Raadsvoorstel
Openbaar

Onderwerp
Voorbereidingsbesluit facetbestemmingsplan kamerverhuur

Opsteller	Marc Muntjewerff	**Collegebesluit**	29 juni 2021
Programma	Wonen en Stedelijke ontwikkeling	**Behandeldatum Raad**	22 september 2021
Portefeuillehouder	H. Tiemens en N.P. Vergunst	**Status**	Openbaar

Samenvatting
Op 23 september 2020 heeft uw raad besloten om in te stemmen met het voornemen om een ontwerpfacetbestemmingsplan kamerverhuur op te stellen. Het facetbestemmingsplan kamerverhuur is een alternatief en/of aanvullend instrument op de Huisvestingsverordening 2020.

Het ontwerpfacetbestemmingsplan kamerverhuur zal door ons college in oktober 2021 ter inzage worden gelegd. Begin 2022 is de vaststelling van het facetbestemmingsplan door uw raad voorzien. Om te voorkomen dat in de tussentijd nog gebouwen verkamerd worden, is het wenselijk om een voorbereidingsbesluit te nemen. Met het voorbereidingsbesluit kan ook het wijzigen van het gebruik van gronden of bouwwerken worden verboden.

Voorstel
1. Te besluiten op grond van artikel 3.7 van de Wet ruimtelijke ordening te verklaren dat een facetbestemmingsplan kamerverhuur wordt voorbereid voor het grondgebied van Nijmegen, zoals weergegeven op de verbeelding met planidentificatienummer NL.IMRO.0268.VBKamerverhuur-VG01.
2. Te besluiten dat het verboden is om het gebruik van een (gedeelte van een) gebouw te wijzigen in een gebruik als kamergewijze bewoning. Onder kamergewijze bewoning wordt verstaan: het (laten) bewonen van een (deel van een) gebouw waarin zich 3 of meer onzelfstandige woonruimten bevinden en/of dat wordt bewoond door drie of meer personen die geen gezamenlijke huishouding voeren.
3. Vast te stellen dat het college van het verbod onder 2 middels een omgevingsvergunning kan afwijken, mits de voorgenomen gebruikswijziging niet strijdig is met het in voorbereiding zijnde facetbestemmingsplan kamerverhuur.
4. De inwerkingtreding van dit voorbereidingsbesluit vast te stellen op 7 oktober 2021.

Aanleiding
Op 23 september 2020 heeft uw raad besloten om:
1. In te stemmen met het voornemen om een ontwerp-facetbestemmingsplan kamerverhuur op te stellen en niet eerder dan één jaar na de bekendmaking van dit besluit het ontwerp-facetbestemmingsplan ter inzage te leggen.
2. In nieuw op te stellen ontwikkelbestemmingsplannen een verbod op kamerverhuur op te nemen met de mogelijkheid om kamerverhuur met een (binnenplanse) omgevingsvergunning toe te staan.

In 2018 zijn we gestart met een strenger kamerverhuurbeleid als reactie op toenemende klachten van kamerverhuuroverlast en het beschermen van schaarse woningen. Uit de

verschillende overzichten die sindsdien met uw raad zijn gedeeld, blijkt dat het aantal overlastmeldingen afneemt. Daarnaast zetten we in op voldoende studentenhuisvesting. Zo hebben we afspraken gemaakt met de Ssh& over de bouw van studentenwoningen.

Per 31 december 2019 is het kamerverhuurbeleid opgenomen in de Huisvestingsverordening 2020. De jurisprudentie rondom de regulering van kamerverhuur via de Huisvestingswet is in beweging. In veel (studenten)steden wordt gezocht naar het juiste (juridische) instrumentarium om kamerverhuur te reguleren.

Begin 2020 heeft de rechtbank Gelderland ons in een aantal zaken in het ongelijk gesteld en de Huisvestingsverordening deels onverbindend verklaard (zoals ook in Rotterdam en Eindhoven). Hiertegen zijn we in beroep gegaan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (RvSt). Op 7 december 2020 heeft de zitting bij de Raad van State plaatsgevonden. De uitspraak van de Raad van State is een paar keer uitgesteld. Op 23 juni 2021 hebben we de uitspraak van de Raad van State ontvangen. In het kort zegt de Raad van State dat met onderzoek voldoende is aangetoond dat een vergunningplicht voor kamerverhuur noodzakelijk is om een tekort aan goedkopere woonruimte in Nijmegen tegen te gaan. Leefbaarheid mag geen rol spelen om kamerverhuur vergunningsplichtig te maken. Leefbaarheid kan wel een rol spelen bij de vraag of een vergunning kan worden verleend voor kamerverhuur in een specifieke woning. Het gevolg hiervan voor Nijmegen is dat voor woningen vanaf de NHG-kostengrens geen vergunningsplicht mag gelden. Over de eerste analyse van de uitspraak bent u op 29 juni 2021 met een brief geïnformeerd.

Op 6 april 2021 bent u met een brief geïnformeerd over het kamerverhuurbeleid. Met die brief informeerde ons college u over de planning van het facetbestemmingsplan kamerverhuur, het voorbereidingsbesluit en de evaluatie van het kamerverhuurbeleid. Daarnaast is ingegaan op de verschillende lopende juridische procedures en de nog steeds bestaande (juridische) onzekerheden voor Nijmegen en andere steden als het gaat om het vinden van een ‘waterdicht’ systeem.

Het ontwerpfacetbestemmingsplan kamerverhuur zal in oktober 2021 door het college ter inzage worden gelegd. Begin 2022 is de vaststelling van het facetbestemmingsplan door uw raad voorzien. Om te voorkomen dat in de tussentijd nog gebouwen verkamerd worden, is het wenselijk om een voorbereidingsbesluit te nemen. Met het voorbereidingsbesluit kan ook het wijzigen van het gebruik van gronden of bouwwerken worden verboden.

Beoogde impact

Een voorbereidingsbesluit in de zin van artikel 3.7 van de Wro te nemen. Vast te stellen dat het verboden is een (gedeelte van een) gebouw waar wonen is toegestaan te verkameren (met 3 of meer kamers). Van dit verbod kan onder voorwaarden worden afgeweken. Afwijken kan als de voorgenomen gebruikswijziging niet strijdig is met het facetbestemmingsplan kamerverhuur dat nu in voorbereiding is.

Argumenten

1.1. Met een voorbereidingsbesluit kunnen ongewenste ontwikkelingen worden tegen gegaan.

Met een voorbereidingsbesluit (artikel 3.7 Wro) verklaart uw raad dat een bestemmingsplan wordt voorbereid. Met het voorbereidingsbesluit wordt bepaald dat het verboden is om het gebruik van een (gedeelte van een) gebouw te wijzigen in een gebruik als kamergewijze bewoning.

De strekking van het voorbereidingsbesluit is te voorkomen dat de betreffende gronden minder geschikt worden voor de verwezenlijking van de in het nog vast te stellen bestemmingsplan vastgelegde bestemmingen. Met het voorbereidingsbesluit wordt dus voorkomen dat het toekomstige planologische regime wordt doorkruist.

De terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan met een gebruiksverbod op kamerverhuur voorkomt de (ver)bouw van gebouwen die voor kamerbewoning (gaan) worden gebruikt. Een ontwerpbestemmingsplan heeft namelijk tot gevolg dat een omgevingsvergunningaanvraag strekkende tot het realiseren/verbouwen van een gebouw voor kamerverhuur moet worden aangehouden (zie artikel 3.3, eerste lid onder b, van de Wabo).

Een omgevingsvergunning is niet nodig als (in overeenstemming met het vigerende bestemmingsplan) de functie van een bestaand gebouw wordt gewijzigd naar kamerbewoning, zonder dat daarmee vergunningplichtige bouwactiviteiten gepaard gaan. In dat geval is de aanhoudingsregeling dus ook niet van toepassing. Om ook (sec) gebruikswijzigingen naar kamerbewoning te voorkomen, moet een voorbereidingsbesluit in de zin van artikel 3.7 van de Wro worden genomen.

2.1. Verkleinen van gat in de kamerverhuurregelgeving.
Door de uitspraak van de Raad van State over de Huisvestingsverordening is het in het kort niet mogelijk om via deze verordening regels te stellen aan de verkamering van woningen vanaf de NHG-kostengrens (prijspeil 2021: € 325.000). Dit heeft alleen gevolgen voor het centrum en de wijken daaromheen. In overige wijken gold al geen vergunningsplicht voor woningen vanaf de NHG-kostengrens. Voor woningen tot de NHG-kostengrens blijft de vergunningsplicht bestaan.

Ons college wil via het facetbestemmingsplan kamerverhuur de vergunningplicht voor alle woningen laten gelden. Om de termijn van het gat in de regeling voor kamerverhuur zo klein mogelijk houden wordt voorgesteld een voorbereidingsbesluit te nemen.

Om belanghebbenden voldoende tijd te geven om kennis te nemen van het raadsbesluit van 23 september 2020 met het voornemen om een facetbestemmingsplan kamerverhuur op te stellen, is een ruime aankondigingstermijn genomen. Dat betekent dat niet eerder dan oktober 2021 een ontwerpfacetbestemmingsplan ter inzage kan worden gelegd.

Na uw besluit van 23 september 2020 is via overheid.nl (gemeenteblad) het voornemen bekend gemaakt niet eerder dan een jaar na uw besluit een facetbestemmingsplan kamerverhuur in ontwerp ter inzage te leggen. Ons college heeft het voornemen aanvullend via De Brug en de gemeentelijke sociale mediakanalen (gemeentewebsite, Facebook en Twitter) bekend gemaakt. Los van de inspanningen van ons college mogen we ook van eigenaren van woningen en panden verwachten dat ze de veranderende regelgeving volgen.

3.1. Opnemen van een afwijkingsmogelijkheid.
Met een voorbereidingsbesluit besluit uw raad dat een bestemmingsplan wordt voorbereid. Hierbij kan ook worden bepaald dat binnen de bij het voorbereidingsbesluit te geven regels bij een omgevingsvergunning van het verbod kan worden afgeweken. Er kan van het verbod worden afgeweken indien de voorgenomen gebruikswijziging niet strijdig is met het in voorbereiding zijnde facetbestemmingsplan kamerverhuur. De vraag of een omgevingsvergunning voor verkamering kan worden verleend wordt beoordeeld aan de hand van de beleidsregels kamerverhuur.

Het in voorbereiding zijnde facetbestemmingsplan kamerverhuur is als bijlage bij dit raadsvoorstel opgenomen.

4.1. De Wet ruimtelijke ordening (Wro) maakt het mogelijk om een voorbereidingsbesluit op een specifieke datum in te laten gaan.
Dit is geregeld in artikel 3.7 lid 1 van de Wro. Het artikel stelt dat: “Bij het voorbereidingsbesluit wordt bepaald voor welk gebied het geldt en met ingang van welke dag het in werking treedt.” Ons college stelt u voor dat het voorbereidingsbesluit 7 oktober 2021 in werking treedt. Dit valt samen met de beoogde terinzagelegging van het ontwerpfacetbestemmingsplan kamerverhuur.

Kanttekeningen
1.1. We reguleren alleen verkamering
Met het voorstel wordt alleen verkamering gereguleerd. Het splitsen van een woning een verschillende zelfstandige woningen reguleren we hiermee niet.

1.2. Het voorbereidingsbesluit en ontwerpfacetbestemmingsplan kamerverhuur lopen in tijd gelijk op.
Vaak wordt een voorbereidingsbesluit voorafgaand aan de terinzagelegging van een bestemmingsplan genomen. In het voorbereidingsbesluit verklaart de gemeenteraad immers dat een bestemmingsplan wordt voorbereid (artikel 3.7, eerste lid, van de Wro). Het eerder nemen van een voorbereidingsbesluit is echter niet wenselijk omdat dit zou kunnen leiden tot planschaderisico’s.

De vraag rijst of een voorbereidingsbesluit ook gelijktijdig met of na de terinzagelegging van een bestemmingsplan mag worden genomen. Uit rechtspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State volgt dat dat mag. In dit geval is dat ook wenselijk om ongewenste gebruikswijzigingen te voorkomen.

1.3. Opeenstapeling van regelgeving.
We stellen verschillende methoden voor om kamerverhuur juridisch sterker te reguleren. We hebben al een Huisvestingsverordening. Daaraan voegen we het bestemmingsplan toe. Hierdoor ontstaan twee vergunningensystemen naast elkaar. Een omgevingsvergunning op basis van het bestemmingsplan en een omzettingsvergunning op basis van de Huisvestingsverordening. Dat betekent dus dat eigenaren die in de nieuwe situatie nog willen verkameren, rekening moeten gaan houden met twee vergunningen en dat nieuwe aanvragen aan alle twee de regelingen zullen worden getoetst en moeten voldoen. Het blijft namelijk noodzakelijk om de Huisvestingsverordening te gebruiken voor

leefbaarheidsregels (voor zover niet ruimtelijk relevant) en het specifiek beschermen van goedkope woningen. Aanvragers moeten ook rekening houden met dubbele kosten.

Het gaat hierbij om een landelijk bekend fenomeen, dat ook bij de landelijke evaluatie van de Huisvestingswet 2014 naar voren is gekomen.

Het bestemmingsplan en de huisvestingsverordening verschillen van elkaar. Maar ze hebben ook overlap. Regulering via de Huisvestingswet- en verordening en regulering via het bestemmingsplan kunnen naast elkaar bestaan, maar hebben een ander motief. Het motief van de Huisvestingswet is het voorkomen van schaarste en het bevorderen van de leefbaarheid. Het bestemmingsplan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. De motieven kunnen feitelijk overlappen, omdat ‘leefbaarheid’ een onderdeel van ‘een goede ruimtelijke ordening’ is. Ook met een bestemmingsplan blijft het noodzakelijk om de Huisvestingsverordening te gebruiken voor leefbaarheidsregels en goed verhuurderschap (voor zover niet ruimtelijk relevant) en het specifiek beschermen van goedkope woningen.

Financiën
Het opnemen van een verbod op verkamering in het voorbereidingsgbesluit met de mogelijkheid om middels een omgevingsvergunning van dit verbod af te wijken, betekent dat er extra vergunningsaanvragen bij de ODRN kunnen worden ingediend. Door het opstellen van beleidsregels is duidelijk op welke wijze deze aanvragen zullen worden beoordeeld. Het beoordelen van deze aanvragen kost personele capaciteit bij de ODRN. Ook de handhaving zal personele capaciteit vergen.

Het nemen van een voorbereidingsbesluit sluit aan op het voornemen om niet eerder dan één jaar na de bekendmaking van het voornemen het ontwerpfacetbestemmingsplan ter inzage te leggen. Aan het nemen van een voorbereidingsbesluit gelijktijdig met het ter inzage leggen van een ontwerpbestemmingsplan zijn dan ook geen extra planschaderisico’s gekoppeld.

Vervolg
Het is van belang dat in de planning rekening wordt gehouden dat burgemeester en wethouders het ontwerpfacetbestemmingsplan ter inzage leggen, maar dat uw raad bevoegd is het voorbereidingsbesluit te nemen. Het streven is om het ontwerpfacetbestemmingsplan en het voorbereidingsbesluit tegelijkertijd ter inzage te leggen. Het voorbereidingsbesluit treedt op 7 oktober 2021 in werking. Het ontwerpfacetbestemmingsplan en voorbereidingsbesluit liggen dan vanaf 7 oktober 2021 ter inzage.

Tegen het voorbereidingsbesluit staat geen bezwaar of beroep open.

Bijlagen
1. Verbeelding voorbereidingsbesluit facetbestemmingsplan kamerverhuur.
2. Concept-facetbestemmingsplan kamerverhuur.