

TOELICHTING OP DE HUISVESTINGSVERORDENING DEVENTER 2012

Algemene toelichting

Inleiding

Woon- en leefomgeving

De kwaliteit van de woon- en leefomgeving staat al geruime tijd hoog op de gemeentelijke en landelijke politieke agenda en komt ook als specifieke opdracht terug in het op 7 februari 2007 gesloten coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van de CDA, PvdA en ChristenUnie. Hierin wordt onder andere gesignaleerd dat er in Nederland wijken ontstaan waar door een cumulatie van problemen en tekortkomingen de kwaliteit van de woon- en leefomgeving ernstig achterblijft. Er wordt een langdurige, intensieve, samenhangende en brede aanpak noodzakelijk geacht om die problemen te lijf te gaan. Het kabinetsbeleid is erop gericht om van probleemwijken weer vitale woon-, werk- en leefomgevingen te maken en daartoe wordt een beroep gedaan op de maatschappelijke taak van woningcorporaties en gemeenten om te investeren in goede betaalbare huisvesting en in de kwaliteit van de woon- en leefomgeving. Wijkinitiatieven ter bestrijding van onveiligheid en vermindering van overlast worden ondersteund en het integraal veiligheidsbeleid van gemeenten wordt verder uitgebouwd.

In de lijn van het voorgaande heeft in Deventer de herstructurering van de oude stadswijken al jarenlang prioriteit. Dit heeft inmiddels zijn vruchten afgeworpen. Ook is er al lange tijd aandacht voor starters op de woningmarkt, om ervoor te zorgen dat deze aan een betaalbare en geschikte woning kunnen komen.

Kamerverhuur

Deventer kent een groot aantal kamerverhuurpanden. Van eengezinswoningen of appartementen die in zijn totaliteit kamergewijs worden verhuurd, tot reguliere studentenhuisvesting en zeer kleinschalige kamerverhuur.

In 2007 hebben een aantal buurtwerkgroepen uit Voorstad Oost zich tot de gemeente gewend met het verzoek om maatregelen te treffen voor een scala aan klachten over de kwaliteit, brandveiligheid en overlast vanuit de kamergewijs verhuurde eengezinswoningen of appartementen. Indertijd werd aangegeven dat met name in een aantal wijken in de oude schil een tendens waarneembaar was waarin een toename van het aantal kamerverhuurpanden leidt tot een verslechtering van de sociale structuur en leefbaarheid in de wijk. Verder leidt een toename van het aantal kamerverhuurpanden tot een afname van het aantal betaalbare huur- en koopwoningen. Hierdoor komt het behoud en de samenstelling van de woonruimtevoorraad in het gedrang.

Naar aanleiding van deze klachten, uit zorg voor de leefbaarheid en het behoud van de woningvoorraad heeft de gemeenteraad op 12 maart 2008 de Huisvestingsverordening Deventer vastgesteld voor de wijk Voorstad Oost. Gelijkzeitig heeft het college het "Plan van aanpak leefbaarheid Voorstad Oost" vastgesteld. Gezamenlijk vormen de Huisvestingsverordening Deventer en het Plan van aanpak de hierna te noemen "Kamerverhuurregeling".

Na evaluaties in 2008 en 2009 van deze, als pilot opgezette, kamerverhuurregeling is op 2 december 2009 besloten, vooruitlopend op definitieve besluitvorming inzake uitbreiding van de regeling naar de hele stad, de Huisvestingsverordening te wijzigen en van toepassing te verklaren op de Oude Schil en Rivierenwijk om op deze manier verschuivingseffecten tegen te gaan.

Uitbreiding van de regeling naar het gehele grondgebied van de gemeente Deventer is een volgende stap in de aanpak en regulering van kamerverhuur

Juridisch kader

Huisvestingswet

De Huisvestingswet biedt instrumenten om de hiervoor genoemde problemen te beteugelen. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat deze wet mede ziet op bescherming van de leefbaarheid door middel van regulering van de samenstelling van de woonruimtevoorraad, teneinde de negatieve effecten op de omgeving door het op een bepaalde wijze bewonen van een woning te beperken.

Op grond van deze wet is het voor gemeenten mogelijk om regels te stellen met betrekking tot wijzigingen van de woonruimtevoorraad (artikel 2), waaronder begrepen het in het leven roepen van een vergunningstelsel voor het onttrekken van woonruimte aan de bestemming tot (zelfstandige) bewoning (artikel 30). Onder zo'n vergunningstelsel kan het omzetten van een zelfstandige woon-

ruimte in onzelfstandige woonruimte vallen; de zogenaamde 'omzettingsvergunning'. De gemeenteraad dient hiervoor een Huisvestingsverordening vast te stellen, waarin aangegeven wordt voor welke (categorieën) woonruimten het vergunningvereiste uit artikel 30 van de Huisvestingswet geldt. Verder geeft de Huisvestingswet aan wat er dan in ieder geval dient te worden geregeld in de Huisvestingsverordening. Zo dienen onder andere de voorwaarden en voorschriften die het college aan de vergunning kan verbinden in de verordening te worden bepaald en dienen er ook regels te worden opgenomen met betrekking tot de wijze van aanvragen van een vergunning, de over te leggen gegevens en de termijn waarbinnen het college op een aanvraag dient te beslissen. Ook bevat de Huisvestingswet een aantal dwingende bepalingen, zoals de gronden waarop het college een vergunning kan intrekken.

Huisvestingsverordening

De in de Huisvestingswet genoemde regels zijn vertaald en uitgewerkt in de Huisvestingsverordening. Omdat de vergunningplicht rechtstreeks uit de Huisvestingswet voortvloeit (artikel 30, eerste lid, onder c), kan in de verordening worden volstaan met het aanwijzen van categorieën van woonruimten waarvoor de vergunningplicht geldt (het werkingsgebied). Aangewezen zijn alle woonruimten gelegen in de op de kaart – die deel uitmaakt van de verordening - gemarkeerde gebieden. In de gemarkeerde gebieden is het verboden om zonder omzettingsvergunning woonruimte om te zetten van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen de situatie waarin de eigenaar tevens woonachtig is in de betreffende woning (vergunningplicht vanaf twee personen) en waarin dit niet het geval is (vergunningplicht vanaf drie personen). Uitgangspunt hierbij is de gedachte dat zeer kleinschalige kamerverhuur geen zodanige wijziging teweegbrengt in de samenstelling van de woonruimtevoorraad dat dit noopt tot regulering.

In de Huisvestingsverordening 2012 het maximum aantal toegestane kamerverhuurpanden per postcodegebied gewijzigd van 10% in 7,5%. Gebleken is dat in veel buurten een percentage van 10% kamerverhuurpanden per postcodegebied een te grote druk legt op het woon- en leefmilieu. Dit is met name het geval in straten met meerdere postcodes.

De 7,5%-norm is een objectivering van dit ervaringsgegeven dat vanuit kamergewijs verhuurde woningen in het algemeen meer druk op de woonomgeving van anderen uitgaat in de vorm van overlast dan vanuit woningen met gezinsbewoning. Overschrijding van het percentage leidt tot een zodanige aantasting van het woon- en leefmilieu, dat het belang van het behoud en de samenstelling van de woonruimtevoorraad groter is dan het met de omzetting gediende belang. In dat geval dient de omzettingsvergunning dan ook te worden geweigerd.

Algemene wet bestuursrecht

De beslissing op een verzoek om een omzettingsvergunning is een voor bezwaar- en beroep vatbaar besluit. Zowel op de voorbereiding daarvan, als ook op de inhoud en de verdere beroepsprocedure is de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing.

De Awb geeft algemene regels van bestuursrecht. Aan de meeste regels komt een dwingend karakter en een algemene werking toe; door de lagere wetgever mag niet van de inhoud van deze regels worden afgeweken. Sommige regels hebben een regelend of semi-dwingend karakter, waarvan door wetgevers van ieder nivo mag worden afgeweken.

De verordening dient steeds in samenhang met de Huisvestingswet en de Awb te worden gelezen.

Uitvoering en handhaving

Voor het realiseren van de met de regeling beoogde doelen is onontbeerlijk dat de regeling zonder problemen kan worden nageleefd door de betrokkenen en dat ze daadwerkelijk kan worden uitgevoerd door de aangewezen bestuursorganen (in de vorm van het beschikken op aanvragen) en dat ze vervolgens effectief worden gehandhaafd.

Om dit te kunnen beoordelen is een evaluatie van groot belang. Vooralsnog kan ervan worden uitgegaan dat de gestelde doelen te realiseren zijn. Op grond van artikel 75 van de Huisvestingswet wijst het college ambtenaren aan die met het toezicht op de naleving van de Huisvestingswet en de regels in de Huisvestingsverordening zijn belast. Deze toezichthouders zijn op basis van de Huisvestingswet bevoegd woningen binnen te treden zonder toestemming van de bewoner (artikel 77).

In de Huisvestingswet is tevens geregeld dat de overtreding van een op die wet steunende verordening of in het kader daarvan verleende vergunning strafbaar is. Zo is in artikel 84, tweede en derde lid, van de Huisvestingswet, het handelen in strijd met het bepaalde bij of krachtens artikel 30,

eerste lid (omzetten zonder vergunning) of artikel 83 (gedraging in strijd met een aan de vergunning verbonden voorschrift) strafbaar gesteld als overtreding.
In de verordening zijn daarom niet nogmaals strafbepalingen opgenomen.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

HOOFDSTUK 1 Algemene bepalingen

Artikel 1.1 Begripsomschrijving

In dit artikel worden de begrippen uitgelegd die bij de toepassing van de verordening een rol spelen. Voor de meeste begrippen wordt verwezen naar de Huisvestingswet. Zo wordt onder *eigenaar* verstaan: degene die bevoegd is tot het in gebruik geven van de woonruimte of het gebouw. Hiermee wordt bewerkstelligd dat de verplichtingen en rechten die de eigenaar ingevolge deze verordening heeft, in gevallen waarin de bevoegdheid om een woonruimte in gebruik te geven bij een ander berust dan de eigenaar in burgerrechtelijke zin, voor deze laatste gelden. Onder het begrip *woonruimte* vallen alle besloten ruimten die, al dan niet tezamen met een of meer andere ruimten, bestemd of geschikt zijn voor bewoning door een huishouden. Daaronder vallen ook de voor bewoning bestemde ruimten - of samenstellen van zodanige ruimten - die het kenmerk van zelfstandigheid ontberen doordat ze bijvoorbeeld geen eigen voordeur, keuken of toilet hebben, maar deze voorzieningen met anderen delen. Bedrijfsmatig onroerend goed is in de hier gegeven definitie tevens begrepen onder het begrip woonruimte, voor zover dat onroerend goed geschikt is voor bewoning door een huishouden. De betekenis van het begrip bewoning is gelijk aan de betekenis die daaraan in het normale spraakgebruik wordt gehecht. Onder het begrip *wezenlijke voorzieningen* vallen in ieder geval de keuken, het toilet en de douche- of badkamer. Deze moeten niet alleen binnen de woonruimte zijn gelegen maar ook exclusief gebruikt worden door de huurder van die woonruimte. Dit moet uit omstandigheden en de situatie ter plaatse zijn af te leiden. Het exclusieve gebruik kan bijvoorbeeld blijken uit het huurcontract. Als meerdere huishoudens aanspraak kunnen maken op het gebruik van deze wezenlijke voorzieningen, is er geen sprake van een zelfstandige woonruimte. Een zelfstandige woonruimte moet daadwerkelijk zelfstandig in gebruik zijn. Dat wil zeggen dat de zelfstandige woonruimte wordt bewoond door één duurzaam gemeenschappelijk huishouden. Wanneer er meerdere huishoudens in een zelfstandige woonruimte wonen, dan is de zelfstandige woonruimte door het feitelijke gebruik omgezet naar onzelfstandige woonruimte. Er is sprake van een *kamerverhuurpand*, indien er onzelfstandige woonruimte wordt verleend aan twee of meer personen. Dit begrip is van belang in verband met het quotum zoals opgenomen in het derde lid van artikel 2.2 van de verordening. Theoretisch kan zich de situatie voordoen dat er geen vergunningplicht geldt ingevolge artikel 1.2, onder a, van de verordening (doordat er bijvoorbeeld onzelfstandige woonruimte wordt verleend aan twee personen en de eigenaar elders woont), maar dat het betreffende pand wel meetelt voor de bepaling van het quotum waaraan wordt getoetst bij nieuwe aanvragen.

Artikel 1.2 Werkingsgebied

Het werkingsgebied voor het stelsel van omzettingsvergunningen is toegesneden op de lokale situatie. Aangewezen zijn alle woonruimten in gebieden waarin geïnvesteerd dient te worden in de kwaliteit van het woon- en leefmilieu. In de bijgevoegde kaart, welke onderdeel uitmaakt van de verordening, is bepaald welke straten met bijbehorende postcode vallen onder de vergunningplicht. Verder is er onderscheid gemaakt tussen de situatie waarin de eigenaar tevens woonachtig is in de betreffende woning (vergunningplicht vanaf twee personen) en waarin dit niet het geval is (vergunningplicht vanaf drie personen). Vergunningvrij binnen het werkingsgebied is dus de situatie waarin een huishouden één kamer verhuurd en de situatie waarin in een woonruimte alleen twee kamers worden verhuurd. Hierbij wordt er vanuit gegaan dat op één kamer slechts één persoon kan wonen.

HOOFDSTUK 2 Omzetting van woonruimte

Artikel 2.1 Aanvraag

Op grond van artikel 35, eerste lid, van de Huisvestingswet dienen er in de verordening onder andere regels te worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop een vergunning kan worden aangevraagd, de gegevens die door de aanvrager moeten worden verstrekt met het oog op de beoordeling van de aanvraag en de termijn waarbinnen op de aanvraag moet worden beslist. Hieraan wordt in dit artikel uitvoering gegeven.

Zo is in het eerste lid bepaald dat de vergunningaanvraag niet vormvrij is, maar geschiedt door middel van een aanvraagformulier. De vergunning wordt aangevraagd bij het bestuursorgaan dat bevoegd is op de aanvraag te beslissen: het college van burgemeester en wethouders. Daarbij is tevens bepaald dat alleen de eigenaar een aanvraag kan indienen; dat wil zeggen degene die bevoegd is tot het in

gebruik geven van de woonruimte of het gebouw waarvoor vergunning wordt gevraagd. Dat kan dus zijn de eigenaar in burgerrechtelijke zin, maar ook een huurder die tot onderhuur gerechtigd is. De onbevoegde ingebruikgever valt echter niet onder deze omschrijving. Gelet op het voorgaande zal de eigenaar in burgerrechtelijke zin, indien dit niet de aanvrager is, door middel van een afschrift van de aanvraag op de hoogte worden gesteld. Andersom bestaat er immers op grond van artikel 36, eerste lid, van de Huisvestingswet ook de verplichting om de eigenaar (degene die bevoegd is tot het in gebruik geven) en/of de gebruiker (in de zin van feitelijke bewoner) een afschrift van de aanvraag te zenden indien de aanvraag niet door hen is gedaan, maar door bijvoorbeeld de eigenaar in burgerrechtelijke zin. Deze verplichting tot het in dat geval op de hoogte brengen van de eigenaar/gebruiker, houdt verband met het aan hen in artikel 37 van de Huisvestingswet gegeven recht op het geven van een zienswijze. Dit recht volgt overigens ook uit artikel 4:8, eerste lid, van de Awb. Op basis hiervan dient de burgerrechtelijke eigenaar, ingeval deze niet de aanvrager is maar wel kan worden aangemerkt als belanghebbende, eveneens de gelegenheid te krijgen tot het geven van zijn zienswijze.

In dit verband is er overigens voor gekozen om de aanvraag om een omzettingsvergunning te publiceren. De uiteindelijke vergunning zelf zal, hoewel eveneens niet verplicht, tevens worden gepubliceerd; dit ook, om discussies over de bezwaartermijn te voorkomen.

De in het tweede, derde en vierde lid genoemde termijnen zijn termijnen van orde. Overschrijding van die termijn heeft geen directe consequenties, maar biedt de aanvrager wel de mogelijkheid om rechtsmiddelen tegen het uitblijven van een beslissing aan te wenden.

In het vijfde lid is aangegeven welke gegevens en bescheiden in ieder geval bij de aanvraag dienen te worden overgelegd. Hierbij kan worden opgemerkt dat het onder b. genoemde bewijs onder andere dient om te kunnen vaststellen of de aanvrager is aan te merken als 'eigenaar' in de zin van de verordening. De overige gevraagde gegevens spreken voor zich.

In het zesde lid wordt ten slotte de mogelijkheid geopend om nog andere gegevens of bescheiden te vragen, waarmee de belangenafweging nog beter kan plaatsvinden.

Artikel 2.2 Vergunningverlening

In het eerste lid wordt aangegeven in welke gevallen het college een omzettingsvergunning verleent. Uitgangspunt is dat een gebruiksverandering slechts iets in de weg mag worden gelegd, wanneer het belang van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad opweegt tegen het met de omzetting gediende belang. Het toetsingscriterium, zoals dit in artikel 31 van de Huisvestingswet is voorgeschreven, is dus 'behoud of samenstelling' van de woonruimtevoorraad. Bij de bescherming van deze belangen kan, blijkens de wetsgeschiedenis, ook leefbaarheid een rol spelen. De Huisvestingswet ziet mede op de bescherming van de leefbaarheid door middel van regulering van de samenstelling van de woonruimtevoorraad, teneinde negatieve effecten op de omgeving door het op een bepaalde wijze bewonen van een woning te beperken. Om die reden dient het college bij de afweging steeds rekening te houden met de belasting van het woon- en leefmilieu en een evenwichtige spreiding van kamerverhuurpanden (tweed lid).

Daarbij wordt aangenomen dat ingeval meer dan 7,5% van de woonruimten in de betreffende straat met dezelfde postcode wordt gebruikt als kamerverhuurpand, het woon- en leefmilieu zodanig wordt aangetast dat de vergunning om die reden in ieder geval dient te worden geweigerd. Deze in het derde lid neergelegde 7,5%-norm is een objectivering van het ervaringsgegeven dat vanuit kamergewijs verhuurde woningen in het algemeen meer druk op de woonomgeving van anderen uitgaat in de vorm van overlast dan vanuit woningen met gezinsbewoning.

In het vierde lid zijn de voorwaarden en voorschriften opgenomen die het college onder meer aan de vergunning kan verbinden. Een gedraging in strijd met een aan de vergunning verbonden voorschrift is (op grond van artikel 83, eerste lid, van de Huisvestingswet) verboden en (op grond van artikel 84, tweede lid, van de Huisvestingswet) strafbaar.

In het vijfde lid is overeenkomstig artikel 35, eerste lid, onder d, van de Huisvestingswet, aangegeven welke gegevens ten minste in de beschikking op de aanvraag worden vermeld. Strikt genomen dient de verordening ook aan te geven welke gegevens een afwijzende beschikking dient te bevatten. Echter, gelet op de eisen die de Awb aan een beschikking stelt, zijn in het vijfde lid alleen gegevens opgenomen ingeval de aanvraag om een omzettingvergunning wordt gehonoreerd. De genoemde gegevens zijn niet limitatief, maar wel imperatief.

Voor de gronden waarop een eenmaal verleende vergunning kan worden ingetrokken wordt verwezen naar artikel 38 van de Huisvestingswet. Deze gronden worden hier niet herhaald.

Gezien de belangen van bewoners van kamerverhuurpanden alsmede gelet op de belangen van omwonenden is in dit zesde en zevende lid bepaald, dat een omzettingvergunning persoonsgebonden is en wordt verleend voor een periode van maximaal vijf jaar. Hierdoor kan

voldoende toezicht worden gehouden op een goede naleving van de geldende voorschriften zowel met betrekking tot het maximaal aantal te verhuren kamers, de (brand)veiligheid als eventuele overlast veroorzaakt door bewoners van kamerverhuurpanden en kunnen zonodig tijdig maatregelen worden getroffen.

Artikel 2.3 Van rechtswege vervallen vergunning

Deze bepaling is met name opgenomen om ervoor te zorgen dat het aantal verleende vergunningen een reële afspiegeling is van het aantal aanwezige kamerverhuurpanden. Indien binnen de gestelde termijn geen gebruik (meer) wordt gemaakt van de vergunning, is het niet wenselijk om het betreffende pand voor de in artikel 2.2, derde lid, vastgestelde 7,5%-norm mee te tellen en daarmee mogelijk de vestiging van nieuwe kamerverhuurpanden binnen het betreffende postcodegebied in de weg te staan. De vergunning vervalt van rechtswege na het verstrijken van een periode van 5 jaar tenzij een in artikel 2.2, zesde lid aanvraag tot verlenging is ingediend.

HOOFDSTUK 3 Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 3.1 Hardheidsclausule

Voor de toepassing van de verordening geldt een algemene hardheidsclausule. Een hardheidsclausule kan slechts in bijzondere omstandigheden worden toegepast. Uiteraard blijft het college bij gebruikmaking van deze mogelijkheid gehouden aan de regels van de Huisvestingswet.

Artikel 3.2 Overgangsrecht

Behoorlijk bestuur brengt met zich mee dat bestaande kamerverhuurpanden, door het nieuwe vergunningstelsel niet in hun bestaanszekerheid worden aangetast. Om onvoorzien nadeel te voorkomen is er een overgangsregeling vastgesteld.

Om in aanmerking te kunnen komen voor deze overgangsregeling dient binnen drie maanden na inwerkingtreding van deze verordening een aanvraag overgangsregeling omzettingsvergunning kamerverhuur te worden ingediend bij het college. De aanvraag overgangsregeling omzettingsvergunning kamerverhuur wordt door de eigenaar ingediend bij het college met gebruikmaking van een voor dat doel vastgesteld formulier.

Voor kamerverhuurpanden in de gebiedsuitbreiding geldt hetzelfde uitgangspunt: het gebruik dient te worden aangetoond op het moment dat het voornemen tot de gebiedsuitbreiding algemene bekendheid heeft gekregen en binnen drie maanden na inwerkingtreding van deze verordening dient een aanvraag overgangsregeling omzettingsvergunning kamerverhuur te worden ingediend bij het college.

De bewijslast in deze rust uitdrukkelijk op de aanvrager. De gegevens uit de Gemeentelijke Basis Administratie dienen als ondersteunend bewijs, maar daarnaast zal de aanvrager moeten zorgen voor aanvullend bewijs zoals bijvoorbeeld kamerverhuurcontracten.

Indien aan genoemde voorwaarden wordt voldaan, mag het bestaande gebruik worden voortgezet.

Overigens laat dit onverlet dat de woonruimte moet voldoen aan andere geldende regels, zoals bouwtechnische eisen en brandveiligheidsvoorzieningen.

Omdat kamerverhuurpanden die onder het overgangsrecht vallen wel meetellen voor de in artikel 2.2, derde lid, vastgestelde 7,5%-norm, is artikel 2.3 van overeenkomstige toepassing verklaard.

Artikel 3.3 Inwerkingtreding

De nieuwe verordening treedt inwerking op de dag nadat deze is bekendgemaakt.

Artikel 3.4 Citeertitel

De officiële naam van de verordening is: Huisvestingsverordening Deventer 2012.