

RAPPORT

Bestuursorgaan : het College van burgemeester en wethouders
Onderdeel : Stadsontwikkeling
Dossiernummer : 18.1.114

Verzoeker kreeg op 22 juni 2018 te horen dat er sprake is van een illegale situatie in zijn pand. Hij heeft voor het verhuren van de 3 aanwezige kamers aan 3 studenten geen onttrekkingsvergunning. Verzoeker stelt dat hij ook geen vergunning nodig had toen hij 25 jaar geleden het pand kocht en de kamerverhuur startte. Hij is daarna niet door de gemeente op de hoogte gesteld dat die de regels ging wijzigen. Hij heeft geen brief ontvangen en (in de krant of de gemeentelijke website) ook geen advertentie gezien. Hij werd de wijziging van de regels pas gewaar toen hij op 22 juni 2018 een brief van de gemeente ontving waarin stond dat voor het pand een vergunningplicht bestond. Toen bleek de termijn om nog een vergunning te kunnen aanvragen al een jaar te zijn verstreken. Verzoeker klaagt zich over de gebrekkige informatieverstrekking door de gemeente en vindt dat hij daarvan niet de dupe mag worden.

Bevoegdheid

Op 1 november 2018 heeft verzoeker het spreekuur van de ombudsman bezocht met zijn klacht over gedragingen van de gemeente. Gelet op dat de gemeente in eerdere klachtenonderzoeken van de ombudsman over hetzelfde onderwerp al een standpunt heeft ingenomen, heeft de ombudsman de klacht in onderzoek genomen.

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. Los daarvan blijkt door een fout verzoekers pand niet uit de selectie naar voren te zijn gekomen.

De gemeente heeft bij de aanscherping van haar beleid echter 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 gemeente stelt dat er een advertentie is geplaatst. De door de gemeente overlegde advertentie is naar oordeel van de ombudsman niet de in de beleidsregels aangekondigde advertentie. De ombudsman constateert dan ook dat de gemeente niet volgens de behoorlijkheidsnormen *goede informatieverstrekking, fair play en gelijke behandeling* heeft gehandeld. Verzoekers klacht is derhalve *gegrond*.

Aanbeveling

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

Groningen, 22 januari 2019

dhr. J. Pendjol
plv. ombudsman

Overwegingen

dossier ombudsman Groningen: 18.1.114

Verzoeker heeft al 25 jaar een pand, waarin hij 3 kamers verhuurt aan 3 personen. Hiervoor had verzoeker geen onttrekkingsvergunning nodig.

Op 22 juni 2018 kreeg verzoeker een brief van de gemeente. Daarin werd hem meegedeeld dat tijdens een inspectie op 19 juni 2018 was vastgesteld dat zich in het pand 3 verhuurbare kamers bevinden, die worden bewoond door 3 personen. En dat deze situatie vergunningsplichtig is. Daarmee merkte hij voor het eerst dat de regels zijn veranderd. En dat hij sinds 1 juli 2015 wel een vergunning nodig heeft en dat vóór 1 juli 2017 had moeten regelen. Nu is het te laat, aldus de gemeente.

Verzoeker klaagt zich erover dat de gemeente hem niet heeft geïnformeerd over het gewijzigde beleid en hem hierdoor de kans heeft ontnomen om tijdig een onttrekkingsvergunning aan te vragen. In tegenstelling tot andere eigenaren heeft hij van de gemeente geen brief ontvangen om hem te waarschuwen dat het beleid is gewijzigd en dat hij vóór 1 juli 2017 een vergunning moet aanvragen. Ook heeft hij (in de krant of op de gemeentelijke website) geen advertentie met een oproep om dit te doen gezien. Verzoeker stelt dat er sprake is van willekeur.

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*¹, *fair play*² en *gelijke behandeling*³. De vraag die voorligt is of de gemeente verzoeker wel goed heeft geïnformeerd, hem voldoende gelegenheid heeft gegeven om zijn procedurele kansen te benutten en hem op dezelfde wijze heeft behandeld als de andere burgers.

een brief aan de eigenaren

De ombudsman stelt vast dat de gemeente per 1 juli 2015 het kamerverhuurbeleid heeft aangescherpt. Ook voor een woning met 3 verhuurbare kamers die verhuurd worden aan 3 personen is een (beperkte) onttrekkingsvergunning vereist. De eigenaren van deze panden kregen tot 1 juli 2017 de tijd om zo'n vergunning aan te vragen (een overgangperiode). Door de aanscherping van het kamerverhuurbeleid wordt een situatie die eerst legaal was zonder vergunning illegaal. Het is dus van belang dat de bewuste eigenaren vóór 1 juli 2017 een onttrekkingsvergunning aanvragen.

De gemeente was zich hiervan bewust. In het beleidsstuk 'Wijziging beleidsregels onttrekkingsvergunningen ten behoeve van onzelfstandige woonruimte en woningvormingsvergunningen Huisvestingsverordening 2015' heeft zij hierover het volgende vastgelegd.

Eigenaren van deze panden worden aangeschreven dat ze een vergunning moeten aanvragen. (...) Eigenaren van panden die niet zijn aangeschreven maar wel aan de voorwaarde van de overgangsregeling vallen, worden via een advertentie opgeroepen een vergunningaanvraag te doen. (...)

De ombudsman heeft tijdens een van haar eerdere klachtonderzoeken de brief gezien die de gemeente in dit kader heeft opgesteld. Het is een uitgebreide brief waarin wordt gemeld dat er een gewijzigd kamerverhuurbeleid is, wat er is veranderd in het Kamerverhuurbeleid en de Huisvestingsverordening en wat dat voor de aangeschreven eigenaar betekent. Daarbij geeft de gemeente aan dat er een overgangperiode is. Onder het kopje 'wat moet u doen?' geeft de gemeente in de brief verder nog de volgende informatie.

¹ 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.

² 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.

³ 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.

Als het klopt dat u onder de overgangsregeling valt en in uw woning kamersgewijs wordt gewoond door drie (of in sommige gevallen meer) bewoners dan kunt u voor 1 juli 2017 met bijgevoegd aanvraagformulier een onttrekkingsvergunning aanvragen die in principe verleend wordt. Het betreft een vergunning onder voorwaarde dat de huidige woonsituatie gehandhaafd blijft. Op basis van de vergunning mag het aantal bewoners dus niet toenemen. (...)

Voor de beperkte onttrekkingsvergunning worden geen leges berekend. (...)

Verzoeker stelt dat hij geen brief heeft ontvangen. De gemeente geeft aan dat zij een selectie heeft gemaakt van eigenaren die zij wilde aanschrijven.

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. (...)

In eerdere klachtenonderzoeken (18.1.008, 18.1.020 en 18.1.036) legde de gemeente uit voor deze leeftijdsbegrenzing te hebben gekozen omdat volgens haar kamerverhuur (waarvoor de onttrekkingsvergunning bedoeld is) bijna alleen onder studenten plaatsvindt. Hiermee is vrijwel de totale kamerverhuurmarkt afgedekt, aldus de gemeente.

In een daaropvolgend klachtenonderzoek (18.1.081) heeft de gemeente met betrekking tot het leeftijdscriterium nog een nadere toelichting gegeven.

Indien we geen leeftijdscriterium hadden gesteld of de leeftijden ruimer hadden genomen, krijgen we een enorme vervuiling in de lijst. Hierdoor zou een aanzienlijk groter aantal adressen worden geselecteerd waar drie bewoners wonen met verschillende achternamen waar geen sprake is van een onzelfstandig bewoond pand. Daardoor zou een onoverzichtelijk beeld ontstaan.

In de rapporten die de ombudsman naar aanleiding van eerdere klachten heeft uitgebracht oordeelde de ombudsman dat de selectie op studenten in de leeftijdscategorie 18 – 25 jaar te beperkt is. Ook als men verhuurt aan niet-studenten, studenten met dezelfde achternaam of studenten jonger dan 18 of ouder dan 25 jaar heeft men een onttrekkingsvergunning nodig. Waarbij de ombudsman opmerkt dat het onderscheid in leeftijd raakt aan het non-discriminatiebeginsel.

Wat betreft de nadere toelichting van de gemeente kan de ombudsman volgen dat bij geen of een ruimer selectiecriterium ook eigenaren kunnen worden aangeschreven waar geen sprake is van onzelfstandige bewoning door 3 bewoners met verschillende achternamen. De vraag is echter hoe vaak dat zal voorkomen en of dit opweegt tegen het belang van de eigenaren die vóór 1 juli 2017 een onttrekkingsvergunning moesten aanvragen om te voorkomen dat hun legale situatie illegaal werd. Daar komt bij dat de gemeente in haar brief die zij naar de aangeschreven eigenaren stuurde nog het volgende heeft opgemerkt.

Mocht onze aanname onjuist zijn en valt de woning niet onder de overgangsregeling omdat er bijvoorbeeld geen sprake is van drie onzelfstandige bewoners of dat het om een andere situatie gaat, dan willen wij u vriendelijk verzoeken dat aan ons door te geven.

De gemeente hield er in haar brief dus al rekening mee dat de brief eventueel werd verstuurd naar een pandeigenaar die met de aanscherping van het kamerverhuurbeleid niets van doen had.

Daarbij constateert de ombudsman dat de gemeente de bewuste eigenaren wel wist te vinden in het kader van de BAG-inventarisatie jongerenhuisvesting. Zo heeft verzoeker in november 2015 van de gemeente een BAG-controle gehad omdat hij volgens de gegevens van de gemeente 3 kamers aan 3 personen verhuurde. Ook naderhand weet de gemeente eigenaren in het kader van handhaving te vinden. Zo kreeg verzoeker op 19 juni 2018 een inspectie omdat hij volgens de gemeente zonder vergunning 3 kamers aan 3 personen verhuurt. Verzoeker was dus als eigenaar en verhuurder van 3 onzelfstandige wooneenheden voor de gemeente traceerbaar. De gemeente geeft in dit kader aan dat er geen sprake van willekeur is geweest. Haar intentie was om alle eigenaren per brief te informeren. Helaas is gebleken dat het systeem waar de kamerverhuurpanden in geregistreerd staan niet alle

panden heeft geselecteerd. Ook het pand van verzoeker (3 kamers, 3 bewoners) staat hierin sinds 1996 geregistreerd. De gemeente vindt het spijtig dat het pand van verzoeker niet uit de selectie naar voren is gekomen, terwijl het wel binnen de selectiecriteria viel en ook uit de BAG-selectie naar voren is gekomen. Zij begrijpt niet waarom dergelijke situaties zijn ontstaan. Nu de gemeente hierover geen uitsluitel kan geven, gaat de ombudsman uit van een fout bij de selectie. De gemeente stelt dat dit voor haar een les is geweest en dat zij dergelijke zaken in de toekomst beter integraal gaat oppakken.

Wat hiervan zij, verzoeker heeft geen brief ontvangen. Het college stelt naar aanleiding van de rapporten, die op basis van eerdere klachten zijn opgesteld, te hebben geleerd. Bij toekomstige beleidswijzigingen die veel eigenaren/burgers raken, gaat de gemeente geen persoonlijke brieven meer sturen. Zij wil de nadruk gaan leggen op advertenties in huis-aan-huisbladen en de website van betere informatie voorzien zodat deze informatie ook eenvoudiger te vinden is. Over de nakoming van deze toezegging hierna meer.

een advertentie om de niet aangeschreven eigenaren te bereiken

De ombudsman leest in het beleidsstuk 'Wijziging beleidsregels (...)'⁴ dat de gemeente zich bewust is dat om wat voor reden dan ook pandeigenaren de brief niet ontvangen. Om te voorkomen dat de pandeigenaren om die reden niet op de hoogte zijn van de aanscherping het beleid wilde de gemeente een advertentie plaatsen. In het beleidsstuk schrijft de gemeente daarover het volgende.

Eigenaren van panden die niet zijn aangeschreven maar wel onder de voorwaarden van de overgangsregeling vallen worden via een advertentie opgeroepen een vergunningaanvraag te doen.

De ombudsman leest daarin dat de gemeente de intentie had 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 was het de bedoeling van de gemeente met een advertentie een ieder te bereiken die door het aangescherpte beleid een onttrekkingsvergunning moet aanvragen.

Over de advertentie meldde de gemeente de ombudsman in eerste instantie (klachtenonderzoeken 18.1.008, 18.1.020 en 18.1.036) dat de bewuste advertentie niet is geplaatst. Later (klachtenonderzoek 18.1.081) meldde de gemeente de ombudsman echter het volgende.

(...) Er is een advertentie geplaatst in de Groninger Gezinsbode van 26 augustus 2015. In deze advertentie is onder andere aangekondigd dat het college heeft besloten de Huisvestingsverordening 2015 en de Beleidsregels onttrekkingsvergunning woningvorming te wijzigen. Wellicht had in deze advertentie duidelijker moeten worden aangegeven dat de wijzigingen gevolgen hebben voor eigenaren van kamerverhuurpanden en dat ze werden opgeroepen de website van de gemeente Groningen te raadplegen.

De ombudsman heeft vastgesteld dat dit niet de advertentie is waarover de gemeente in haar beleidsstuk spreekt. In het beleidsstuk wordt gesproken over een advertentie waarin de gemeente uitdrukkelijk 'eigenaren die niet zijn aangeschreven maar wel onder de voorwaarden van de overgangsregeling vallen oproept een vergunningaanvraag te doen'. De alsnog overlegde advertentie staat ook niet in verhouding met de brief die door de gemeente naar de geselecteerde pandeigenaren is verstuurd waarin zij uitgebreid over de wijziging van het beleid worden geïnformeerd en zij gebruikmakend van het bijgevoegde aanvraagformulier uitdrukkelijk worden opgeroepen een vergunningaanvraag te doen.

Officiële gemeentelijke bekendmakingen op de website

Officiële gemeentelijke bekendmakingen zijn mededelingen van de gemeente Groningen zoals bekendmakingen en kennisgevingen van vergunningen, verordeningen, beleidsregels en andere besluiten van het gemeentebestuur.

- U vindt de officiële gemeentelijke bekendmakingen op [groningen.nl/stadsbestuur](#). Ga vervolgens naar 'Bekendmakingen regiszering' voor de volledige tekst.
- Hebt u vragen over de bekendmakingen? Bel dan telefoonnummer 14 050.

Overzicht van de door de gemeenteraad, het college van B&W of de burgemeester genomen besluiten:

- **Wijziging Huisvestingsverordening 2015**
De wijziging betreft de onttrekkingsvergunning woningvorming
- **Beleidsregels onttrekkingsvergunning woningvorming**
- **Wijziging algemene plaatselijke verordening Groningen in verband met het invoeren van het digitaal openbaarregister**
Aanpassing voor het effectiever bedrijven van de heeling van gestolen goederen
- **Wijziging van de standplaatsarieven**
De standplaatsarieven zijn geactualiseerd met ingang van 1 september 2015

⁴Wijziging beleidsregels onttrekkingsvergunningen ten behoeve van onzelfstandige woonruimte en woningvormingsvergunningen Huisvestingsverordening 2015

In een daaropvolgend klachtenonderzoek (18.1.90) deelde de gemeente over de geplaatste advertentie nog het volgende mee.

We hebben in de Gezinsbode van 26 augustus 2015 een advertentie geplaatst en daarmee de burger gewezen op dat er wijzigingen in de regelgeving hebben plaatsgevonden. Helaas hebben we in de advertentie niet opgenomen dat we de eigenaren van kamerverhuurpanden oproepen om een vergunning aan te vragen. Dit betreuren wij en hiervan hebben wij geleerd. Bij recente wijzigingen in ons kamerverhuurbeleid hebben wij een andere advertentie geplaatst.

Inmiddels heeft de ombudsman gezien dat de gemeente onder andere op 14 en 28 november 2018 in De Gezinsbode een advertentie heeft geplaatst met informatie over een beleidswijziging en een oproep aan een bepaalde groep om voor een bepaalde datum actie te ondernemen. Daarmee komt de gemeente haar toezegging naar aanleiding van de eerdere rapporten na. En dat is mooi.

Wel merkt de ombudsman hierbij op dat gelet op de bewoordingen waarmee in de 'Wijziging beleidsregels (...)' de advertentie is aangekondigd een advertentie zoals op 14 en 28 november 2018 is gepubliceerd lijkt te zijn bedoeld.

Hierover zegt de gemeente:

In de advertentie van 26 augustus is onder andere aangekondigd dat het college heeft besloten de Huisvestingsverordening en de Beleidsregels onttrekkingsvergunning woningvorming te wijzigen. Wij delen uw mening dat in de betreffende advertentie duidelijker had moeten worden aangegeven dat de wijzigingen gevolgen heeft voor de eigenaren van kamerverhuurpanden en dat ze werven opgeroepen de website van de gemeente Groningen te raadplegen. We hebben hiervan geleerd en daarom in de Gezinsbode, over de recente wijzigingen in de regelgeving de advertentie zoals op 28 november geplaatst.

In de eerdere klachtenonderzoeken merkte de gemeente over de informatieverstrekking nog het volgende op.

Wij blijven van mening dat eigenaren van panden in de gemeente Groningen zelf ook verantwoordelijk zijn dat zij op de hoogte blijven van de regelgeving en de verandering die daarbinnen plaatsvindt. Het feit dat iemand niet in de omgeving van een stad of dorp woont, waarin hij of zij wel zakelijke belangen heeft, ontslaat diegene niet van de plicht om actief op de hoogte te blijven van actuele regelgeving. Daarnaast is het simpele feit dat wanneer iemand in de registratie van de gemeente wel als eigenaar van een pand bekend is, niet inhoudt dat wij diegenen individueel van elke wijziging in regelgeving op de hoogte kunnen en hoeven stellen.

De ombudsman kan de gemeente op zich volgen dat eigenaren een bepaalde verantwoordelijkheid hebben. Maar in dit geval hebben de eigenaren die zich op de hoogte wilden stellen de aangekondigde advertentie met oproep aan de eigenaren om een onttrekkingsvergunning aan te vragen niet kunnen zien, omdat de gemeente heeft nagelaten die te publiceren. In haar reactie gaat de gemeente hieraan voorbij.

conclusie

Gelet op de bovenstaande bevindingen heeft de gemeente naar het oordeel van de ombudsman niet conform de behoorlijkheidsnormen goede informatieverstrekking, fair play en gelijke behandeling gehandeld.



aanbeveling

De ombudsman constateert dat de fout van de gemeente tot gevolg heeft dat verzoeker niet zoals uitdrukkelijk is afgesproken op de hoogte is gesteld van de beleidswijziging en het feit dat hij vóór 1 juli 2017 een onttrekkingsvergunning moest aanvragen. Het lijkt de ombudsman niet dat verzoeker de dupe mag worden van deze fout van de gemeente. Zeker in het licht van haar reactie op de eerdere rapporten dat ze in de toekomst juist de nadruk wil leggen op advertenties.

Hierop heeft de gemeente in een eerder klachtenonderzoek als volgt gereageerd.

De nieuwe regelgeving is door ons volgens de wettelijke voorschriften gepubliceerd en er is in verschillende media aandacht geweest voor het veranderde beleid. Daarnaast hebben wij als extra service geprobeerd zoveel mogelijk huiseigenaren voor wie de nieuwe regelgeving zou gaan gelden, per brief te informeren.

Regelgeving is aan verandering onderhevig en daarom is het van belang dat eigenaren van panden in de gemeente Groningen daarvan op de hoogte blijven. (...) Uw verslag geeft ons geen nieuwe argumenten of inzichten waardoor wij onze opstelling wijzigen. We hebben voldaan aan onze publicatieplicht en hebben als extra service eigenaren van panden, waarvan wij vermoeden dat ze kamers verhuren, aangeschreven. Daarnaast hebben we eigenaren twee jaar de tijd gegeven om een onttrekkingsvergunning aan te vragen. Voor deze termijn is bewust gekozen om eigenaren voldoende tijd te gunnen zich van gewijzigd beleid op de hoogte te stellen.

De ombudsman vindt in deze reactie geen rechtvaardiging voor het niet plaatsen van de in het beleidsstuk 'Wijziging beleidsregels onttrekkingsvergunningen ten behoeve van onzelfstandige woonruimte en woningvormingsvergunningen Huisvestings-verordening 2015' aangekondigde advertentie. De gemeente heeft jegens verzoeker niet conform de behoorlijkheidsnormen *goede informatieverstrekking, fair play en gelijke behandeling* gehandeld met grote gevolgen voor hem. In dat kader zal de ombudsman dan ook de aanbeveling doen om verzoeker alsnog in de gelegenheid te stellen alsnog een aanvraag voor een onttrekkingsvergunning in te dienen en hem daarbij niet de door de gemeente gestelde fatale termijn van 1 juli 2017 tegen te werpen.