

RAPPORT

Bestuursorgaan : het College van burgemeester en wethouders
Onderdeel : Stadsontwikkeling
Dossiernummer : 18.1.008

Klacht

De gemeente is in gebreke gebleven om verzoekster in 2015 te informeren over de benodigde onttrekkingsvergunning en de tot 1 juli 2017 geldende overgangsregeling.

Bevoegdheid

Verzoekster heeft zich eerder met haar klacht tot de gemeente gewend maar was met de reactie niet tevreden. De ombudsman was daarom bevoegd de klacht in onderzoek te nemen.

Eindoordeel

De gemeente heeft per 1 juli 2015 het kamerverhuurbeleid aangescherpt. Ook voor een woning met 3 verhuurbare kamers die verhuurd worden aan 3 personen is een (beperkte) onttrekkingsvergunning vereist. Tot 1 juli 2017 kregen eigenaren van deze panden de tijd om zo'n vergunning aan te vragen.

Verhuurders die op de peildata 1 mei en 1 juli 2015 3 kamers aan 3 studenten met verschillende achternamen in de leeftijdscategorie 18-25 jaar verhuurden, kregen een brief om vóór 1 juli 2017 een beperkte onttrekkingsvergunning aan te vragen. De selectie op studenten in de leeftijdscategorie 18-25 jaar is naar het oordeel van de ombudsman te beperkt. Ook als men verhuurt aan niet-studenten, studenten met dezelfde achternamen of studenten jonger dan 18 of ouder dan 25 jaar heeft men namelijk een onttrekkingsvergunning nodig.

De ombudsman stelt verder vast dat verzoekster voldeed aan de criteria maar door een fout van de gemeente ten onrechte geen brief heeft ontvangen.

Ten slotte heeft de gemeente bij de aanscherping van haar beleid uitdrukkelijk toegezegd dat eigenaren die niet zijn aangeschreven via een advertentie worden opgeroepen om een vergunningaanvraag te doen. Dit is vastgelegd in de beleidsregels. De advertentie zou volgens de gemeente op de gemeentelijke website zijn geplaatst. De gemeente heeft geen inzicht geven waar en wanneer de advertentie is geplaatst en de ombudsman heeft de bewuste advertentie op de gemeentelijke website niet kunnen traceren. Wel andere nieuwsberichten uit 2015 over studentenhuysvesting. Daarmee is aannemelijk dat de in de beleidsregels uitdrukkelijk toegezegde advertentie/oproep niet is geplaatst en de gemeente haar belofte niet is nagekomen.

De advertentie had naar het oordeel van de ombudsman voor nietsvermoedende betrokkenen (zij voldeden immers aan de regels) op een eenvoudig toegankelijke plek op de website moeten staan. En gelet op een overgangstermijn van 2 jaar en de gevolgen voor de verhuurders en hun huurders had dit bij herhaling moeten gebeuren. Van dit alles is de ombudsman niet gebleken. De ombudsman constateert dan ook dat de gemeente niet volgens de behoorlijkheidsnormen *goede informatieverstrekking, fair play en gelijke behandeling* heeft gehandeld. Verzoeksters klacht is derhalve *gegrond*.

De uitkomst van mijn onderzoek is aanleiding voor het doen van een aanbeveling.

Aanbeveling

De ombudsman geeft de gemeente in overweging om verzoekster in de gelegenheid te stellen alsnog een aanvraag voor een onttrekkingsvergunning in te dienen en haar daarbij niet de door de gemeente gestelde fatale termijn van 1 juli 2017 tegen te werpen.

Groningen, 4 juli 2018

mw. M. Hermans
Ombudsman

Overwegingen

Dossier Ombudsman gemeente Groningen: 18.1.008

Sinds 2013 woont verzoeksters dochter met twee medestudenten in een appartement in Groningen. Voor kamerbewoning door drie personen was destijds geen vergunning nodig. Verzoekster handelde netjes conform de regels.

In juli 2015 heeft de gemeente de regels aangescherpt. Ook voor woningen met 3 verhuurbare kamers die verhuurd worden aan 3 personen is voortaan een zogenaamde onttrekkingsvergunning nodig. De gemeente stelt hierover het volgende¹.

Overgangsregeling bepalen 15% en vergunnen bestaande situaties drie bewoners en drie kamers.

Door de invoering van een vergunningsplicht vanaf 3 bewoners en 3 kamers zullen meer woningen vergunningplichtig worden. Op basis van onze basisregistraties gaan we uit van circa 2.000 extra woningen die vergund moeten worden, bovenop de circa 4.000 woningen die reeds vergund zijn.

Op 1 juli 2015 is een uitdraai uit het Basisregister Personen (BRP) gemaakt. Ook is een controle-uitdraai op 1 mei 2015 gemaakt. Alle woningen waarin volgens die lijsten drie of meer bewoners wonen met een leeftijd tussen 18 en 25 jaar met verschillende achternamen worden in beginsel geacht een onzelfstandig bewoond pand te zijn. Voor het bepalen van de 15%² wordt uitgegaan van deze lijst per 1 juli 2015.

Eigenaren van deze panden worden aangeschreven dat ze een vergunning moeten aanvragen. Aan deze vergunning wordt de voorwaarde verbonden dat deze beperkt is tot maximaal het aantal bewoners dat daadwerkelijk op de peildatum een kamer huurde. Eigenaren van panden die niet zijn aangeschreven maar wel aan de voorwaarden van de overgangsregeling vallen worden via een advertentie opgeroepen een vergunningaanvraag te doen. Ook worden de makelaars geïnformeerd. Een eigenaar die aantoonde dat zijn pand op 1 juli 2015 feitelijk gebruikt werd voor de bewoning door drie bewoners in drie kamers komt in aanmerking voor de vergunning.

(...)

De vergunning kan worden aangevraagd tot en met 1 juli 2017. Daarna worden vergunningen alleen verleend als de omgevingstoets dat toelaat. Voor de onttrekkingsvergunning voor panden in de overgangsregeling worden geen kosten in rekening gebracht.

In haar reactie op het verslag van bevindingen geeft de gemeente een nadere toelichting waarom zij is overgegaan tot aanscherping van het kamerverhuurbeleid. Dat de gemeente het beleid heeft aangescherpt is geen onderwerp van de klachtenprocedure. Het gaat verzoekster erom dat zij niet over deze beleidswijziging is geïnformeerd.

Verzoeksters woning werd al vóór 1 juli 2015 gebruikt voor bewoning door drie bewoners in drie kamers. Om die reden zou zij in aanmerking komen voor een onttrekkingsvergunning. Voorwaarde is wel dat zij vóór 1 juli 2017 de vergunning aanvraagt. Dat heeft verzoekster niet gedaan. Zij geeft aan dat zij niet op de hoogte was dat zij een onttrekkingsvergunning moest aanvragen, laat staan dat dit vóór 1 juli 2017 moest gebeuren. Zij beklaat zich over de informatieverstrekking door de gemeente.

¹ In de 'Wijziging beleidsregels onttrekkingsvergunningen ten behoeve van onzelfstandige woonruimte en woningvormingsvergunningen Huisvestingsverordening 2015'.

² In de gewijzigde beleidsregels wordt het 15%-criterium als volgt toegelicht. De grens van een goede leefbaarheid in een straat wordt in elk geval geacht te zijn bereikt als voor meer dan 15% van de woningen een onttrekkingsvergunning is verleend (of gewoond wordt onder de overgangsregeling) voor het onzelfstandig bewonen door minimaal drie bewoners in minimaal drie kamers.

De ombudsman heeft tot taak om te beoordelen of de gemeente behoorlijk heeft gehandeld. Om deze toetsing goed te kunnen doen zijn er landelijk zogenoemde behoorlijkheidsnormen ontwikkeld. Enkele daarvan zijn de normen *goede informatieverstrekking*³, *fair play*⁴ en *gelijke behandeling*⁵. De vraag die voorligt is of de gemeente verzoekster wel goed heeft geïnformeerd, haar voldoende gelegenheid heeft gegeven om haar procedurele kansen te benutten en haar op dezelfde wijze heeft behandeld als de andere burgers.

een brief met oproep om een onttrekkingsvergunning aan te vragen

De gemeente stelt eigenaren te hebben aangeschreven. En wel de eigenaren van adressen waarop op de peildata 1 mei en 1 juli 2015 drie personen met verschillende achternamen en binnen de leeftijdscategorie 18-25 jaar ingeschreven stonden.

De ombudsman constateert dat op de door de gemeente gehanteerde peildata op het adres van verzoekster drie studentes woonden met verschillende achternamen in de leeftijdscategorie 18 tot en met 25 jaar. Verzoekster voldeed dus aan de selectiecriteria en heeft desondanks niet de toegezegde brief ontvangen. De gemeente laat de ombudsman, ook in haar reactie op het verslag van bevindingen, weten dat haar onbekend is waarom het adres niet bij de selectie naar voren is gekomen. Nu de gemeente hier geen uitsluitel over kan geven, gaat de ombudsman uit van een fout. De ombudsman stelt dan ook vast dat verzoekster ten onrechte geen brief gehad.

leeftijdsbegrenzing

Op de vraag van de ombudsman waarom de gemeente eigenlijk een leeftijdsbegrenzing heeft gehanteerd, stelt de gemeente dat kamerverhuur (waarvoor de onttrekkingsvergunning bedoeld is) bijna alleen onder studenten plaatsvindt en dat daarom is gekozen voor de leeftijdscategorie van studenten. Hiermee is vrijwel de totale kamerverhuurmarkt afgedekt, aldus de gemeente. Zonder nadere toelichting blijft de gemeente in haar reactie op het verslag van bevindingen hierbij.

Naast dat kamerbewoning niet alleen door studenten gebeurt, stelt de ombudsman vast dat studenten ook ouder dan 25 jaar^{6 7} kunnen zijn. En voor zover de ombudsman kan nagaan doet de leeftijd van de kamerbewoners er niet toe of er al dan niet een onttrekkingsvergunning nodig is. Iedereen die een woning met 3 verhuurbare kamers verhuurt aan 3 of meer bewoners heeft sinds de aanscherping van het beleid een onttrekkingsvergunning nodig. Dit wordt door de gemeente in haar reactie op het verslag van bevindingen ook niet ontkend. Het selectie criterium is naar oordeel van de ombudsman dan ook beperkt. Waarbij opgemerkt wordt dat het onderscheid in leeftijd raakt aan het non-discriminatie-beginsel.

De ombudsman merkt in dit kader op dat de gemeente vanuit de BAG-inventarisatie jongerenhuisvesting wel panden met 3 bewoners zonder leeftijdsbegrenzing heeft geselecteerd om te onderzoeken. Dit vanwege het feit dat er drie personen met verschillende achternamen op dit adres stonden ingeschreven. De gemeente heeft dus wel de mogelijkheid om een ruimere selectie te maken.

³ De norm *goede informatieverstrekking* houdt in dat de gemeente ervoor zorgt dat de burger tijdig de juiste informatie krijgt en deze informatie klopt, volledig en duidelijk is. Zij verstrekt niet alleen informatie als de burger erom vraagt, maar ook uit zichzelf.

⁴ De norm *fair play* brengt met zich mee dat de gemeente de burger de mogelijkheid geeft om zijn procedurele kansen te benutten en daarbij zorgt voor een eerlijke gang van zaken.

⁵ De norm *gelijke behandeling* houdt in dat de gemeente gelijke gevallen gelijk behandelt en ongelijke gevallen ongelijk al naar gelang zij van elkaar verschillen. De gemeente dient burgers met gelijke zorg en respect te behandelen.

⁶ Volgens de website van DUO kun je tot je 30ste studiefinanciering aanvragen. En heb je studiefinanciering en je wordt 30 dan loopt die gewoon door. Uiteindelijk heeft men recht op 4 jaar studiefinanciering (<https://duo.nl/particulier/studiefinanciering/voorwaarden.jsp>).

⁷ In het rapport 'Studentenonderzoek 2017' van het Nibud van september 2017 geeft het Nibud aan onderzoek te hebben gedaan naar voltijd hbo- en wo-studenten van 16 – 30 jaar. Deze groep is volgens het Nibud representatief voor alle voltijdstudenten in Nederland wat betreft leeftijd, geslacht en opleidingsrichting (hbo/wo).

een advertentie

Volgens de 'Wijziging beleidsregels' worden eigenaren van panden die niet per brief zijn aangeschreven via een advertentie opgeroepen een vergunningaanvraag te doen. Verzoekster had volgens de gemeente eventueel via deze weg op de hoogte kunnen zijn van het aangescherpte beleid en de termijn waarbinnen zij een aanvraag moest indienen.

Volgens de Dikke van Dale is de betekenis van het woord advertentie als volgt.

ad-ver-ten-tie (de; v; meervoud: advertenties)

- 1 aankondiging of aanprijzing in een krant, een tijdschrift, op internet enz.: *een paginagrote advertentie; een advertentie plaatsen*

De combinatie van de begrippen 'advertentie' en 'oproepen' duidt op een actieve handeling van de gemeente. Dat zij met een aankondiging mensen gaat aansporen om actie te ondernemen. Daarin leest de ombudsman dat de gemeente de intentie heeft om mensen niet buiten de boot te laten vallen. In dat kader begrijpt de ombudsman de brief (het selectiecriteria daargelaten) als gebaar van coulance. Want uiteindelijk probeert de gemeente met een advertentie een ieder te bereiken die door het aangescherpte beleid een onttrekkingsvergunning moet aanvragen.

Op de vraag van de ombudsman waar de gemeente de bewuste advertentie heeft geplaatst, meldt de gemeente dat dit in 2015 op de gemeentelijke website is gebeurd. De gemeente stelt hiermee aan haar wettelijke publicatieplicht te hebben voldaan en daarmee rechtmatig te hebben gehandeld. Inzicht wat die publicatie heeft ingehouden heeft de gemeente de ombudsman niet gegeven. Gaat het om de publicatie van de gewijzigde beleidsregels of betreft het de advertentie die in de bewuste beleidsregels uitdrukkelijk is toegezegd en waarin eigenaren van panden die niet zijn aangeschreven worden opgeroepen om een vergunningaanvraag te doen. De gemeente geeft ook geen inzicht waar de advertentie op de gemeentelijke website is geplaatst en hoe vaak dat is gebeurd.

De ombudsman heeft daarom zelf de gemeentelijke website geraadpleegd om de bewuste advertentie te kunnen achterhalen.

In de zogenaamde Stadsberichten van 2015 heeft zij geen advertentie gevonden waarin eigenaren van panden die niet zijn aangeschreven uitdrukkelijk worden opgeroepen om vóór 1 juli 2017 een (beperkte) onttrekkingsvergunning aan te vragen.

Via de gemeentelijke website kwam de ombudsman via de webpagina's home – wonen en leven – wonen terecht op de webpagina 'studentenhuisvesting' met onder andere nieuws over studentenhuisvesting. Op deze pagina zag de ombudsman verschillende nieuwsberichten uit 2015, echter geen advertentie waarin eigenaren die woningen verhuren aan drie personen vanwege aanscherping van het beleid worden opgeroepen om vóór 1 juli 2017 een vergunning aanvraag te doen.

The screenshot shows the website of the City of Groningen, specifically the 'Studentenhuisvesting' (Student Housing) page. The page has a red header with the 'stad groningen' logo and a search bar. Below the header is a navigation menu with links for 'Home', 'Wonen en Leven', 'Werken', 'Studeren en Leren', 'Ouderen', 'Bezoek Groningen', and 'Politiek'. The main content area is titled 'Studentenhuisvesting' and includes a 'Voorblad' section with a 'snel naar' (quick links) list. Two arrows point to specific news items in the 'Nieuws over studentenhuisvesting' section: one points to 'Kamerverhuurbeleid 2015' and the other points to 'Compensatie voor lager aantal zelfstandige wooneenheden'. The 'Kamerverhuurbeleid 2015' article is dated 17-11-2015 and discusses the withdrawal of permits for room rental. The 'Compensatie voor lager aantal zelfstandige wooneenheden' article is dated 14-10-2015 and discusses compensation for a reduction in independent housing units.

Wel trof de ombudsman op de webpagina 'studentenhuisvesting' een link naar kamerverhuurbeleid 2015 aan.

Op deze webpagina (laatst gewijzigd op 3 juli 2015) las de ombudsman de volgende informatie.

Kamerverhuurbeleid 2015.

De gemeente meldt het volgende: Per 1 juli 2015 is de huisvestingsverordening gewijzigd. In de huisvestingsverordening wordt de 15%-norm vervangen door een omgevingstoets op vergunningen voor het onttrekken, samenvoegen en splitsen van woningen en voor woningvormen (bouwkundig splitsen).

Nadere informatie volgt spoedig. Bekijk alvast voor meer informatie de bijgevoegde beleidsregels.

Ook uit deze publicatie blijkt niet dat er iets verandert voor eigenaren die hun woning met 3 kamers verhuren aan 3 personen waardoor zij op zoek zouden (moeten) gaan naar meer informatie. Ze worden in elk geval niet opgeroepen om een onttrekkingsvergunning aan te vragen.

Als men op de link 'bijgevoegde beleidsregels' klikt, komt men in het document 'beleidsregels onttrekkingsvergunningen woningvorming Huisvestingsverordening 2015' terecht. Als men vervolgens het document door scrolt komt men bij pagina 4 terecht bij het kopje 'overgangsregeling bepalen 15% en vergunnen bestaande situaties drie bewoners en drie kamers'. Daar kan men de informatie lezen die in dit rapport bovenaan pagina 3 is weergegeven. Zoals dat de gemeente via een advertentie eigenaren van panden zal oproepen om een vergunningaanvraag te doen. Deze publicatie is dus niet de advertentie waar de gewijzigde beleidsregels naar verwijzen en waarin een oproep wordt gedaan.

Verder kan men via de gemeentelijke website (home – bouwen en wonen) terecht komen op de webpagina 'kamerverhuur'. Ook op deze pagina heeft de ombudsman geen advertentie met een oproep gezien. Via deze pagina komt men terecht op de webpagina's 'Onttrekkingsvergunning voor kamerverhuur aanvragen', 'Voorwaarden voor kamerverhuur' en 'Beleid jongerenhuisvesting'. Ook op deze pagina's heeft de ombudsman geen advertentie aangetroffen.

De ombudsman stelt vast dat de gemeente de in de beleidsregels toegezegde advertentie niet heeft overlegd en dat de ombudsman de genoemde advertentie, die volgens de gemeente op haar website is geplaatst, niet heeft kunnen traceren. Weliswaar vond de ombudsman een publicatie van de beleidsregels, maar dat is niet hetzelfde als de advertentie die in die beleidsregels is toegezegd. Er is geen sprake van een uitdrukkelijke oproep aan de eigenaren van panden die niet zijn aangeschreven om vóór 1 juli 2017 een (beperkte) onttrekkingsvergunning aan te vragen. In haar reactie op het verslag van bevindingen herhaalt de gemeente dat de nieuwe regelgeving volgens wettelijke voorschriften is gepubliceerd en dat er in verschillende media aandacht is geweest voor het veranderende beleid. Deze mededeling geeft echter nog steeds geen inzicht of de publicatie de toegezegde advertentie betrof en zo ja, wat die inhoud en waar die is geplaatst. Op basis van de verkregen informatie ontstaat de indruk dat de toegezegde advertentie/oproep niet is geplaatst en de gemeente haar afspraken niet is nagekomen.

De ombudsman wijst de gemeente er nogmaals op dat betrokkenen van niets weten. In hun beleving voldeden zij netjes aan de regels. Met dat idee bezoeken zij de gemeentelijke website. Mocht er een verandering in hun rechten gaan plaatsvinden dan hoort dat op een makkelijk toegankelijke/voor hen logische plaats op de website te worden gemeld, zoals de Stadsberichten. Eventueel op de webpagina 'studentenhuisvesting' onder 'nieuws over studentenhuisvesting'. Dat de gemeente een voor betrokkenen belangrijke advertentie/oproep op haar website plaatst, hoeft niet onbehoorlijk te zijn, maar dan moet die voor nietsvermoedende betrokkenen wel eenvoudig te vinden zijn. En gelet op de overgangstermijn van 2 jaar, de gevolgen voor de eigenaren als zij niet binnen die 2 jaar reageren en gevolgen voor hun 3^{de} huurder die bij het ontbreken van een onttrekkingsvergunning uit zijn/haar kamer gezet moeten worden, had de advertentie bij herhaling geplaatst moeten worden. Van dit alles is de ombudsman niet gebleken.

conclusie

Gelet op de bovenstaande bevindingen heeft de gemeente niet conform de behoorlijkheidsnormen *goede informatieverstrekking, fair play en gelijke behandeling* gehandeld. De gemeente heeft jegens verzoekster dan ook *onbehoorlijk* gehandeld. Dit is voor de ombudsman aanleiding voor het doen van een aanbeveling om verzoekster alsnog in de gelegenheid te stellen een aanvraag voor een (beperkte) onttrekkingsvergunning in te dienen en haar daarbij niet de door de gemeente gestelde fatale termijn van 1 juli 2017 tegen te werpen. De ombudsman merkt in dit kader op dat onduidelijk blijft waarom er niet alsnog een vergunning kan worden verleend voor een situatie die eerder voldeed en verder ook nu lijkt te voldoen aan de nieuwe vereisten.

De ombudsman constateert dat de gemeente in verzoeksters geval ook nog een fout heeft gemaakt. Hierdoor is zij niet persoonlijk op de hoogte gesteld van de beleidswijziging en het feit dat zij vóór 1 juli 2017 een onttrekkingsvergunning moest aanvragen. Ook dit lijkt de ombudsman reden om verzoekster alsnog in de gelegenheid te stellen een aanvraag voor een beperkte onttrekkingsvergunning in te dienen.