

## Verhuurverordening Leiden 2024

De raad van de gemeente Leiden:

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

### BESLUIT

Vast te stellen de Verhuurverordening Leiden 2024, luidende aldus:

#### Verhuurverordening Leiden 2024

##### Artikel 1. Begrippen

In deze verordening wordt verstaan onder:

- bedrijfsmatige verhuur: verhuur van woonruimten in de uitoefening van beroep of bedrijf;
- college: college van burgemeester en wethouder van de gemeente Leiden;
- verhuurvergunning: vergunning als bedoeld in artikel 5, eerste lid, onder a van de wet;
- wet: Wet goed verhuurderschap.

##### Artikel 2. Vergunningplicht verhuur woonruimte

- Het is verboden zonder vergunning van het college een woonruimte te verhuren die gelegen is in de gebieden die op de kaart in bijlage I bij deze verordening zijn aangewezen.
- Het verbod is niet van toepassing op het in gebruik geven van een woonruimte die niet beschikt over een eigen toegang, eigen sanitaire voorziening of een eigen keuken met kooktoestel en die onderdeel uitmaakt van een woonruimte die voor minimaal 60% door een ander als hoofdbewoner in gebruik is.

##### Artikel 3. Aanvraag verhuurvergunning

- De aanvraag om een verhuurvergunning wordt ingediend door middel van een digitaal aanvraagformulier.
- Bij de aanvraag worden tenminste de volgende gegevens verstrekt:
  - de naam, het adres en de woonplaats van de verhuurder alsmede de geboortedatum van de verhuurder als het een natuurlijk persoon betreft of het nummer van de inschrijving in het handelsregister bij de Kamer van Koophandel van de verhuurder als het een rechtspersoon betreft;
  - een aanduiding van de woonruimten waarop de aanvraag betrekking heeft, voorzien van een plattegrond en met vermelding van de adressen, de kadastrale aanduidingen en de huurprijs van de woonruimten;
  - een afschrift van de te sluiten of afgesloten huurovereenkomst; en
  - een beschrijving van de wijze waarop de verhuurder invulling geeft aan de regels van goed verhuurderschap, bedoeld in artikel 2 van de wet;
  - een opgave van de binnen een tijdvak van acht jaar voorafgaand aan de aanvraag opgelegde bestuurlijke boetes en lasten onder dwangsom wegens handelen in strijd met de verboden en bepalingen genoemd in artikel 7, tweede lid, onderdeel a, van de wet en van de ten aanzien van de verhuurder genomen besluiten tot inbeheername, als bedoeld in artikel 12, eerste lid, van de wet voor zover het beheer nog niet is beëindigd.

##### Artikel 4. Bestuurlijke boete

- Het overtreden van het verbod bedoeld in artikel 2, het verbod bedoeld in artikel 12, derde lid, van de wet of de op basis van artikel 8, eerste lid, van de wet aan een verhuur vergunning verbonden voorwaarden kan worden beboet met een bestuurlijke boete.
- Bij het opleggen van de boete voor het overtreden van het verbod bedoeld in artikel 2, het verbod bedoeld in artikel 12, derde lid, van de wet of de op basis van artikel 8, eerste lid, van de wet aan een verhuur vergunning verbonden voorwaarden hanteert het college de bedragen als bedoeld in bijlage II bij deze verordening.
- Van een herhaalde overtreding is sprake als binnen vier jaar voorafgaand aan de constatering die leidt tot het opleggen van een bestuurlijke boete, een bestuurlijke boete is opgelegd voor overtreding van de verboden bedoeld in artikel 2 van deze verordening, artikel 12, derde lid, van de wet, de op basis van artikel 8 van de wet aan een verhuurvergunning verbonden voorwaarden

of het handelen in strijd met de regels van goed verhuurderschap als bedoeld in artikel 2 van de wet.

### **Artikel 5. Overgangsrecht**

Het verbod bedoeld in artikel 2 is tot 1 juli 2024 niet van toepassing op verhuurders die vóór 1 januari 2024 aantoonbaar een woonruimte verhuurden.

### **Artikel 6. Inwerkingtreding en citeertitel**

1. Deze verordening treedt in werking met ingang van 1 januari 2024.
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Verhuurverordening Leiden 2024.

## **TOELICHTING**

### **Algemeen deel**

#### 1. Inleiding

De op 1 juli 2023 in werking getreden Wet goed verhuurderschap (hierna: de wet) voorziet in de mogelijkheid voor gemeenten om actief goed verhuurderschap te bevorderen en ongewenst verhuurgedrag tegen te gaan.<sup>1</sup> Dit in de eerste plaats om woningzoekenden en huurders te beschermen, maar ook om een aantasting van de leefbaarheid binnen bepaalde delen van de gemeente te voorkomen. Tegen die achtergrond voorziet de wet in drie instrumenten.

In de eerste plaats zijn in de wet een aantal algemene regels voor goed verhuurderschap opgenomen. Deze regels stellen algemene eisen aan het gedrag van verhuurders en bieden waarborgen om huurders tegen bepaalde gedragingen van verhuurders te beschermen. Daarnaast voorziet de wet in een verplichting voor gemeenten om een meldpunt in te stellen. Dit meldpunt moet laagdrempelig zijn en de mogelijkheid bieden om anoniem en kosteloos meldingen te kunnen doen van ongewenst verhuurgedrag. Op basis van die meldingen kan het college vervolgens tot handhaving overgaan of de melder hulp bieden bij het vinden van de instantie waar hij geholpen kan worden.

Het meldpunt en de algemene regels zullen echter niet in alle gevallen ongewenst verhuurgedrag tegengaan. Daarom biedt de wet gemeenten tot slot de bevoegdheid om een vergunningplicht in te voeren. Met deze verordening maakt de gemeenteraad van Leiden van die bevoegdheid gebruik en stelt een vergunningplicht voor het verhuren van reguliere woonruimten in. In de verordening is daarbij uitgewerkt voor welke categorieën van woonruimten en in welke gebieden de vergunningplicht geldt. Voor het invoeren van de vergunningplicht is gekozen omdat de verwachting is dat de algemene regels en het meldpunt er wel voor zullen zorgen dat het grootste deel van de verhuurders en verhuurbemiddelaars zich als goed verhuurders zullen gedragen, maar de ervaring leert dat er altijd een (kleine) groep verhuurders is die zich slecht gedraagt en zal blijven gedragen. Deze onverbeterbare malafide verhuurders verhuren bovendien vaak in bepaalde wijken en gebieden. Zij kiezen de wijken en gebieden uit op de sociaal-economische kwetsbare posities van de huurders, om daar vervolgens misbruik van te maken. Dit uit zich zichtbaar en onzichtbaar in bijvoorbeeld excessieve huurprijzen, discriminatie en intimidatie, overbewoning, achterstallig onderhoud en verloederding. Dit is ongewenst gedrag en treft naast de huurder ook de leefbaarheid van het gebied. Middels deze verordening wil de gemeenteraad malafide verhuurders, die hun gedrag na een sanctie niet aanpassen, weren.<sup>2</sup>

#### 2. Keuze voor categorieën van woonruimten en gebieden

Om te bepalen waar invoering van de vergunningplicht vanuit oogpunt van leefbaarheid noodzakelijk is, is een data-onderzoek uitgevoerd naar de leefbaarheid in Leiden. Dit onderzoek is gedaan door In.Fact.Research en de uitkomsten daarvan zijn opgenomen in een notitie.<sup>3</sup> Aan de hand van die notitie heeft vervolgens een sessie plaatsgevonden waarin een nadere kwalitatieve verdiepingsslag is gemaakt. Daarbij is per wijk nagegaan of de leefbaarheid onder druk staat en wat het verband met verhuur is. Dit heeft per wijk tot een conclusie geleid die is opgenomen in een Kwalitatief Leefbaarheidsrapport.<sup>4</sup>

Voor het onderzoek van In.Fact.Research geldt dat aan de hand van de landelijke Leefbaarometer is vastgesteld dat er verschillende wijken en buurten in Leiden zijn waar de leefbaarheid zwak of onvol-

1) Kamerstukken II 2021/22, 36 130, nr. 3, p. 6 ev.

2) Kamerstukken II 2021/22, 36 130, nr. 3, p. 12 ev.

3) 'Onderbouwing instrumenten voorraadbeheer Leiden vanuit leefbaarheid', notitie van In.Fact.Research van 13 januari 2023 (hierna: In.Fact.Research, 13 januari 2023).

4) 'Kwalitatief leefbaarheidsrapport', uitwerking van de sessie leefbaarheid, notitie van 1 augustus 2023 (hierna: Kwalitatief Leefbaarheidsrapport, 1 augustus 2023).

doende is.<sup>5</sup> De oorzaak van de lagere leefbaarheid is volgens het onderzoek in die wijken en buurten met name gelegen in de dimensies overlast, onveiligheid, en sociale samenhang.<sup>6</sup> Verder blijkt ook uit het onderzoek dat het aandeel woningen in de particuliere huursector in de meeste van die wijken en buurten hoog is.<sup>7</sup>

In het Kwalitatief Leefbaarheidsrapport is tegen die achtergrond nader ingegaan op de gegevens van het Huurteam van Leiden. Dit team is in 2021 opgericht en kan op verzoek van huurders een check doen op de huursituatie. Uit de jaarrapportage van het Huurteam over de periode van juni 2021 tot en met mei 2022 blijkt dat er in het overgrote deel van de uitgevoerde woningopnames in de wijken en buurten, waarvoor geldt dat uit het onderzoek van In.Fact.Research blijkt dat de leefbaarheid laag is, sprake was van misstanden zoals een hoge huurprijs en achterstallig onderhoud en dat er ook sprake was van excessen.<sup>8</sup>

Aan de hand daarvan is de conclusie dat de verhuurvergunning in die wijken en buurten een noodzakelijk en geschikt middel is voor het behoud van de leefbaarheid. Het gaat dan om de Binnenstad Noord, de Pieterswijk, Levendaal Oost, Levendaal West, het Stationsdistrict, Leiden Noord, de Haagweg Noord, de Slaaghwijk, Merenwijk Centrum en Transvaal.

Daarbij wordt overigens nog opgemerkt dat er al verschillende juridische instrumenten zijn die specifieke zaken met betrekking tot de huur van woonruimten regelen. Dit gaat bijvoorbeeld ook om de huurprijs en achterstallig onderhoud. Deze instrumenten zorgen er ook voor dat het gedrag van verhuurders gereguleerd kan worden maar enkel op al die specifieke onderdelen afzonderlijk. Er is geen integraal instrument om goed verhuurderschap af te dwingen en slecht verhuurderschap tegen te gaan. De Wet goed verhuurderschap en de daarin opgenomen vergunningplicht biedt dit integrale instrument wel.

Dat is voor huurders en woningzoekenden een groot voordeel omdat slecht verhuurderschap vaak een optelsom is van meerdere overtredingen. De algemene regels en het meldpunt in combinatie met de vergunningplicht bieden daarmee de meest effectieve mogelijkheden om op het gedrag van verhuurders te sturen en een aantasting van de leefbaarheid te voorkomen.

### 3. Wettelijk kader vergunningplicht

Omdat de wet al voorziet in bepalingen over de beslistermijn, de weigeringsgronden, de intrekkinggronden en de mogelijkheden om voorwaarden te stellen aan de vergunning, en er ook geen bevoegdheid is om de wettelijke bepalingen aan te vullen of daarvan af te wijken, is hierover niets geregeld in de verordening. Om een compleet beeld te geven van de vergunningplicht wordt in dit deel van de toelichting wel nader op de wettelijke bepalingen ingegaan.

#### 3.1 Beslistermijn

Voor wat betreft de beslistermijn geldt dat het college op grond van artikel 9, eerste lid, van de wet binnen acht weken op de aanvraag dient te beslissen. Deze termijn kan op grond van artikel 9, tweede lid, van de wet eenmalig verlengd worden met ten hoogste zes weken. Indien het college niet tijdig op de aanvraag beslist, vloeit uit artikel 9, derde lid, van de wet voort dat de *lex silencio positivo* zoals bedoeld in paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is. Dit betekent dat de vergunning van rechtswege is verleend als niet tijdig op de aanvraag is beslist. Het college kan de vergunning in dat geval dus niet meer weigeren. Het college kan echter nog wel voorwaarden aan de vergunning verbinden.

#### 3.2 Weigeringsgronden

De weigeringsgronden zijn in artikel 7 van de wet limitatief opgesomd. In het eerste lid staan de gevallen waarin het college de vergunning moet weigeren. In deze gevallen heeft het college geen bevoegdheid om anders te beslissen. Het gaat dan bijvoorbeeld om een situatie waarin de verhuurder niet over de vereiste omgevingsvergunning of de benodigde vergunning voor het omzetten van de woonruimte in de zin van artikel 21, eerste lid, onder c, van de Huisvestingswet 2014 beschikt.

In artikel 7, tweede lid, van de wet zijn de weigeringsgronden opgesomd waarvoor geldt dat het college kan besluiten de vergunning te weigeren, hierbij kan het college dus wel een afweging maken. Het gaat onder andere om de situatie waarin aan de verhuurder in de acht jaar voorafgaand aan de aanvraag een bestuurlijke boete of last onder dwangsom is opgelegd voor het handelen in strijd met de regels van goed verhuurderschap of de zorgplicht uit artikel 1a, eerste en tweede lid, van de Woningwet.

#### 3.3 Voorwaarden

5) In.Fact.Research, 13 januari 2023, p. 5.

6) In.Fact.Research, 13 januari 2023, p. 5.

7) In.Fact.Research, 13 januari 2023, p. 12.

8) Kwalitatief Leefbaarheidsrapport, 1 augustus 2023, p. 5, 7 en 11.

De onderwerpen waarover het college voorwaarden aan de vergunning mag verbinden staan in artikel 8 van de wet. Het gaat dan bijvoorbeeld om de wijze waarop de verhuurder aantoont dat hij invulling geeft aan de regels van goed verhuurderschap en het opstellen en uitvoeren van een onderhoudsplan.

#### *3.4 Intrekkinggronden*

Tot slot zijn de intrekkinggronden in artikel 10 van de wet limitatief opgesomd. Op grond van deze bepaling kan het college de vergunning onder andere intrekken als aan een verhuurder een bestuurlijke boete of last onder bestuursdwang boete is opgelegd en deze verhuurder de regels binnen vier jaar weer overtreedt of de vergunning is verleend op grond van door de verhuurder verstrekte gegevens waarvan deze wist (of redelijkerwijs moest vermoeden) dat deze onjuist of onvolledig waren.

Als het college besluit een vergunning in te trekken en deze vergunning heeft betrekking op een woonruimte die op het moment van de intrekking is verhuurd, dan is nog van belang dat het college deze ruimte op grond van artikel 10, vierde lid, van de wet in beheer dient te nemen. Dit kan het college zelf doen, maar het college kan daarvoor ook een beheerder inschakelen. Het is aan het college om hier verder invulling aan te geven.

#### 4. Gevolgen verordening

Bij de totstandkoming van de wet is al kenbaar gemaakt dat de vergunningplicht een gerechtvaardigde regulering van het eigendomsrecht<sup>9</sup> en het vrij verkeer van diensten vormt. In de memorie van toelichting is dit ook uitgebreid onderbouwd.<sup>10</sup> Hieronder wordt daar nader op ingegaan.

#### *4.1 Eigendomsrecht*

De invoering van de verhuurvergunning kan de mogelijkheden van eigenaren om woonruimte te verhuren beperken en ook van invloed zijn op de inkomsten die zij met de verhuur genereren. Er zou dus kunnen worden betoogd dat de invoering van de vergunning een beperking van het eigendomsrecht met zich meebrengt. In de memorie van toelichting bij de wet is kenbaar gemaakt dat dit slechts een geringe beperking is. De vergunning dient namelijk vooral het belang van de handhaving van de al bestaande wettelijke verplichtingen. Een verhuurder of verhuurbemiddelaar die zich aan de nu reeds geldende wettelijke verplichtingen houdt, krijgt gewoon een verhuurvergunning.

Desalniettemin is de vraag aan de orde of deze (geringe) beperking gerechtvaardigd is. Het eigendomsrecht is immers een recht dat op grond van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens wordt beschermd en uiteindelijk kan de vergunningplicht ook tot inbeheername van de woonruimte leiden. Beperking van het eigendomsrecht is wel toegestaan, maar daar moet een rechtvaardiging voor zijn. Uit de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie blijkt dat van een rechtvaardiging sprake is als er aan drie voorwaarden is voldaan: (a) de beperking is bij wettelijk voorschrift voorzien, (b) met de beperking wordt een gerechtvaardigd algemeen belang gediend en (c) er bestaat een redelijke verhouding tussen de mate van beperking en het daarmee gediende algemeen belang.

Voor de voorwaarde dat de beperking bij wettelijk voorschrift moet zijn voorzien geldt dat het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens uitgaat van een materieel wetsbegrip. Ook gemeentelijke verordeningen vallen hieronder. Verder is van belang dat vereist is dat het wettelijk voorschrift voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar moet zijn. In dit geval heeft de verhuurvergunning een basis in artikel 5 van de wet. Dit artikel bevat een mogelijkheid voor gemeenten om een verbod in te voeren om woonruimten zonder vergunning te verhuren. De wet biedt dus de grondslag voor de vergunning en de gemeentelijke verhuurverordening bevat daar de uitwerking van en wijst de categorieën van woonruimten en gebieden aan waar de vergunningplicht geldt. Daarmee is voldaan aan het vereiste dat de beperking bij wettelijk voorschrift moet zijn voorzien en dat het wettelijk voorschrift voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar is.

Voor wat betreft het gerechtvaardigde algemeen belang en de redelijke verhouding tussen dat belang en de mate van beperking van het eigendomsrecht, dus de eisen onder b en c, wordt opgemerkt dat de rechtvaardiging in beginsel in ieder algemeen belang gelegen kan zijn. Op grond van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens is hierbij een ruime 'margin of appreciation'. Het doel moet vooral legitiem zijn. Verder moet er een redelijke verhouding – een 'fair balance' – zijn tussen dit legitieme doel en de mate van beperking van het eigendomsrecht. Daarnaast moeten er voor betrokkenen toereikende procedurele waarborgen bestaan zodat de gemaakte belangenafweging kan worden getoetst.

Tegen die achtergrond is van belang dat de wet primair voorziet in een landelijke basisnorm voor goed verhuurderschap. De vergunning (en de mogelijke maatregel van inbeheername) is alleen bedoeld voor de kleine groep verhuurders die, ondanks de landelijke regels voor goed verhuurderschap, misbruik blijft maken van de sociaaleconomisch kwetsbare positie van huurders en zich bijvoorbeeld schuldig maakt aan het hanteren van excessieve huurprijzen, maar ook gedrag dat leidt tot verloedering, achterstallig onderhoud, een hoge verkameringsgraad, overbewoning, discriminatie en intimidatie, grote

9) Kamerstukken II 2021/22, 36 130, nr. 3, p. 46 ev.

10) Kamerstukken II 2021/22, 36 130, nr. 3, p. 55 ev.

mutatiegraden en een lage sociale cohesie.<sup>11</sup> Het gedrag van deze verhuurders heeft negatieve gevolgen voor de huurders, maar kan ook de leefbaarheid aantasten. De vergunning heeft tot doel dit te voorkomen en biedt gemeenten de mogelijkheid om een vergunning te eisen, nadere voorwaarden aan een verhuurder te stellen en een verhuurder in het uiterste geval ook uit bepaalde gebieden te weren of woonruimten in beheer te nemen.

Uit het onderzoek door In.Fact.Research en het Kwalitatief Leefbaarheidsrapport blijkt dat daar in Leiden aanleiding toe is. Zoals hiervoor beschreven, zijn er verschillende gebieden in Leiden waar de leefbaarheid onder druk staat en in deze gebieden is veelal sprake van relatief veel particuliere verhuur en een onevenredig groot aantal misstanden. Er kan dus een rechtstreeks verband worden aangenomen. De negatieve gevolgen van het gedrag van de verhuurders, zowel voor de huurders als de leefbaarheid van de gebieden, staan in de weg aan de realisering van het recht op adequate huisvesting zoals dit onder meer gegarandeerd wordt in het Europees Sociaal Handvest en het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. Het is op grond van de Grondwet ook een taak van de overheid om dit recht op adequate huisvesting te bevorderen. Het is dus noodzakelijk dat er maatregelen worden genomen om het goed verhuurderschap te bevorderen en deze grondrechten beter te beschermen. Daarmee dienen de maatregelen een legitiem doel.

Voor de 'fair balance' geldt dat de maatregel die wordt genomen, en daarmee de beperking van het eigendomsrecht, ook niet verder gaat dan nodig is om dit doel te bereiken. Daarbij is van belang dat huurders en gemeenten nu al mogelijkheden hebben om misstanden tegen te gaan. Zo is er voor huurders huur(prijs)bescherming en kunnen gemeenten achterstallig onderhoud aanpakken door te handhaven op de Omgevingswet. Desondanks is het niet gelukt om te voorkomen dat het gedrag van verhuurders negatieve gevolgen heeft voor de huurders en de leefbaarheid. Tegen die achtergrond voert de wet een landelijke basisnorm voor goed verhuurderschap in met daarbij een aantal algemene regels waarop gemeenten kunnen handhaven met een bestuurlijke boete en ook het openbaar maken van de namen van de verhuurders aan wie de bestuurlijke boete is opgelegd. In het verlengde daarvan voorziet de wet in een meldpunt voor woningzoekenden en huurders.

Tot slot kunnen gemeenten de vergunning voor goed verhuurderschap invoeren. De vergunning geldt dan bovendien niet voor alle gebieden. De gemeenteraad kan de verhuurvergunning alleen invoeren in die gebieden waar de leefbaarheid door het gedrag van de verhuurders onder druk staat en moet dit ook onderbouwen. De maatregel is op alle categorieën van woonruimten van toepassing maar de vergunningplicht geldt niet voor toegelaten instellingen of verhuurbemiddelaars. In Leiden is daar nog specifiek aan toegevoegd dat de vergunningplicht evenmin geldt als sprake is van de verhuur van een woonruimte die niet beschikt over een eigen toegang, eigen sanitaire voorziening of een eigen keuken met kooktoestel en die onderdeel uitmaakt van een woonruimte die voor minimaal 60% door een ander als hoofdbewoner in gebruik is (hierna: hospita-verhuur).

Daarnaast betekent de vergunningplicht niet dat de eigenaren hun woonruimte helemaal niet meer kunnen verhuren. Zij moeten alleen een vergunning aanvragen en aan de voorwaarden voldoen die in de vergunning opgenomen zijn. Verder is in verschillende procedurele waarborgen voorzien. In de eerste plaats dient de gemeenteraad een afweging te maken of het nodig is de vergunningplicht in te voeren en zo ja, waar de vergunningplicht moet worden toegepast. Ook is in de wet vastgelegd wanneer de vergunning kan worden geweigerd en welke voorwaarden aan de vergunning kunnen worden verbonden. Als de vergunning wordt geweigerd, kunnen eigenaren daar bovendien bezwaar tegen maken of beroep tegen instellen. Er is dus voorzien in mogelijkheden om een besluit in rechte te laten toetsen. De landelijke wetgever biedt gemeenten tot slot alleen de mogelijkheid om deze maatregel te nemen zolang dat noodzakelijk en geschikt is voor het behoud van de leefbaarheid. De wet voorziet na vijf jaar in een evaluatie en gemeenten dienen het beleid aan te passen als de leefbaarheid daar aanleiding toe geeft.

Daar komt bij dat er ook geen andere minder vergaande maatregelen mogelijk zijn. In de memorie van toelichting bij de wet is beschreven dat er in verscheidene steden pilots zijn geweest en dat daarbij is onderzocht of maatregelen als het aanpassen van het bestaande instrumentarium, het verbeteren van de inzet van de bestaande handhavingsinstrumenten en nadere zelfregulering door de sector uitkomst kunnen bieden. Gebleken is echter dat deze maatregelen ontoereikend zijn om effectief te kunnen sturen op het gedrag van de verhuurders en de negatieve gevolgen voor de leefbaarheid te voorkomen.<sup>12</sup> Het middel wordt om die reden gedacht te voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit en daarmee is er sprake van een 'fair balance'.

#### 4.2 Vrij verkeer van diensten

De verhuurvergunning is een vergunningstelsel in de zin van de Dienstenrichtlijn. Dit betekent dat het vergunningstelsel alleen kan worden ingevoerd als dat (a) gerechtvaardigd is vanwege een dwingende reden van algemeen belang, (b) er geen minder vergaande alternatieven zijn en (c) het stelsel geen discriminerende werking heeft.

11) Kamerstukken II 2021/22, 36 130, nr. 3, p. 12.

12) Kamerstukken II 2021/22, 36 130, nr. 3, p. 48.

Bij het antwoord op de vraag of het vergunningstelsel gerechtvaardigd is vanwege een dwingende reden van algemeen belang, spelen dezelfde argumenten een rol als die zijn aangevoerd bij het antwoord op de vraag of de beperking van het eigendomsrecht gerechtvaardigd is. Er zijn al verschillende maatregelen genomen om misstanden tegen te gaan. Zo is er voor huurders huur(prijs)bescherming en kunnen gemeenten achterstallig onderhoud aanpakken door te handhaven op de Omgevingswet. Deze maatregelen hebben echter niet kunnen voorkomen dat het gedrag van verhuurders negatieve gevolgen heeft voor de huurders en de leefbaarheid. Om die reden voert de wet een landelijke basisnorm voor goed verhuurderschap in met een aantal algemene regels waarop gemeenten kunnen handhaven alsmede een meldpunt voor woningzoekenden en huurders en de mogelijkheid om een vergunningplicht in te voeren.

Voor het antwoord op de vraag of er geen minder vergaande alternatieven zijn is van belang dat bij de uitwerking van de verhuurvergunning expliciet aandacht is besteed aan de proportionaliteit van de maatregel. Daar is in het kader van de beperking die de verhuurvergunning voor het eigendomsrecht met zich meebrengt ook al op ingegaan. Kort gezegd hebben voorafgaand aan de totstandkoming van de wet verschillende pilots plaatsgevonden om te bezien of er andere mogelijkheden zijn om te voorkomen dat het gedrag van deze verhuurders negatieve gevolgen heeft voor huurders of de leefbaarheid, maar gebleken is dat dit niet het geval is.<sup>13</sup> Daarnaast heeft de gemeenteraad besloten de vergunningplicht niet in alle gebieden in te voeren, maar alleen in die gebieden waar dat vanwege de aanwezigheid van deze verhuurders en de leefbaarheid noodzakelijk is.

Tot slot is van belang dat het vergunningstelsel geen direct of indirect onderscheid maakt naar nationaliteit. De vergunningplicht is voor alle verhuurders met een woonruimte in de aangewezen gebieden gelijk. Het vergunningstelsel is dus gerechtvaardigd vanwege een dwingende reden van algemeen belang, proportioneel en niet-discriminerend en daarmee in overeenstemming met de Dienstenrichtlijn.

## Artikelsgewijs

### *Artikel 1. Begrippen*

In dit artikel zijn alleen de definities van de begrippen bedrijfsmatige verhuur, college, verhuurvergunning en wet opgenomen. In aanvulling op deze definities zijn ook de begripsomschrijvingen uit artikel 1 van de wet op deze verordening van toepassing. Dit ziet onder meer op omschrijvingen die zien op de begrippen woonruimte en verhuurder. Daarbij geldt voor het begrip woonruimte dat hier zowel zelfstandige als onzelfstandige woonruimte onder wordt verstaan.<sup>14</sup> Verder gaat het onder andere ook om woonboten en woonruimten die in het kader van short stay voor minimaal één en maximaal zes maanden worden verhuurd.

Voor de definities in deze verordening is van belang dat alleen het begrip bedrijfsmatige verhuur een nadere toelichting behoeft. Voor deze definitie geldt dat is aangesloten bij wat in de Huisvestingsverordening, onderdeel woonruimtevoorraad onder dit begrip wordt verstaan. Het gaat dan bijvoorbeeld om vastgoedontwikkelaars en makelaars, maar ook om bedrijven die zich bezighouden met huisvesting van hun eigen werknemers of andere bedrijven die zich in verband met de uitoefening van een beroep of bedrijf met verhuur van woonruimten bezig houden. Van belang is dus wat de aard en omvang van de verhuur is. Als er aantoonbaar meerdere woonruimten op meerdere adressen worden verhuurd en dit verband houdt met de uitoefening van een beroep of bedrijf, dan is er sprake van bedrijfsmatige verhuur.

### *Artikel 2. Vergunningplicht verhuur woonruimte*

Op grond van artikel 5, eerste lid, onderdeel a, van de wet heeft de gemeenteraad de bevoegdheid een vergunningplicht in het leven roepen voor de verhuur van reguliere woonruimte. Met deze verordening maakt de gemeenteraad van die bevoegdheid gebruik. De vergunningplicht heeft de vorm van een verbodsbepaling. In het eerste lid is geregeld dat het verboden is om zonder een vergunning woonruimte te verhuren.

In de kaartbijlage zoals genoemd in het artikel zijn de gebieden aangewezen waar het verboden is om zonder vergunning van het college woonruimte te verhuren. De vergunningplicht geldt in de aangewezen voor alle categorieën van woonruimten. In het algemene deel van deze toelichting wordt dit nader onderbouwd, hier wordt met een verwijzing naar die onderbouwing volstaan.

In het tweede lid van dit artikel is geregeld dat de vergunningplicht niet geldt voor hospita-verhuur. Weliswaar doen zich ook bij hospita-verhuur misstanden voor, maar voornamelijk lijkt het aantal misstanden beperkt. Bovendien is niet gebleken dat daardoor ook de leefbaarheid in buurten of wijken onder druk komt te staan. De algemene regels voor goed verhuurderschap gelden overigens wel voor hospita-verhuur. Woningzoekenden, huurders en omwonenden kunnen met meldingen over deze verhuurders dus eveneens terecht bij het door de gemeente ingestelde meldpunt en ook handhaving door de gemeente is mogelijk.

<sup>13</sup>)Kamerstukken II 2021/22, 36 130, nr. 3, p. 48.

<sup>14</sup>)Kamerstukken II 2021/22, 36 130, nr. 3, p. 81.

### *Artikel 3. Aanvraag verhuurvergunning*

Artikel 6 van de wet regelt de aanvraag van de vergunning. In het eerste lid van artikel 3 van de verordening is volledigheidshalve beschreven dat de aanvraag gedaan moet worden met een digitaal aanvraagformulier. Het tweede lid van artikel 3 bevat een opsomming van de gegevens die tenminste bij de aanvraag ingediend moeten worden. Het gaat dan onder andere om een aanduiding van de woonruimte waarop de aanvraag betrekking heeft, een afschrift van de te sluiten of afgesloten huurovereenkomst en een beschrijving van de wijze waarop de verhuurder invulling geeft aan de regels voor goed verhuurderschap. Dit betekent bijvoorbeeld dat de verhuurder inzichtelijk moet maken hoe hij invulling geeft aan de verplichting om een heldere en transparante selectieprocedure en objectieve selectiecriteria te hanteren bij het openbaar aanbieden van woonruimte (artikel 2, tweede lid, onder a, subonderdeel 1 en 2, van de wet) en hoe hij huurders informeert over de rechten en plichten ten aanzien van het gehuurde en het terugbetalen van de waarborgsom nadat de huur-overeenkomst is geëindigd (artikel 2, tweede lid, onder e, subonderdeel 1 en 2, van de wet).

Verder dient de verhuurder opgave te doen van de binnen een tijdvak van acht jaar voorafgaand aan de aanvraag opgelegde bestuurlijke boetes en lasten onder dwangsom wegens handelen in strijd met de verboden en bepalingen genoemd in artikel 7, tweede lid, onderdeel a, van de wet en van de ten aanzien van de verhuurder genomen besluiten tot inbeheername, als bedoeld in artikel 12, eerste lid, van de wet voor zover het beheer nog niet is beëindigd. Dit omvat ook de bestuurlijke boetes en lasten onder dwangsom die zijn opgelegd door andere gemeenten of de woonruimten die door andere gemeenten in beheer zijn genomen. Daarmee stelt de opgave het college in staat om ook na te gaan in hoeverre de verhuurder zich in andere gemeenten als een goed verhuurder gedraagt. Overigens is in de memorie van toelichting opgemerkt dat de vergunning persoonsgebonden is.<sup>15</sup> Dit betekent dat de vergunning dus aan de verhuurder wordt verleend en er geen sprake is van een vergunning per adres. Als er een wijziging plaatsvindt in de woonruimten die de vergunninghouder verhuurt, dient dit echter wel aan de gemeente te worden doorgegeven. Tot slot betekent het dat de vergunning niet overdraagbaar is.

Overigens brengen deze aanvraagvereisten met zich mee dat de gemeente bij de aanvraag en de beoordeling van de verhuurvergunning persoonsgegevens verwerkt. Dit is echter vereist om de Wet goed verhuurderschap goed uit te kunnen voeren. In de memorie van toelichting is dat ook onderkend en is kenbaar gemaakt dat de verwerking van de persoonsgegevens gerechtvaardigd is op grond van artikel 6, eerste lid, onder c en e, van de Algemene Verordening Gegevensbescherming.<sup>16</sup>

### *Artikel 4. Bestuurlijke boete*

Artikel 4, eerste lid bevat de bevoegdheid van het college om bij overtreding van het verbod om zonder vergunning te verhuren, het verbod voor de eigenaar om ten aanzien van in beheer genomen ruimtes beheershandelingen te verrichten of van de aan de vergunning verbonden voorwaarden, een bestuurlijke boete op te leggen. Een bestuurlijke boete is een punitieve en dus bestraffende sanctie. De bestuurlijke boete moet worden onderscheiden van de last onder dwangsom die een reparatoir karakter heeft en ervoor moet zorgen dat de verhuurder alsnog de regels naleeft.

De verordening voorziet niet in de bevoegdheid om een last onder dwangsom op te leggen. Het college kan dit echter wel doen op grond van artikel 125 van de Gemeentewet en artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht. In de verordening is in het opleggen van een bestuurlijke boete voorzien omdat dit in de praktijk effectiever kan zijn dan enkel het opleggen van een last onder dwangsom.

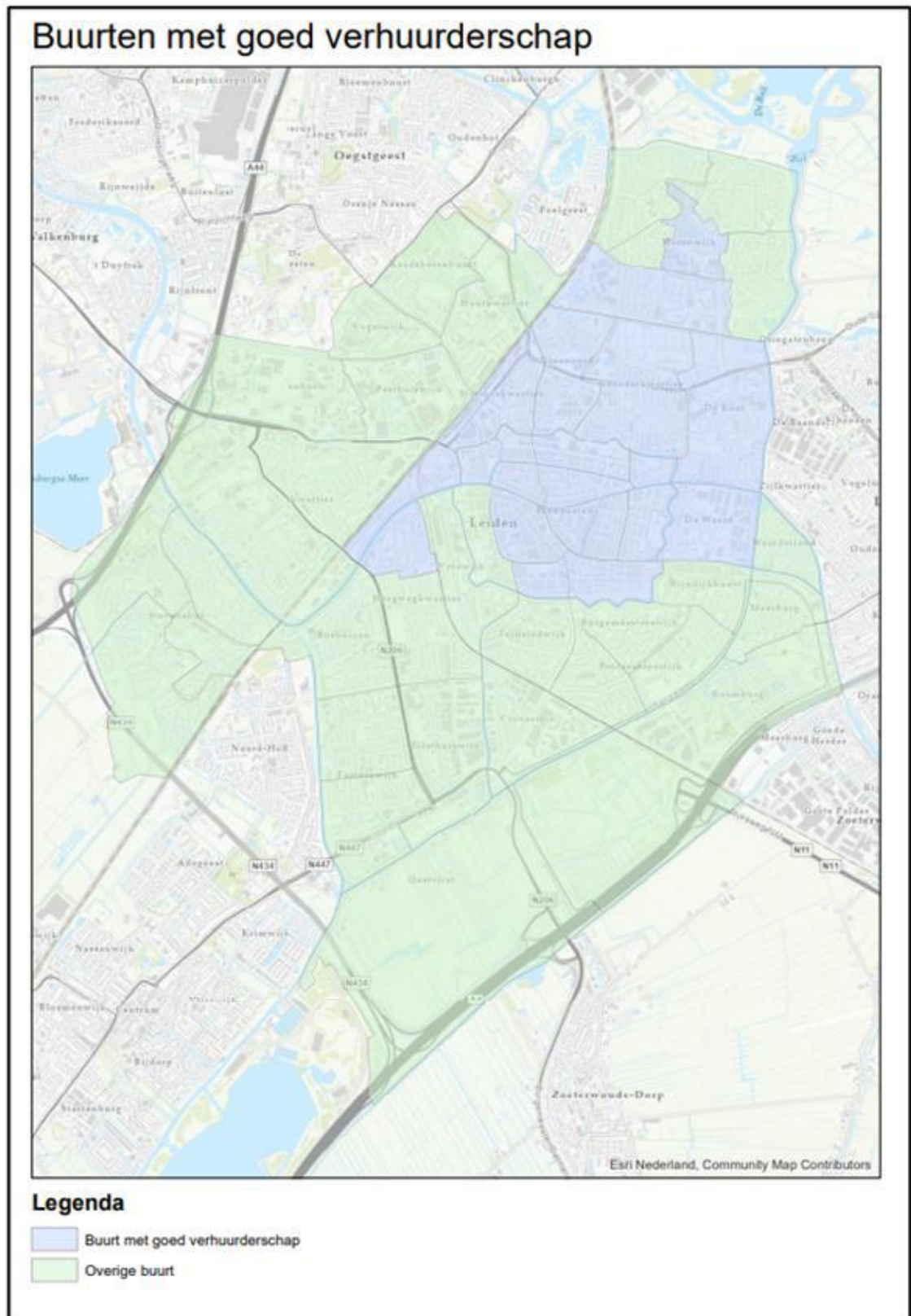
Voor de bestuurlijke boete is van belang dat artikel 19, derde lid, van de wet de maximale hoogte van de op te leggen bestuurlijke boetes regelt. Het uitgangspunt is, dat ten hoogste boetes van de vierde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, opgelegd kunnen worden. Bij een herhaalde overtreding kan dit een hogere boete, van ten hoogste de vijfde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, zijn. Met inachtneming van die maximale hoogte en rekening houdend met het afschrikwekkende effect dat van een bestuurlijke boete als punitieve sanctie uit moet gaan, zijn in een bijlage de bedragen van de bestuurlijke boetes vastgelegd. In het tweede lid wordt naar die bijlage verwezen. In het derde lid is tot slot vastgelegd wanneer van een herhaalde overtreding sprake is.

### *Artikel 5. Invoeringsregeling verhuurvergunning*

In dit artikel is een nadere uitwerking opgenomen van de regeling voor bestaande verhuursituaties uit artikel 24 van de wet. In artikel 24 van de wet is geregeld dat de vergunningplicht niet eerder dan zes maanden na inwerkingtreding van de verordening geldt. De verordening gebruikt dezelfde termijn waarin de vergunningplicht – en dus het verbod op verhuur zonder vergunning – niet geldt voor bestaande verhuursituaties. Het is aan de verhuurder om aan te tonen dat van een bestaande situatie sprake is. Dit kan bijvoorbeeld door een huurovereenkomst te verstrekken of rekeningafschriften waaruit blijkt dat er voorafgaand aan 1 januari 2024 huur werd betaald voor een woonruimte.

<sup>15</sup>)Kamerstukken II 2021/22, 36 130, nr. 3, p. 25.

<sup>16</sup>)Kamerstukken II 2021/22, 36 130, nr. 3, p. 27.

**Bijlage I (artikel 2): kaart met aangewezen gebieden verhuurvergunning**



**Bijlage II (artikel 4, tweede lid): bedragen bestuurlijke boetes**

Overtreding van de artikelen	Eerste over- treding	Bedrijfs-matig en eerste over- treding	Herhaalde over- treding	Bedrijfs-matig en herhaalde over- treding
<b>Gericht op het voldoen aan administratieve eisen</b>				
Artikel 2, tweede lid, onder d	€ 1.000	€ 5.000	€ 5.000	€ 10.000
Artikel 2, tweede lid, onder e	€ 1.000	€ 5.000	€ 5.000	€ 10.000
Artikel 2 derde lid onder b	€ 1.000	€ 5.000	€ 5.000	€ 10.000
Artikel 8 eerste lid, onder a	€ 1.000	€ 5.000	€ 5.000	€ 10.000
<b>Gericht tegen onrechtmatig financieel gewin</b>				
Artikel 2, tweede lid, onder c	€ 5.000	€ 10.000	€ 10.000	€ 20.000
Artikel 2, tweede lid, onder f	€ 5.000	€ 10.000	€ 10.000	€ 20.000
Artikel 2, vierde lid	€ 5.000	€ 10.000	€ 10.000	€ 20.000
Artikel 8, eerste lid, onder b - tot en met 5% huurprijs-overschrijding	€ 1.000	€ 2.000	€ 2.000	€ 4.000
Artikel 8, eerste lid, onder b - boven de 5% tot en met 25% huurprijsoverschrijding	€ 5.000	€ 10.000	€ 10.000	€ 20.000
Artikel 8, eerste lid, onder b - boven de 25% tot en met 50% huurprijsoverschrijding	€ 10.000	€ 20.000	€ 20.000	€ 40.000
Artikel 8, eerste lid, onder b - bij meer dan 50% huurprijsoverschrijding	€ 20.000	€ 22.500	€ 40.000	€ 80.000
Artikel 8 eerste lid, onder c	€ 5.000	€ 10.000	€ 10.000	€ 20.000
<b>Gericht op het voorkomen van misstanden bij verhuur</b>				
Artikel 2, tweede lid, onder a	€ 10.000	€ 20.000	€ 20.000	€ 40.000
Artikel 2, tweede lid, onder b	€ 10.000	€ 20.000	€ 20.000	€ 40.000
Artikel 2, derde lid, onder a	€ 10.000	€ 20.000	€ 20.000	€ 40.000
Artikel 5, eerste lid, onder a Artikel 12, derde lid	€ 10.000	€ 20.000	€ 20.000	€ 40.000