

TOELICHTING OP DE HUISVESTINGSVERORDENING KAMERBEWONING LITH.

Algemene toelichting.

Inleiding.

Als gevolg van een uitbreiding van de Europese Unie neemt het vrij verkeer van werknemers tussen Nederland en zogenoemde MOE-landen (midden en oost Europese landen) toe. Dit betekent ook een toename van de vraag naar (tijdelijke) huisvesting. Deze huisvesting vindt voor een groot gedeelte plaats door middel van kamerbewoning. Ook in de gemeente Lith neemt, als gevolg van het toegelaten vrije verkeer van werknemers, de huisvesting door middel van kamerbewoning toe. Ofschoon de indruk bestaat dat overlast als gevolg van kamerbewoning beperkt is, is een verordening, op basis waarvan kan worden opgetreden tegen overlast voor de omgeving, gewenst.

Juridisch kader.

Huisvestingswet.

De Huisvestingswet biedt instrumenten om tegen overlast voor de omgeving te kunnen optreden. 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 woonruimte in onzelfstandige woonruimte vallen, de zogenaamde "omzettingsvergunning". De gemeenteraad dient hiervoor een Huisvestingsverordening vast te stellen, waarin aangegeven wordt voor welke (categorieën) woonruimte 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 vergunningsplicht geldt (het werkingsgebied). Aangewezen zijn alle woonruimten in bestaande en nieuwe gebouwen in de gemeente Lith waarin onzelfstandige woonruimte wordt verleend aan:

- a. vijf of meer niet verwante personen, indien de eigenaar niet tevens woonachtig is in de betreffende woning;
- b. drie of meer verwante of andere personen, indien de eigenaar tevens woonachtig is in de betreffende woning.

De grens is bij deze aantallen getrokken omdat inwoning van ten hoogste 2 verwante of andere personen en huisvesting van maximaal 4 afzonderlijke personen op basis van kamerverhuur in een normale eengezinswoning vergelijkbaar kan worden geacht met de huisvesting van een gezin en geen zodanige wijziging teweegbrengt in de samenstelling van de woonruimtevoorraad dat dit noopt tot regulering.

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.

Uitvoering en handhaving.

Voor het realiseren van het met de verordening beoogde doel is het onontbeerlijk dat deze ook effectief wordt gehandhaafd. 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 Huisvestingsveror-

dening zijn belast. Deze toezichthouders zijn op basis van de Huisvestingswet bevoegd woningen binnen te treden zonder toestemming van de bewoner (artikel 77).

De strafrechtelijke weg voor bestrijding van overtredingen van de artikelen 7 en 30 van de Huisvestingswet wordt afgeschaft. Bestuursrechtelijke handhaving is hiervoor de meest aangewezen weg. Daarom is in deze verordening de mogelijkheid opgenomen van handhaving door middel van een bestuurlijke boete. Naast de bestuurlijke boete kan, zoals ook nu in de praktijk gebeurt, gebruik worden gemaakt van de last onder dwangsom.

Artikel 85a van de Huisvestingswet biedt gemeenten de mogelijkheid een boete op te leggen voor onder meer het zonder vergunning omzetten van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte. Deze boete bedraagt maximaal € 18.500.-- . Afwegingen dienen te worden gemaakt t.a.v. de hoogte van de boete, het zwaarder beboeten bij de herhaling van overtredingen en bedrijfsmatige exploitatie van woonruimte. In de artikelsgewijze toelichting wordt nader op deze afwegingen ingegaan.

Artikelsgewijze toelichting.

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen.

Artikel 1.1. Begripsomschrijvingen.

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.

Voor de definitie van *huishouden* wordt aangesloten bij de standaarddefinitie zoals deze in de bestemmingsplannen wordt gehanteerd. Onder huishouden wordt verstaan de leefvorm of samenlevingsvorm van een alleenstaande of een gezin, waaronder mede wordt begrepen:

1. het inwonen of het bewonen van kamers door ten hoogste 2 verwanten of andere personen, al dan niet bij wijze van mantelzorg en al dan niet met eigen voorzieningen;
2. een met een gezin gelijk te stellen samenlevingsverband, waaronder mede wordt begrepen:
 - a. een woongroep van mensen met een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking of aandoening met inbegrip van begeleiding en toezicht, gericht op zelfstandige bewoning;
 - b. de gezamenlijke huisvesting van een groep van maximaal 4 niet verwante personen, die gebruik maken van de gemeenschappelijke voorzieningen in de woning.

Van een *kamerverhuurpand* (*kamerbewoning*) is sprake indien het inwonen of het bewonen als bedoeld onder punt 1 gebeurt door meer dan 2 personen en de gezamenlijke huisvesting als bedoeld onder punt 2.b. geschiedt door meer dan 4 personen.

Artikel 1.2. Werkingsgebied.

Doel van de verordening is het uit een oogpunt van leefbaarheid op kunnen treden tegen overlast door kamerverhuur. Voor kamerbewoning door maximaal 4 afzonderlijke personen, evenals het inwonen of het bewonen van kamers door ten hoogste 2 verwanten of andere personen, al dan niet bij wijze van mantelzorg en al dan niet met eigen voorzieningen, is daar geen aanleiding voor.

Uitgangspunt is namelijk dat dergelijke kamerbewoning net zo normaal is als bewoning door een gezin. Het bepaalde in de verordening is daarom van toepassing op alle woonruimte in bestaande en nieuwe gebouwen in de gemeente waarin onzelfstandige huisvesting wordt verleend aan:

- a. vijf of meer niet verwante personen, indien de eigenaar niet tevens woonachtig is in de betreffende woning;
- b. drie of meer verwante of andere personen, indien de eigenaar tevens woonachtig is in de betreffende woning.

Hoofdstuk 2. Omzetting van woonruimte.

Artikel 2.2. 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 aangevraagd. Dat kan dus zijn de eigenaar in burgerrechtelijke zin, maar ook een huurder die tot onderhuur gerechtigd is.

Gelet op het vorenstaande 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 het derde lid is aangegeven welke gegevens en bescheiden in ieder geval bij de aanvraag dienen te worden overgelegd. Hierbij kan worden opgemerkt, dat het onder d genoemde bewijs onder andere dient om te kunnen vaststellen of de aanvrager is aan te merken als "eigenaar" in de zin van de verordening.

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

Artikel 2.3. Vergunningverlening.

Op de in het eerste lid genoemde termijn is paragraaf 4.1.3.3 Awb van toepassing (zie artikel 3.6)

In het tweede lid is het in de wet opgenomen uitgangspunt verwoord 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 (derde lid).

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 een vergunning verbonden voorschrift is (op grond van artikel 83, eerste lid, van de Huisvestingswet) verboden.

In het vijfde lid is tenslotte, overeenkomstig artikel 35, eerste lid, onder d, van de Huisvestingswet, aangegeven welke gegevens ten minste in de beschikking op de aanvraag worden vermeld.

Artikel 2.5 Weigeringsgronden.

In dit artikel wordt aangegeven, op welke gronden de verlening van een omzettingsvergunning in ieder geval worden getoetst.

Artikel 2.6. Intrekking vergunning.

Naast de in artikel 38 van de Huisvestingswet aangegeven intrekkinggronden zijn ook verstoring van de openbare orde, veiligheid of gezondheid, dan wel verstoring van een geordend woon- en leefmilieu redenen om tot intrekking van de vergunning te besluiten.

Artikel 2.8. verplichtingen van de vergunninghouder.

Het niet nakomen van de in dit artikel opgenomen verplichtingen voor de vergunninghouder is als intrekkinggrond opgenomen in artikel 2.6.

Hoofdstuk III Verdere bepalingen.

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. bestuurlijke boete.

Algemeen.

De strafrechtelijke weg voor bestrijding van overtredingen van de artikelen 7 en 30 van de Huisvestingswet wordt afgeschaft. Bestuursrechtelijke handhaving is hiervoor de meest aangewezen weg. Daarom is in deze verordening gekozen voor de mogelijkheid van handhaving door middel van de bestuurlijke boete.

Artikel 85a van de Huisvestingswet biedt gemeenten de mogelijkheid van bestuursrechtelijke handhaving door middel van het opleggen van een boete voor o.m. het zonder vergunning omzetten van zelfstandige woonruimte in onzelfstandige woonruimte. De bestuurlijke boete biedt een extra instru-

ment aan gemeenten om op te kunnen treden tegen onrechtmatige bewoning. Dit kan gecombineerd worden met de bestaande last onder dwangsom. Onrechtmatige bewoning kan een negatieve invloed hebben op de leefbaarheid. Dit instrument maakt het gemeenten gemakkelijker hiertegen op te treden door middel van een lik-op-stuk-beleid. In de praktijk in vooral de grote steden blijkt met de bestaande instrumenten onvoldoende te kunnen worden opgetreden tegen bijvoorbeeld malafide verhuurders.

Het instrument van de bestuurlijke boete kan worden ingezet door een artikel op te nemen in de verordening. Hierbij dienen afwegingen te worden gemaakt t.a.v. de hoogte van de boete voor de verschillende overtredingen, het bijhouden van recidive om herhaalde overtredingen zwaarder te beboeten en het zwaarder beboeten van overtredingen vanuit een bedrijfsmatige exploitatie van woonruimte. De hoogte van de boete voor het omzetten van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte, waarop de onderhavige verordening betrekking heeft, bedraagt maximaal € 18.500.-- .

Met de boete willen we vooral overbewoning met als mogelijk gevolg overlast voor de woonomgeving aanpakken. Uitgangspunt voor de hoogte van de boete is dat hier een afschrikwekkend effect van moet uitgaan.

Hierbij is echter onderscheid gemaakt tussen overtredingen met en zonder winstoogmerk. Daarom is er in het eerste lid voor gekozen niet de maximale boete toe te passen. Overtreding van artikel 30, lid 1, sub c, van de Huisvestingswet kan worden beboet met een bestuurlijke boete van € 5.000.-- .

Het tweede lid heeft betrekking op herhaling van de overtreding. In dit lid is bepaald dat, indien binnen 6 maanden opnieuw dezelfde gedraging wordt begaan, het bedrag van de bestuurlijke boete wordt verhoogd met € 1.000.-- . Het in de wet vastgestelde maximum per overtreding mag hierbij niet worden overschreden. Om recidive aan te kunnen tonen moet een register van overtredingen worden bijgehouden. Onder de term “opnieuw dezelfde gedraging” wordt verstaan:

1. dat de eerste overtreding beëindigd moet zijn, wanneer het gaat om dezelfde woonruimte. Er kan niet tweemaal een boete worden opgelegd voor hetzelfde feit. Wordt bij dezelfde woonruimte opnieuw dezelfde overtreding begaan, nadat er sprake is geweest van een beëindiging van de eerste overtreding, dan geldt dit wel als “opnieuw dezelfde gedraging”;
2. dat wanneer er eenzelfde overtreding wordt begaan met betrekking tot een andere woonruimte, er dan sprake is van “opnieuw dezelfde gedraging”. Een overtreder overtreedt immers tweemaal hetzelfde artikel en de daarin beschermde norm;
3. dat het moet gaan om een overtreding van hetzelfde artikel in de Huisvestingswet.

In het derde lid komt het onderscheid tussen overtredingen met en zonder winstoogmerk tot uitdrukking. In dit lid is bepaald, dat een overtreding, begaan vanuit een bedrijfsmatige exploitatie van woonruimte, zwaarder wordt bestraft. Ook hier mag de hoogte van de boete het wettelijke maximum niet overschrijden. Gelet op het feit, dat geldelijk gewin hier uitgangspunt is, hebben wij de hoogte van de boete bepaald op het maximum van € 18.500.-- . Onderstaand een aantal indicatoren waarmee kan worden aangetoond dat sprake is van een overtreding uit een oogpunt van geldelijk gewin:

1. de overtreder verhuurt aantoonbaar meer dan drie woningen. 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 kamerbemiddelingsbureau's 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 blijkt het bedrijfsmatige karakter van de exploitatie. Bij meer dan 4 personen kan dit worden aangemerkt 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.

Artikel 3.6 *lex silencio positivo*.

Er bestaan geen duidelijke bezwaren tegen een *lex silencio positivo*. Het is zelfs wenselijk dat het bestuur op deze wijze aan haar beslistermijn wordt gebonden en dat bij niet tijdig beslissen de uitkomst in het voordeel van de aanvrager uitvalt. Hiermee wordt ook vooruit gelopen op het wetsontwerp van de nieuwe Huisvestingswet, waarbij voor deze vergunning een *lex silencio positivo* wordt ingevoerd. Paragraaf 4.1.3.3 Awb wordt daarom van toepassing verklaard.

