestaande woningvoorraad. In aanvulling hierop is een vergunningstelsel voor de gehele woningvoorraad een geschikt instrument.

De voorraad goedkope woningen moet worden beschermd (zoals in de wijken Bos- en Gasthuisdistrict, Leiden-Noord en het Morsdistrict), omdat deze voorraad een belangrijke rol speelt bij de huisvesting van de lage- en middeninkomens (in tabel 5 staat de omvang en de samenstelling van de woningvoorraad in de wijken van Leiden weergegeven). Ook in Binnenstad-Noord (met relatief veel sociale huur) en in het Stationsdistrict (met een relatief lage gemiddelde woningwaarde) kunnen lage- en middeninkomens terecht. Gegeven de huidige grond- en bouwrijzen is het lastig om ontwikkelaars te bewegen om in het goedkopere segment nieuw te bouwen. Zonder vergunningstelsel bestaat het gevaar dat het segment in de bestaande voorraad afneemt (bijvoorbeeld door omzettingen naar kamerverhuur) waardoor de huisvesting van de lage- en middeninkomens (verder) in de knel kan komen.

Ook voor de duurdere segmenten is een vergunningstelsel van belang. In Stevenshofdistrict en Merenwijkdistrict staan veel middeldure koopwoningen en in het Roodenburgerdistrict en met name in het Boerhaavedistrict staan veel dure koopwoningen. In Binnenstad-Zuid staan veel duurdere particuliere huurwoningen. De schaarste in deze segmenten beperkt de doorstroming, waardoor de schaarste in de goedkopere segmenten wordt versterkt (ook hogere inkomens blijven daar wonen, omdat men niet door kan stromen). Daarnaast zorgt de schaarste – in de volle breedte – voor een prijsopdrijvend effect, waardoor de schaarste in de goedkopere segmenten groter wordt. Alleen door een goede bescherming van de gehele voorraad in alle wijken van Leiden kunnen dat soort negatieve effecten worden beheerst.

tabel 5 Omvang en samenstelling woningvoorraad in de wijken van Leiden, 2019

20)Bron: Huren in Holland Rijnland, jaarcijfers 2019, april 2020.

21)De slaagkans is het aantal verhuringen gedeeld door het aantal actief woningzoekenden.

22)Bron: Concept Prestatieafspraken Leiden 2020 t/m 2025, oktober 2020.

wijk	woningvoorraad	gemiddelde woningwaarde		corporatie		particuliere
		(x 1.000 euro)	koopwoningen	huurwoningen	huurwoningen	
Binnenstad-Zuid	4.100	€ 289	27%	22%	50%	
Binnenstad-Noord	7.500	€ 245	26%	36%	37%	
Stationsdistrict	1.040	€ 231	50%	15%	34%	
Leiden-Noord	7.370	€ 220	30%	53%	17%	
Roodenburgerdistrict	10.140	€ 289	58%	23%	20%	
Bos- en Gasthuisdistrict	9.890	€ 235	44%	40%	16%	
Morsdistrict	5.750	€ 228	37%	38%	25%	
Boerhaavedistrict	2.550	€ 377	45%	25%	30%	
Merenwijdistrict	6.100	€ 270	63%	26%	11%	
Stevenshofdistrict	4.650	€ 271	56%	35%	8%	
totaal	59.090	€ 259	44%	34%	22%	

Bron: CBS

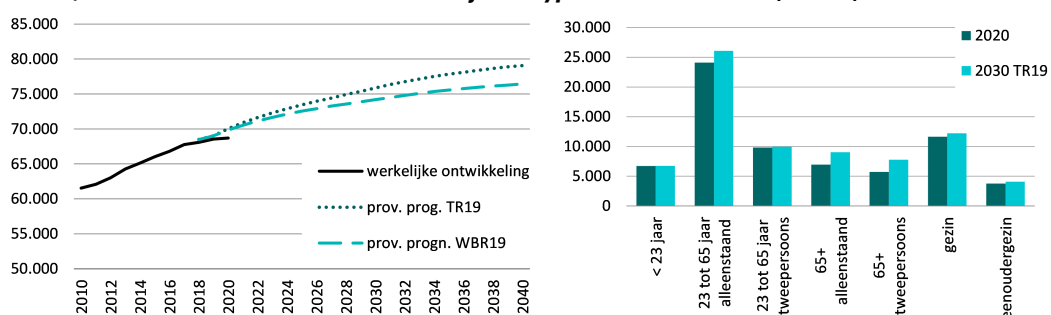
Naast het borgen van voldoende woningen speelt ook het leefbaar houden van de stad een belangrijke rol. Te veel verdichting en kamerverhuur in een gewone woonwijk zorgt voor extra druk op het gebruik van de (openbare) ruimte en leidt niet zelden tot fricties tussen bewoners. Het is daardoor van belang om kamerverhuur alleen gedoseerd en gecontroleerd - per wijk - toe te staan. Een vergunningstelsel is ook hiervoor een geschikt instrument. Hiermee wordt kamerverhuur niet verboden, omdat dit voor studenten, (oudere) starters of kwetsbare groepen ook belangrijk is. Wel geldt dat een vergunningstelsel de gemeente de ruimte biedt om te sturen, waarmee ook het leefbaar houden van de wijken van Leiden kan worden beschermd.

8 Einde van de schaarste nog niet in zicht

Het einde van de schaarste is nog niet in zicht. Op basis van de provinciale prognoses 2019 van de provincie Zuid-Holland neemt het aantal huishoudens in de periode 2020 tot 2030 toe met 5.500 (volgens de WBR prognose) tot 7.170 huishoudens (volgens de TR prognose, zie ook figuur 9 en tabel 6)²³. Het gaat met name om een toename van oudere huishoudens, gevolgd door eenpersoonshuishoudens tussen 23 en 65 jaar en in mindere mate (eenouder)gezinnen (figuur 9, rechts). Om deze huishoudensgroei te accommoderen én om het huidige woningtekort van ruim 3.000 woningen (volledig) weg te werken, zijn er in de periode 2020 tot 2030 circa 8.500 tot ruim 10.000 woningen benodigd.

Dit is een flinke opgave, waarvan geen zekerheid is dat deze gerealiseerd kan worden. Anno 2020 bleef het werkelijke aantal huishoudens achter bij het geprognosticeerde aantal, op basis van beide prognosevarianten. Als gevolg van het woningtekort konden deze huishoudens in Leiden niet worden gevormd. Het einde van de schaarste aan woningen is daarmee nog niet in zicht.

figuur 9 Ontwikkeling aantal huishoudens in Leiden (links), werkelijk en volgens twee prognosevarianten, en aantal huishoudens naar leeftijd en type in 2020 en 2030 (rechts)



Bron: Provincie Zuid-Holland 2019, bewerking In.Fact.Research

tabel 6 Aantal huishoudens in 2020 en ontwikkeling aantal huishoudens in 2020 tot 2035 in Leiden volgens twee prognosevarianten

	werkelijk	prognose			ontwikkeling		
	2020	2025	2030	2035	2020-2025	2025-2030	2030-2035
WBR19	68.700	72.550	74.200	75.580	3.850	1.650	1.380
TR19	68.700	73.450	75.870	77.850	4.750	2.430	1.980

23)De provincie Zuid-Holland gaat bij de gewenste woningvoorraadtoename uit van de hoogste raming van het toekomstig aantal huishoudens. Voor regio Holland Rijnland en de gemeente Leiden is dat de TR-raming.

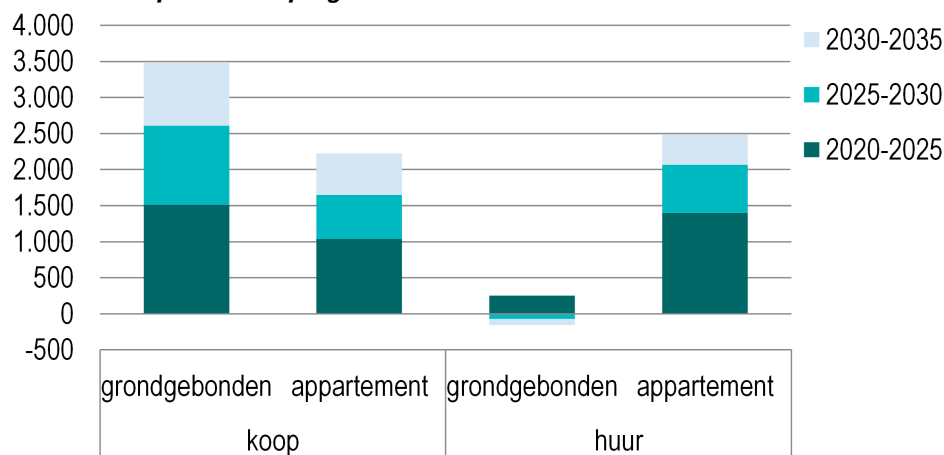
Bron: CBS, Provincie Zuid-Holland 2019

Toenemende behoefte in elk segment

De toename van de woningbehoefte manifesteert zich in de volle breedte van de woningmarkt: er is op korte termijn geen ontspanning in specifieke segmenten te verwachten in de periode 2020 tot 2035.²⁴

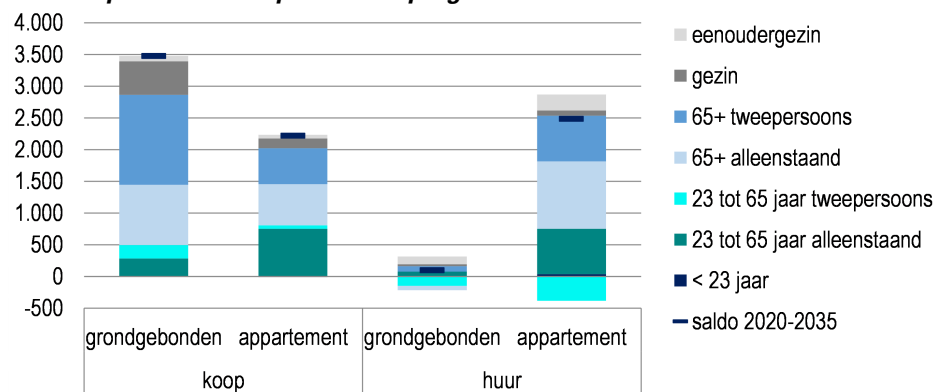
Uit figuur 10 blijkt dat met name de behoefte aan appartementen toeneemt, waarbij het gaat om zowel koop- als huurappartementen. Dit komt vooral door de vergrijzing en door de toename van het aantal jongere eenpersoonshuishoudens (zie ook figuur 11, waarin is aangegeven van welke huishoudentypes de ontwikkeling van de behoefte afkomstig is).

figuur 10 Ontwikkeling woningbehoefte naar eigendom en woningtype in 2020 tot 2035 in Leiden op basis van de provinciale prognose TR19



Bron: LC-model In.Fact.Research

figuur 11 Ontwikkeling woningbehoefte per segment en naar huishoudentype in 2020 tot 2035 in Leiden op basis van de provinciale prognose TR19



Bron: LC-model In.Fact.Research

Ook de behoefte aan grondgebonden koopwoningen neemt toe, wat het gevolg is van ouderen die in dit segment blijven wonen in combinatie met de aanwas van nieuwe jonge gezinnen. De behoefte aan grondgebonden huurwoningen neemt beperkt toe, en op langere termijn geldt dat de markt mogelijk ontspant.²⁵ De economische ontwikkelingen zijn als gevolg van Covid-19 echter onzeker. In figuur 10 is uitgegaan van een gemiddelde groei van de koopkracht van +0,4% per jaar, wat overeenkomt met de gemiddelde koopkrachtontwikkeling in de periode 2000 t/m 2019 (met pieken en dalen).²⁶ Als gevolg

²⁴ Bij de analyses hebben we de provinciale prognose TR19 gecombineerd met ons Lokaal Combinatiemodel.

²⁵ Ook in het rapport 'Leiden in stedelijke transitie' (Fakton/Spingco 2018) wordt geconcludeerd dat vooral de behoefte aan koop- en huurappartementen toeneemt, en in mindere mate ook de behoefte aan grondgebonden koopwoningen. De behoefte aan grondgebonden huurwoningen neemt beperkt toe.

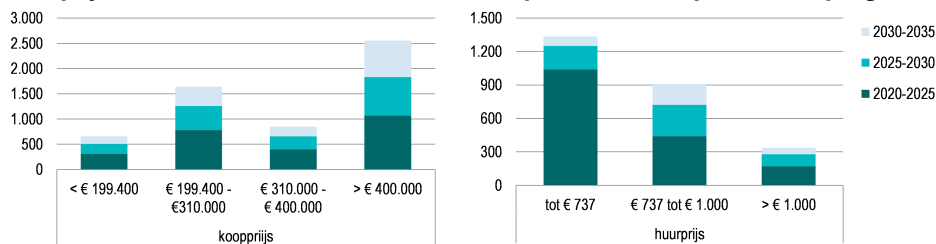
²⁶ Daarnaast is bij de raming uitgegaan van constante woonpatronen van huishoudens (een huishouden van een bepaalde samenstelling zou in de toekomst op soortgelijke wijze moeten kunnen wonen als op dit moment). Voor ouderen geldt echter dat generatieverschillen een te grote rol spelen, zo is het (grondgebonden) eigenwoningbezit onder de nieuwe generatie ouderen hoger dan onder de huidige generatie. Bij de raming is hiervoor gecorrigeerd.

van de economische effecten van de coronacrisis is de behoefte aan huurwoningen op de korte termijn vermoedelijk wat groter.

Ook de behoefte aan onzelfstandige eenheden neemt toe, waaronder huisvesting voor studenten. Ook uit de Landelijke monitor studentenhuisvesting 2020 blijkt dat de behoefte aan studentenhuisvesting in Leiden in de toekomst toeneemt.²⁷

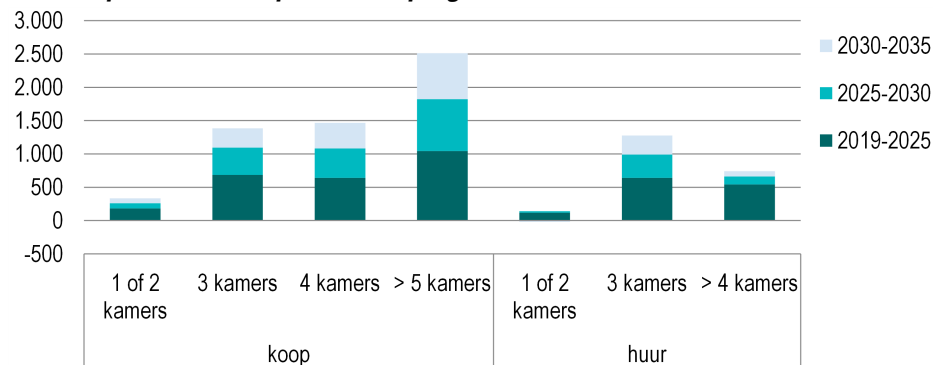
Voor de behoefte aan koopwoningen geldt dat deze zich in elk prijssegment manifesteert (figuur 12, links), met name in het segment tussen € 199.400 en € 310.000 en boven de vier ton. Ook hier geldt dat de economische effecten van de coronacrisis de behoefte beïnvloed en mogelijk meer verschuift naar goedkope en middeldure koop. Er blijft wel vooral behoefte bestaan aan ruime woningen (5 of meer kamers), en ook voor appartementen geldt dat deze doorgaans minimaal drie kamers moeten tellen (figuur 13 en figuur 14, links).

figuur 12 Ontwikkeling behoefte aan koopwoningen naar koopprijs (links) en huurwoningen naar huurprijs (rechts) in 2020 tot 2035 in Leiden op basis van de provinciale prognose TR19



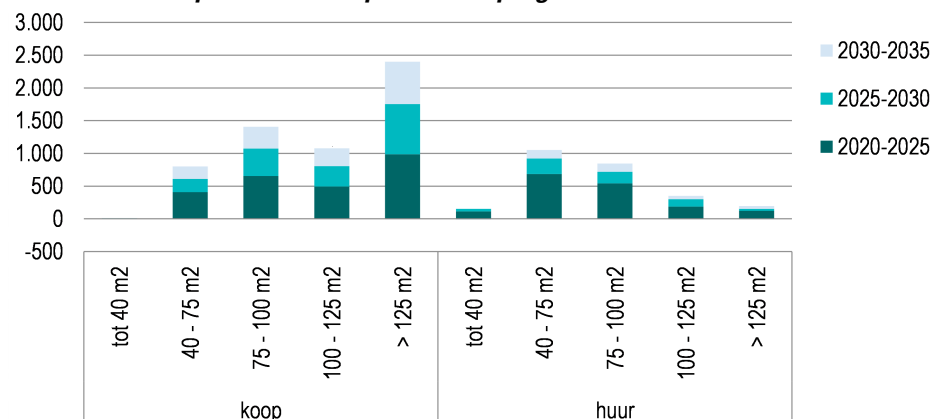
Bron: LC-model In.Fact.Research

figuur 13 Ontwikkeling behoefte aan koop- en huurwoningen naar aantal kamers in 2020 tot 2035 in Leiden op basis van de provinciale prognose TR19



Bron: LC-model In.Fact.Research

figuur 14 Ontwikkeling behoefte aan koop- en huurwoningen naar woninggrootte (gbo) in 2020 tot 2035 in Leiden op basis van de provinciale prognose TR19



Bron: LC-model In.Fact.Research

27 JABF Research, in opdracht van Kences, november 2020.

Binnen de huursector neemt de behoefte aan sociale huurwoningen tot € 737 toe²⁸, net als de behoefte aan middeldure huurwoningen (figuur 12, rechts). Deze woningen hebben bij voorkeur minimaal drie kamers en een oppervlakte van rond de 75 m² (figuur 14, rechts). Hoewel de behoefte dus verschuift van grondgebonden huurwoningen naar (kleinere) huurappartementen (vanwege de toename van het aantal oudere en kleinere huishoudens) is 'klein' nog altijd een woning met bij voorkeur drie kamers (figuur 13, rechts).

Bij deze behoefteeraming is het van belang om de uitkomsten niet als absoluut maar als richtinggevend voor beleid te beschouwen. Er zijn meer factoren waarmee rekening kan/moet worden gehouden, zoals de regionale afspraken over de woonopgaven in de regio Holland-Rijnland. Daarnaast is het van belang om te beseffen dat het bij deze behoefteeraming gaat om netto aantallen (de som van sloop, onttrekkingen, nieuwbouw en overige toevoegingen).

Plancapaciteit

De woningbehoefte neemt in de toekomst in de volle breedte toe, bovenop het actuele woningtekort. Als de voorraad zich niet met de trend mee ontwikkelt, leidt dat tot een oplopende schaarste.

In tabel 7 is de plancapaciteit van de gemeente Leiden weergegeven (exclusief studentenhuysvesting). Uit de tabel blijkt dat er in aantal woningen veel plancapaciteit is, maar dat een deel van de plannen nog onzeker is (in ontwerp, initiatief of verkenning). Landelijk geldt dat gemiddeld genomen meer dan een derde van de plannen niet doorgaat.²⁹ Als 30% tot 40% van de plannen in Leiden uitvalt, resteert er een plancapaciteit van 7.600 tot 8.900 woningen in de periode 2020 tot 2030.

Deze aantallen lijken op het eerste gezicht voldoende om in de toekomstige behoefte te kunnen voorzien. Het is echter geen zekerheid dat het aantal woningen in het komende decennium mee zal (kunnen) groeien met de behoefte. In de komende periode zijn er veel onzekerheden, zoals de economische effecten van de coronacrisis en het landelijk beleid inzake stikstof en PFAS. Hierdoor bestaat er een kans dat de schaarste in specifieke segmenten zal toe- in plaats van afnemen. Dit geldt vooral voor de koopsector. Het planaanbod bestaat voor een groot deel uit huurwoningen, terwijl met name de behoefte aan koopwoningen toeneemt, bovenop het actuele tekort. Ook Fakton en Springco concludeerden in 2018 dat er voor de koopsector een tekort aan plancapaciteit in Leiden is.³⁰ Voor wat betreft de grondgebonden koopsector geldt dat er afspraken zijn gemaakt om de toenemende behoefte vooral in (sub)urbane woonmilieus in de regio Holland Rijnland op te vangen.³¹

Naast reguliere woningen zijn er plannen voor de bouw van 1.900 studentenwoningen in de periode 2020 tot 2030, om te voldoen aan de toenemende vraag van studenten.

Anno 2021 is een vergunningstelsel een passend instrument om de onevenredige en onevenwichtige effecten van schaarste te bestrijden. Of het aantal woningen over tien jaar voldoende is om aan de vraag van dat moment te voldoen, is nu nog niet bekend. Mogelijk is er in 2030 aanleiding om het vergunningstelsel af te schaffen, maar om daar nu al op voor te sorteren is onverstandig.

tabel 7 Netto plancapaciteit (nieuwbouw minus sloop) in de gemeente Leiden in 2020 tot 2035, exclusief studentenhuysvesting

	gerealiseerd of		subtotaal	ontwerp			subtotaal	totaal
	in realisatie	voorbereiding		initiatief	verkenning	verkenning		
2020-2025	1.881	512	2.393	2.142	2.311	994	5.447	7.840
2025-2030	0	0	0	938	2.420	1.559	4.917	4.917
2030-2035	0	0	0	0	0	2.158	2.158	2.158

Bron: gemeente Leiden

9 Conclusie

Ondanks inspanningen om het woningtekort in te lopen, is er in Leiden nog altijd sprake van een algehele schaarste aan woningen. In de komende jaren blijft de woningbehoefte toenemen. Uitbreidingsnieuwbouw is van belang, maar ook de bestaande woningvoorraad zal beschermd moeten worden.

De schaarste aan woningen concentreert zich in specifieke segmenten, maar is door het gebrek aan doorstroommogelijkheden in de praktijk over de gehele breedte en in alle wijken van Leiden voel- en zichtbaar. Segmenten waar de schaarste zich anno 2020 met name concentreert zijn: koopwoningen

28)Huurtoeslaggrens in 2020. In 2021 ligt de grens op € 752.

29)Bron: <http://romagazine.nl/harde-plancapaciteit-is-verre-van-hard-laait-staan-zachte/24080>

30)Bron: Leiden in stedelijke transitie, Fakton/Spingco, 2018.

31 Bron: Regionale Woon Agenda Holland Rijnland 2017.

met meer dan drie kamers, in elke prijsklasse en van elk woningtype, middeldure huurwoningen, en – door het gebrek aan doorstroombmogelijkheden – goedkope huurwoningen. Het gaat hierbij vooral om huurwoningen die minimaal drie kamers tellen. Voor de toekomst geldt dat het tekort aan koopwoningen mogelijk verder toeneemt.

Op dit moment is een vergunningstelsel een passend instrument om de onevenredige en onevenwichtige effecten van schaarste te bestrijden. Als de bestaande woningvoorraad niet wordt beschermd met het vergunningstelsel, kunnen de kansen voor gewone woningzoekenden (kopers en huurders) verder onder druk komen te staan. Een vergunningstelsel betekent nadrukkelijk niet dat gemeente Leiden geen oog heeft voor tekorten aan andere vormen van verblijf, zoals kamerverhuur. Het tegendeel is het geval, de gemeente wil met nieuwbouw ook deze tekorten aanpakken.

De bestaande woningvoorraad kan bij deze specifieke opgaven slechts een beperkte rol vervullen. Dit enerzijds omdat reguliere woningzoekenden anders te veel benadeeld worden. Anderzijds speelt ook het leefbaar houden van de stad een rol. Te veel verdichting en kamerverhuur in een gewone woonwijk zorgt voor extra druk op het gebruik van de (openbare) ruimte en leidt niet zelden tot fricties tussen bewoners. Het is daardoor van belang om kamerverhuur alleen gedoseerd en gecontroleerd - per wijk - toe te staan. Het vergunningstelsel is ook hiervoor een geschikt instrument.

In de Huisvestingswet wordt met schaarste bedoeld dat de vraag naar woningen groter is dan het (beschikbare) aanbod. In deze notitie is aangetoond dat er een algeheel tekort is aan woningen in Leiden. Dit werkt door in alle marktsegmenten en wijken, waardoor de schaarste in de goedkopere segmenten wordt versterkt.