

RAADSVOORSTEL:

2008-2009

Ons kenmerk: RO 08.1654314.

Registratienummer : GR 08.

Ingekomen op :

Onderwerp: 0 dB-norm voor kamerverhuurpanden.

Groningen,

Aan de raad,

Inleiding.

Over de 0 dB-norm heeft u de afgelopen jaren veelvuldig gedebatteerd. In uw raadscommissie Ruimte & Wonen van 9 april 2008 heeft u deze geluidsnorm bij kamerverhuurpanden (KVH) besproken. Hierop volgend heeft u een hoorzitting over dit onderwerp georganiseerd. Dit alles heeft geleid tot een raadsmotie. In de raadsvergadering van 18 juni 2008 heeft uw raad een motie 0 dB-norm voor kamerverhuurpanden aangenomen. Het besluit luidt:

1. bij nieuwe aanvraag voor kamerverhuurbedrijven voor vergunningverlening te verplichten een middelenpakket aan te brengen wanneer de bouwkundige staat daartoe aanleiding geeft;
2. de middelen scherper te dimensioneren;
3. voor de overige panden bij vernieuwde aanvraag deze eis te stellen en binnen drie jaar te realiseren wanneer de bouwkundige staat daartoe aanleiding geeft;
4. het college te verzoeken voor de uitvoering van de ingrijpende maatregelen voldoende handhaving capaciteit te organiseren.

In uw motie geeft u aan dat de 0 dB-norm betrokken moet worden bij de vergunningverlening. Voor kamerverhuur is op dit moment nog een tweetal vergunningen noodzakelijk; de onttrekkingsvergunning en de exploitatievergunning. Beide vergunningen zijn daarvoor echter juridisch ongeschikt.

Onttrekkingsvergunning.

In de Huisvestingsverordening heeft u vastgesteld dat als een zelfstandige woningruimte wordt omgezet naar een onzelfstandige woningruimte hiervoor een onttrekkingsvergunning noodzakelijk is. Met deze vergunning kunnen we het aantal KVH panden reguleren. Onlangs heeft uw raad besloten dat er per straat maximaal 15% KVH panden mogen zijn. De onttrekkingsvergunning is alleen bedoeld om gemeentelijke volkshuisvestelijke doelstellingen te bereiken. Introductie van de 0 dB-norm in het kader van deze vergunning stuit dan ook op juridische bezwaren.

Exploitatievergunning.

De exploitatievergunning is voorgeschreven en geregeld in de Groninger bouwverordening. In een bouwverordening mogen volgens vaste rechtspraak geen bouwvoorschriften worden opgenomen. Bouwvoorschriften horen immers thuis in het landelijk geüniformeerde Bouwbesluit. De 0 dB-norm is een in het Bouwbesluit voorgeschreven norm en daarom bij uitstek een technisch voorschrift dat niet op basis van de bouwverordening kan worden opgelegd. De (her)introduktie van de 0 dB-norm (in welke verschijningsvorm dan ook) in de bestaande vergunningenstructuur stuit dan ook op juridische bezwaren.

Voor de volledigheid wordt toegevoegd dat de bestaande vergunningenstructuur binnenkort zal moeten worden heroverwogen als gevolg van de inwerkingtreding van het Gebruiksbesluit. Als gevolg daarvan komt immers een groot gedeelte van de normen voor kamerverhuur die nu in de bouwverordening staan, te vervallen (te weten alle voorschriften uit een oogpunt van brandveiligheid). De lokale normen worden vervangen door landelijk uniforme normen. De vergunningplicht komt ofwel te vervallen (voor de "kleinere" panden van minder dan 5 personen) ofwel komt daarvoor een meldingplicht in de plaats. Bezien moet worden of er in die situatie nog voldoende rechtvaardiging bestaat om daarnaast nog een afzonderlijk stelsel van exploitatievergunningen te handhaven.

De exacte gevolgen van het Gebruiksbesluit voor de exploitatievergunning zijn op dit moment nog niet bekend. Deze gevolgen zullen wij u via een separate nota ter besluitvorming aanbieden. Dit doen wij op het moment dat de VNG gereed is met het ontwikkelen van een nieuwe standaard model bouwverordening. Dan brengen wij onze bouwverordening in overeenstemming met het Gebruiksbesluit. Daarnaast heeft ministerie van VROM nog geen handreiking opgesteld, waarin gemeenten worden geïnformeerd over de werking van het Gebruiksbesluit.

Gelet op het belang dat ook uw raad hecht aan een snelle introductie van de 0 dB-norm, acht ons college het wenselijk dat wordt gekozen voor een uitvoeringswijze die onafhankelijk is van de ontwikkeling rond het Gebruiksbesluit en die ook geen hypotheek legt op de daaromtrent te voeren discussie met uw raad. Ook om die reden wordt voorgesteld om de 0 dB-norm, vooruitlopend daarop, niet langs de weg van de vergunningplicht op te leggen.

Kamerverhuurverordening.

Als derde optie is niet ondenkbaar dat een afzonderlijke kamerverhuurverordening in het leven zou worden geroepen. De stadsadvocaat acht het op basis van de wetsgeschiedenis niet uitgesloten dat dáárin, anders dan in de bouwverordening, wél lokale technische bouwvoorschriften zouden mogen worden opgenomen, maar acht dat vanwege een relatief recente rechterlijke uitspraak wel risicovol. Daarnaast kan worden vastgesteld dat het tot stand brengen van een geheel nieuw te ontwerpen vergunningenstelsel om voor de hand liggende redenen een onwenselijke vertraging zal betekenen voor de invoering van de 0 dB-norm. Ook daarbij zal bovendien de verhouding met het Gebruiksbesluit onder ogen moeten worden gezien.

Uit het voorgaande volgt dat, uit een oogpunt van effectiviteit en snelheid van de daadwerkelijke oplegging van de 0 dB-norm, de introductie van de 0 dB-norm met behulp van artikel 13 Woningwet de voorkeur verdient.

Het opleggen van de 0 dB-norm via een aanschrijving op basis van de Woningwet.
Het is niet noodzakelijk om alle KVH panden aan te schrijven. Uit de *Quick Scan geluidsisolatie particuliere woningvoorraad* kwam naar voren dat vooral de plafondvloerconstructie van beneden- en bovenwoningen niet voldoet aan de 0 dB-norm. De wanden tussen de huizen onderling zijn over het algemeen wel 0 dB-proof. Op basis van deze quick scan is een aantal referentiewoningen bepaald. Naar schatting 90 % van de KVH panden voldoet aan de beschrijving van deze referentiewoningen. Voor deze KVH panden kunnen we standaard middelpakketten voorschrijven. Bij de andere KVH panden is maatwerk noodzakelijk, omdat het vaak gaat om “unieke” panden. Dit vergt een aanzienlijke inspanning.

Groningen heeft 3000 KVH panden. Daarvan zijn circa 2000 beneden- en bovenwoningen. In de binnenstad bevinden zich circa 200 van deze beneden- en bovenwoningen. De panden in de binnenstad hoeven niet te voldoen aan de 0 dB-norm. De binnenstad (het gebied binnen de Diepenring) kent een bijzonder karakter door de directe nabijheid van voorzieningen en de grote dichtheid van stedelijke functies op een klein oppervlak met alle daarbij behorende geluidsoverlast. Om deze reden wordt de 0 dB-norm niet in de binnenstad toegepast. In circa 100 panden buiten de binnenstad is zowel de beneden als de bovenwoning onzelfstandige bewoning. Aangezien deze panden door bewoners worden bewoond met dezelfde woon- en leefcultuur kan toepassing van de geluidsnorm hier achterwege blijven. Dit houdt in dat er in totaal 1700 KVH panden moeten worden aangeschreven, waarbij voor circa 170 panden maatwerk noodzakelijk zal zijn.

De overige 1000 KVH panden zijn geen beneden- of bovenwoningen. Hier speelt de 0 dB-problematiek niet. Deze panden hoeven daarom niet te worden aangeschreven.

Werkwijze nieuwe kamerverhuurpanden.

Hoewel voorgesteld wordt om geen juridische koppeling te maken tussen de exploitatievergunning en de 0 dB-norm, kunnen vergunningaanvraag en aanschrijving in de uitvoeringspraktijk wel worden gekoppeld.

Zoals eerder vermeld is voor een nieuw KVH pand een onttrekkingsvergunning noodzakelijk. Het aantal KVH panden neemt jaarlijks met circa 150 toe, waarvan naar verwachting circa 90 panden moeten worden aangeschreven.

Bij ontvangst van een aanvraag voor een onttrekkingsvergunning zal in voorkomende gevallen direct een aanschrijving artikel 13 Woningwet worden verstuurd, indien het een beneden of bovenwoning betreft. De KVH exploitant moet dan alvorens hij het pand in gebruik neemt de 0 dB-maatregelen uitvoeren. Bij deze werkwijze wordt weliswaar de onttrekkingsvergunning niet geweigerd als de 0 dB-maatregelen (nog) niet zijn uitgevoerd, maar kan er zonodig meteen handhavend worden opgetreden, als die maatregelen niet getroffen zijn. Materieel verkeert de exploitant dan in dezelfde situatie als wanneer hij de onttrekkingsvergunning geweigerd zou hebben gekregen.

Werkwijze bestaande kamerverhuurpanden.

De bestaande panden zullen we via de aanschrijving artikel 13 Woningwet de 0 dB-norm opleggen. Dit gaan we doen op het moment dat de huidige exploitatievergunning verloopt. De exploitatievergunning is drie jaar geldig. Dit houdt in dat we de KVH panden binnen drie jaar zullen aanschrijven om te gaan voldoen aan de 0 dB-norm. De verhuurders krijgen één jaar de tijd om maatregelen te treffen. Er zal rekening worden gehouden met de praktische uitvoeringsproblemen van de desbetreffende eigenaren. KVH panden zonder een geldige vergunning moeten binnen één jaar aan de 0 dB-norm voldoen.

Kostenverdeling VvE's.

De kosten van de maatregelen komen in eerste instantie terecht bij de aangeschreven huiseigenaar. Als het gaat om een woning die in appartementsrechten is gesplitst, is die eigenaar echter lid van een vereniging van eigenaren (VvE). Iedere VvE kent interne regels over verdeling van gemeenschappelijke kosten. Wat die regels precies zijn en welke kosten voor verdeling in aanmerking komen, kan per VvE verschillen. Meestal zal het gaan om kosten van gemeenschappelijke voorzieningen als gevels, daken en vloeren, waardoor de overige eigenaren worden gebaat (denk aan een reparatie van het dak). Het is niet ondenkbaar dat aangeschreven verhuurders, via deze interne, civiele regels van hun VvE, zullen proberen een pro rata deel van de kosten voor de 0 dB-voorzieningen neer te leggen bij de andere appartements-eigenaren.

Wij gaan er vanuit dat die andere eigenaren zich met succes zullen kunnen verweren tegen dergelijke aanspraken. Alleen de verhuurder profiteert van deze maatregelen doordat deze zijn eigendom geschikt maakt voor een meer lucratieve functie. De aanpassingen nemen, op zijn best, slechts de negatieve gevolgen daarvan voor de overige deelnemers weg, zodat zij daardoor hoogstens niet worden geschaad.

Wij wijzen er verder op dat VvE's hun interne regels zodanig kunnen aanpassen dat dergelijke kosten van interne herverdeling worden uitgesloten. Veel van de bestaande regels schrijven bovendien toestemming voor een functiewijziging naar kamerverhuur voor, zodat de overige leden een instrument in handen hebben om dat zonodig ook af te dwingen.

Niettemin kan niet helemaal worden uitgesloten dat in sommige gevallen toch zal worden geprobeerd om dergelijke kosten pro rata door te berekenen aan de overige leden van de VvE. Als in dat soort gevallen het civiele recht onverhoopt onvoldoende soelaas blijkt te bieden, is ons college voornemens de ten dienste staande bestuursrechtelijke bevoegdheden maximaal in te zetten om dat onwenselijke gevolg te voorkomen. Ons college laat onderzoeken of in dat soort gevallen, als uiterste middel, de kamergewijze verhuur als zodanig kan worden beëindigd.

Scherpere dimensionering van het middelenpakket.

In uw motie komt naar voren dat het middelenpakket scherper gedimensioneerd zou moeten worden. Het is echter de vraag in hoeverre dat wettelijk gezien ook mag. We mogen immers geen bouwkundige eisen stellen die boven het niveau Bouwbesluit Nieuwbouw uitstijgen. Wij zullen via geluidsmetingen nagaan of de maatregelen inderdaad het gewenste effect opleveren. Indien noodzakelijk – en binnen het

Bouwbesluit Nieuwbouw mogelijk – zal het middelenpakket nog scherper gedimensioneerd worden.

Ingangsdatum en organiseren voldoende handhavingscapaciteit.

Wij zijn inmiddels – met de huidige personele capaciteit – gestart met de uitvoering van de hierboven beschreven werkwijze, beginnend bij nieuwe aanvragen voor kamerverhuurpanden. Voor de totale invoering, en dan vooral bij bestaande kamerverhuurpanden, is echter meer capaciteit nodig. In uw motie heeft u ons verzocht voldoende handhavingscapaciteit te organiseren voor de uitvoering van de ingrijpende maatregelen.

Door met de huidige capaciteit eerst alleen te beginnen met de vergunningsaanvragen voor nieuwe kamerverhuurpanden, kan het maken van extra kosten nog even worden uitgesteld. Zodra we echter beginnen met invoering bij bestaande panden, gaan de uitgaven oplopen. Hieronder zetten wij op een rij om welke bedragen het dan gaat.

Incidentele kosten.

• Bestaande KVH panden (1700 st.) aanschrijven en handhaven op de 0 dB-norm	€ 1.076.000,--
• Extra onderzoek "niet" standaard KVH panden (170 st.)	€ 281.000,--
• Kosten t.b.v. gerechtelijke procedures	€ 50.000,--

Totale incidentele kosten	€ 1.407.000,--

De motie voorziet in de aanpak van de bestaande KVH panden in drie jaar tijd.
De incidentele kosten bedragen per jaar € 1.407.000,-- / 3 jaar = € 469.000,--.

Structurele kosten.

Naast de incidentele kosten is er ook sprake van structurele kosten. Het gaat hierbij om de nieuwe aanvragen voor een kamerverhuurpand in een beneden- of boven-woning. Het gaat hierbij om circa 90 nieuwe aanvragen voor een onttrekkings-vergunning die moeten worden aangeschreven. De kosten hiervoor bedragen € 54.000,-- structureel.

Inkomsten uit het gemeentefonds.

Elk pand dat via een onttrekkingsvergunning wordt omgezet van een zelfstandige wooneenheid naar onzelfstandige wooneenheden levert inkomsten uit het gemeentefonds op. In 2008 zullen naar verwachting circa 150 onttrekkings-vergunningen worden verleend. Per onttrekkingsvergunning wordt gemiddeld 4,5 wooneenheid gerealiseerd. De gemeente zal in 2009 per nieuwe wooneenheid € 613,-- ontvangen uit het gemeentefonds. Totaal leveren de onttrekkings-vergunningen die in 2008 worden verleend in 2009 € 413.775,-- op.

Evaluatie.

In de praktijk moet blijken hoe de aanschrijving op basis van artikel 13 Woningwet uitpakt. We zijn immers de eerste gemeente die een 0 dB-norm op deze wijze gaat opleggen. Daarom stellen wij voor om deze methodiek na één jaar te evalueren. Op dat moment zijn ook de consequenties van het Gebruiksbesluit duidelijk en zal blijken hoe

dit besluit in de praktijk zal uitpakken en welke beleidsvrijheid de gemeente heeft gekregen. Voor het uitvoeren van de 0 dB-norm is een totaal budget van € 1.407.000,- - incidenteel nodig. Daarnaast is er sprake van € 54.000,- aan structurele kosten. Er wordt voorgesteld om voor 2009 € 1.000.000,- incidenteel ter beschikking te stellen. Wij stellen voor om de besluitvorming over de overige financiële middelen te betrekken bij de evaluatie van de 0 dB-norm.

Wij hopen dat u kunt instemmen met deze lijn bij de uitvoering van uw motie.

Gelet op het vorenstaande stellen wij u voor te besluiten:

- I. incidenteel een budget van € 1.000.000,- ter beschikking te stellen t.b.v. de uitvoering van de 0 dB-norm;
- II. dit te dekken uit de nieuw beleidsgelden 2009;
- III. de resterende benodigde dekking te betrekken bij de begrotingsbehandeling vanaf 2010;
- IV. kennis te nemen van de beleidsregels 0 dB-norm;
- V. kennis te nemen van de uitvoeringsmethodiek voor de 0 dB-norm bij kamerverhuurpanden.

Burgemeester en wethouders
van Groningen,

de burgemeester,

de secretaris,

Jacq. Wallage.

H.P. Bakker.