



## Onderwerp

Beleidsregels kamerverhuur 2021 en voorbereidingsbesluit facetbestemmingsplan kamerverhuur

<b>Opsteller</b>	Kristiaan Laumen/Marc Muntjewerff	<b>Behandeldatum</b>	29 juni 2021
<b>Programma</b>	Wonen en Stedelijke ontwikkeling	<b>Status</b>	Openbaar
<b>Portefeuillehouder</b>	H. Tiemens en N.P. Vergunst		

---

## Advies

1. De *Beleidsregels Kamerverhuur 2021* vast te stellen.
2. De brief aan de raad over de *Beleidsregels Kamerverhuur 2021* vast te stellen.

## Aan de raad voor te stellen

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 de raad het beleidsvoornemen geuit om een facetbestemmingsplan kamerverhuur op te stellen. De planning is het ontwerpfacetbestemmingsplan kamerverhuur in oktober 2021 ter inzage te leggen. Begin 2022 is de vaststelling van het facetbestemmingsplan door de raad voorzien. Om te voorkomen dat in de tussentijd nog gebouwen zonder omgevingsvergunning verkamerd worden, is het wenselijk om een voorbereidingsbesluit te nemen.

Met bijgevoegd raadsvoorstel wordt het voorbereidingsbesluit door ons college aan de raad voorgelegd. Dit is een vervolg van de brief aan de raad van 6 april 2021. Deze brief bevatte de beoogde planning en uitgangspunten van het kamerverhuurbeleid. De brief bevatte een aankondiging om een voorbereidingsbesluit kamerverhuur aan de raad voor te leggen.

Met dit collegevoorstel liggen ook de *Beleidsregels Kamerverhuur 2021* ter vaststelling voor. In het raadsvoorstel van 23 september 2020 is opgenomen dat het facetbestemmingsplan kamerverhuur een verbod op verkamering bevat. Van dit verbod kan met een omgevingsvergunning worden afgeweken. Per vergunningsaanvraag kan op deze manier een ruimtelijke afweging worden gemaakt. Om deze afweging goed te kunnen maken zijn beleidsregels opgesteld.

### Beoogde impact

De *Beleidsregels Kamerverhuur 2021* vast te stellen voor beoordeling van aanvragen voor kamerbewoning en de raad door middel van bijgevoegde brief over de vaststelling van de beleidsregels te informeren.

De raad voor te stellen een voorbereidingsbesluit in de zin van artikel 3.7 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) te nemen. Hierin te bepalen dat het verboden is om 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. *De Beleidsregels Kamerverhuur 2021 zijn een uitwerking van de kamerverhuurregels in bestemmingsplannen.*

De gemeenteraad heeft verschillende bestemmingsplannen met een verbod op verkamering vastgesteld. In deze bestemmingsplannen is opgenomen dat de vraag of een omgevingsvergunning voor verkamering kan worden verleend wordt getoetst aan beleidsregels.

Het wijzigen van het gebruik van een woning naar kamerbewoning is in strijd met het in voorbereiding zijnde facetbestemmingsplan kamerverhuur en bestemmingsplannen met een regeling voor kamerbewoning. Op basis van deze bestemmingsplannen is het mogelijk om onder bepaalde voorwaarden kamerbewoning mogelijk te maken (binnenplanse afwijkbevoegdheid). Dat is het geval als er geen sprake is van een onaanvaardbare negatieve inbreuk op het woon- en leefklimaat in de omgeving van het betreffende gebouw. Of daarvan sprake is, is aan het college van burgemeester en wethouders om te beoordelen. De invulling van voornoemd criterium van de binnenplanse afwijkbevoegdheid kan worden neergelegd in beleidsregels. Deze beleidsregels bieden ook het kader voor buitenplanse afwijkingen en functiewijzigingen van niet-wonen functies zoals kantoren naar kamerbewoning.

1.2. *De Beleidsregels Kamerverhuur 2021 worden gebruikt om omgevingsvergunningsaanvragen voor verkamering te beoordelen.*

Met het vaststellen van de beleidsregels wordt aangegeven op welke manier aanvragen voor een omgevingsvergunning voor verkamering worden beoordeeld. Deze beoordeling wordt uitgevoerd door de Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN).

1.3. *De Beleidsregels Kamerverhuur 2021 sluiten aan bij het bestaande regelkader.*

Het gaat hierbij om ruimtelijk relevante regels. Bij het opstellen van de Beleidsregels Kamerverhuur 2021 is aangesloten bij de bestaande regels voor zover die te vertalen zijn in een bestemmingsplan. Het bestaande regelkader staat in de *Huisvestingsverordening gemeente Nijmegen 2020* en de *Beleidsregels omzetting en onttrekking van zelfstandige woonruimte Nijmegen 2020*.

De geluidsregels zijn wel aangepast ten opzichte van de Huisvestingsverordening gemeente Nijmegen 2020. Zie daarvoor de kanttekeningen.

*1.4. Het vaststellen van beleidsregels is een bevoegdheid van het college*

Ons college is bevoegd om door middel van het verlenen van een omgevingsvergunning af te wijken van het verbod op verkamering en kan hiervoor beleidsregels vaststellen. Volgens de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kan een bestuursorgaan beleidsregels vaststellen met betrekking tot een hem toekomende of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende bevoegdheid. Dat blijkt uit Titel 4.3 artikel 4.81 en verder van de Awb.

*2.1. We informeren de raad proactief over de vaststelling van de Beleidsregels kamerverhuur 2021.*

Met bijgevoegde brief informeren we de raad over de vaststelling van de beleidsregels. De beleidsregels zijn opgenomen in de bijlage van de brief.

*2.2. We bieden de raad aan om een technische toelichting te verzorgen.*

Het kamerverhuurbeleid, bestaande uit het facetbestemmingsplan, voorbereidingsbesluit en beleidsregels kamerverhuur in relatie tot het woningonttrekkingsbeleid uit de Huisvestingsverordening is juridisch complex. In de brief aan de raad wordt aangeboden om een technische toelichting te verzorgen.

*3.1. 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 en 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.

*4.1. Verkleinen van een gat in de kamerverhuurregelgeving.*

In de brief aan de raad van 6 april 2021 hebben we aangegeven een voorbereidingsbesluit voor te bereiden. Met dit collegevoorstel geven we een vervolg aan dit voornemen.

## Collegevoorstel

Door de uitspraak van de Raad van State van 23 juni 2021 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 raadsbesluit van 23 september 2020 is via [overheid.nl](http://overheid.nl) (gemeentebblad) het voornemen bekend gemaakt niet eerder dan een jaar 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.

### *5.1. We stellen voor een afwijkingsmogelijkheid op te nemen.*

In een voorbereidingsbesluit kan ook worden bepaald dat van het verbod kan worden afgeweken als de voorgenomen gebruikswijziging niet strijdig is met het in voorbereiding zijnde facetbestemmingsplan kamerverhuur. Een aanvraag omgevingsvergunning voor verkamering wordt beoordeeld aan de hand van de *Beleidsregels Kamerverhuur 2021*.

Het in voorbereiding zijnde facetbestemmingsplan kamerverhuur wordt als bijlage bij het raadsvoorstel opgenomen.

### *4.1. Volgens de Wet ruimtelijke ordening (Wro) wordt in het voorbereidingsbesluit aangegeven wanneer het in werking treedt.*

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.”* Bepaald is dat het voorbereidingsbesluit op 7 oktober 2021 in werking treedt. Dit valt samen met de beoogde terinzagelegging van het ontwerpfacetbestemmingsplan kamerverhuur.

## Kanttekeningen

### *1.1. De geluidsregels zijn aangepast t.o.v. de Huisvestingsverordening gemeente Nijmegen 2020.*

Bij het opstellen van de *Beleidsregels Kamerverhuur 2021* zijn alle ruimtelijke relevante regels nogmaals beoordeeld. De geluidsregels zijn aangevuld met regels voor contactgeluid. Het doel van de geluidsregels is te voorkomen dat een onaanvaardbare

inbreuk op een goede ruimtelijke ordening ontstaat als gevolg van een toename van de geluidsbelasting.

Veel panden kunnen naar alle waarschijnlijkheid nog voldoen aan de regels. Al dan niet na het aanbrengen van geluidwerende voorzieningen. Oudere panden zullen niet zonder ingrijpende maatregelen aan de geluidseisen kunnen voldoen.

### *3.1. We reguleren alleen verkamering.*

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

### *3.2. Het voorbereidingsbesluit en ontwerpafzetbestemmingsplan 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.

### *3.3. 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 dus 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 elkaar deels 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

## Collegevoorstel

goed verhuurderschap (voor zover niet ruimtelijk relevant) en het specifiek beschermen van goedkope woningen.

### Financiën

Het opnemen van een verbod op verkamering in het voorbereidingsbesluit 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

De Beleidsregels Kamerverhuur 2021 inclusief bijbehorende bijlage worden gepubliceerd in het gemeenteblad op [overheid.nl](http://overheid.nl). De beleidsregels treden een dag na bekendmaking in werking.

Het is van belang dat in de planning rekening wordt gehouden dat ons college het ontwerpfacetbestemmingsplan ter inzage legt, maar dat de 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.

Zowel tegen de vaststelling van het voorbereidingsbesluit als de beleidsregels staat geen bezwaar of beroep open.

### Bijlage(n)

1. Beleidsregels Kamerverhuur 2021
2. Bijlage bij Beleidsregels Kamerverhuur 2021: Schetsmatige voorbeelden van artikel 2.1 lid 1 en 2.
3. Brief aan de raad over de Beleidsregels Kamerverhuur 2021.
4. Raadsvoorstel voorbereidingsbesluit facetbestemmingsplan kamerverhuur.
5. Verbeelding voorbereidingsbesluit facetbestemmingsplan kamerverhuur.
6. Concept-facetbestemmingsplan kamerverhuur.