

TOELICHTING OP DE VERORDENING TOT EERSTE WIJZIGING VAN DE APV TIEL 2021

Artikel A

De gemeenteraad stelde op 16 juni 2021 de APV Tiel 2021 vast. Op dezelfde datum werd het Alcoholbesluit bekendgemaakt in de Staatscourant (Stcrt 2021, Nr. 30032). Het Alcoholbesluit is op 1 juli 2021 in werking getreden. Het Alcoholbesluit vervangt onder andere het Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet. In artikel 2:28A van de APV Tiel 2021 wordt nog naar het – inmiddels achterhaalde – Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet verwezen.

Artikel B

Algemeen

Met deze wijziging van de APV wordt een vergunningstelsel geïntroduceerd voor kamerverhuurbedrijven, ook als de bemiddeling via een tussenpersoon loopt. De vergunning wordt de verhuurdersvergunning genoemd. In de praktijk is namelijk gebleken dat zich misstanden voordoen die met de tot op heden beschikbare (gemeentelijke) middelen niet of niet voldoende kunnen worden bestreden. Het betreft hier onder meer, doch niet uitsluitend, misstanden rondom de bewoning door arbeidsmigranten. Voor een nadere onderbouwing van de misstanden rondom de bewoning door arbeidsmigranten wordt verwezen naar de 'Kadernota Arbeidsmigranten Tiel' van juli 2018.

Voor deze specifieke problematiek bestaat ook landelijk grote aandacht zoals volgt uit het rapport 'Geen tweederangsburgers' van Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten van 30 oktober 2020. Het Aanjaagteam adviseert gemeenten in het rapport om een verhuurdersvergunning in te stellen. Zo is het mogelijk voor de gemeente om eisen te stellen aan de verhuurder, zodat daarmee misstanden kunnen worden voorkomen en aangepakt.

Er wordt momenteel in diverse gemeenten geëxperimenteerd met een verhuurdersvergunning. In de praktijk zal moeten blijken of de verhuurdersvergunning voldoende basis is voor het aanpakken en voorkomen van de misstanden.

Het is gewenst dat de burgemeester kan ingrijpen als zich misstanden voordoen in kamerverhuurbedrijven. Het gaat daarbij in de praktijk om een hele ontoelaatbare gedragingen, waaronder onder meer, maar niet uitsluitend, het herhaaldelijk rekenen van te hoge huurprijzen en bemiddelingskosten en het intimideren of onder druk zetten van (potentiële) huurders met alle denkbare middelen. Ook komt het voor dat huurders in hun woonomgeving worden lastiggevalen of getreiterd. Ook is er vaak onvoldoende toezicht, waardoor (ernstige) overlast bij omwonenden ontstaat en voldoen woonruimtes niet aan de geldende eisen. Het betreft hier een probleem dat de openbare orde en veiligheid raakt.

De instrumenten die de gemeente heeft op grond van de Huisvestingswet zijn onvoldoende om de misstanden structureel aan te pakken. Van de bevoegdheden die de gemeente heeft op grond van de Huisvestingswet kan namelijk slechts gebruik worden gemaakt indien dat noodzakelijk en geschikt is voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimte. Een huisvestingsverordening kan bijvoorbeeld alleen voor de duur van ten hoogste vier jaar worden vastgesteld.

Wanneer zich misstanden voordoen, dient degene die het kamerverhuurbedrijf exploiteert of laat exploiteren, het recht te worden ontnomen om daarmee door te gaan. Om dat mogelijk te maken wordt dit vergunningstelsel geïntroduceerd. Misstanden moeten worden voorkomen door bij de toegang tot de kamerverhuurmarkt een toets te laten plaatsvinden op slecht levensgedrag of in het verleden gebleken slecht verhuurderschap. Waar nodig kunnen ook de middelen van de Wet Bibob worden ingezet. Bij het verlenen van de vergunning kunnen eventueel voorschriften worden gesteld om misstanden te voorkomen. Als na vergunningverlening blijkt dat toch misstanden plaatsvinden, dan kan de vergunning worden ingetrokken. Uiteraard kan ook worden gehandhaafd op naleving van de aan de vergunning verbonden voorschriften en de nadere regels. Exploitanten zijn gehouden de nadere regels na te leven, omdat dit als voorschrift aan de vergunning wordt verbonden. Aldus kan door handhaving worden afgedwongen dat men zich aan die regels houdt. Omdat sommige partijen een groot aantal panden in binnen de gemeente heeft, geldt een intrekking in de eerste plaats voor het pand waarvoor de vergunning is verleend. In gevallen waarin het wangedrag van de exploitant van het kamerverhuurbedrijf echter dermate ernstig is dat ook voor andere locaties van de betrokken exploitant niet langer aanvaardbaar is dat deze over een kamerverhuurvergunning beschikken, kunnen ook de vergunningen voor die andere locaties worden ingetrokken.

Hoewel uiteraard niet alle misstanden met dit vergunningstelsel kunnen worden bestreden, heeft de burgemeester met dit stelsel niettemin een krachtig wapen in handen. Zolang men zich netjes gedraagt voldoet aan de geldende wet- en regelgeving, is de vergunningplicht op zichzelf geen verzwaring of verhindering van de exploitatie van de betrokken bedrijven en ook de toegang tot de onderhavige markt wordt als zodanig niet beperkt. Het stelsel is niet discriminatoir.

Door een vergunningplicht te introduceren met een toetsing vooraf, wordt de afhankelijkheid van de aangiften en klachten van bewoners en omwonenden sterk verminderd. Ten aanzien van sommige misstanden geldt bovendien dat deze te ernstig zijn om over te laten aan controle achteraf. De vergunning dient derhalve ook om kwaadwillende exploitanten van de markt te weren of te verdrijven. Alleen zo kunnen de bestaande misstanden worden aangepakt. De raad acht het bestaan van het onderhavige handvat voor de burgemeester om die misstanden te voorkomen en te bestrijden dan ook dringend aangewezen in het openbaar belang.

De aanvraag van de vergunning wordt gepubliceerd, zodat omwonenden een zienswijze kunnen indienen. Tegen de verleende vergunning kan bezwaar worden gemaakt door belanghebbenden.

Artikelsgewijs

Artikel 5:38 Definities

Kamerverhuurbedrijf

Een kamerverhuurbedrijf is gedefinieerd als een gebouw waarin al dan niet bedrijfsmatig, woonruimte wordt verhuurd of in gebruik wordt gegeven. Het is een ruim begrip waarbij is bedoeld dat een vergunning is vereist voor alle gebouwen waarin gebruik van drie of meer onzelfstandige woonruimtes plaatsvindt, en/of een zelfstandige woonruimte door drie of meer personen wordt gedeeld die geen huishouden zijn. De kamerverhuurvergunning wordt derhalve per pand verleend. Het gebruik van de woonruimte is specifiek bij arbeidsmigranten vaak onderdeel van de arbeidsovereenkomst, zodat discussie kan ontstaan over de vraag of sprake is van verhuur. Om te voorkomen dat bij een dergelijke constructie geen vergunning nodig is, valt het in gebruik geven van woonruimte zonder huurovereenkomst ook onder de definitie van kamerverhuurbedrijf.

Onzelfstandige woonruimte

Voor het begrip “onzelfstandige woonruimte” is aangesloten bij de definities uit de Huisvestingswet, met een nadere verduidelijking. Dit houdt verband met het gegeven dat de kamerverhuurvergunning voor bestaande gevallen wordt gekoppeld aan de omzettings- en/of onttrekkingsvergunning.

Het kan bij een kamerverhuurbedrijf gaan om onzelfstandige woonruimte en om zelfstandige woonruimte, voor zover die bestemd is voor gebruik door drie personen die geen gemeenschappelijk huishouden vormen. Immers dient onder de werking van de vergunning ook de situatie te vallen waarbij in huisvesting van bijvoorbeeld studenten, jongeren of arbeidsmigranten wordt voorzien door (kleine) zelfstandige woonruimten te realiseren. Het is niet de bedoeling dat wooncomplexen van zelfstandige of onzelfstandige woonruimte waar zorg wordt verleend onder de vergunningsplicht vallen. Ook als het gaat om (kortstondige) toeristische verhuur is geen verhuurvergunning vereist. Denk hierbij aan hotels en B&B's. Dit omdat de misstanden die deze regel beoogt te bestrijden, zich in dergelijke gevallen niet voordoen, althans niet in een mate die regulering rechtvaardigt. Bewoning door arbeidsmigranten in welke vorm dan ook valt in ieder geval niet onder (kortstondige) toeristische verhuur. Ook situaties waarin sprake is van hospitaverhuur – verhuurder heeft zelf woonverblijf in de woning – vallen buiten de reikwijdte van de vergunningplicht.

Slecht verhuurderschap

Slecht verhuurderschap omvat in feite alle gedragingen die kunnen worden aangemerkt als toerekenbare tekortkomingen uit de huurovereenkomst, waaronder ook gedragingen die kennelijk in strijd zijn met hetgeen een goed verhuurder betaamt. Deze eisen gelden ook als een formele huurovereenkomst ontbreekt, ook in dat geval wordt gesproken van verhuurder en slecht verhuurderschap. Hieronder vallen alle vormen van intimidatie, dreigen met geweld, herhaalde treiterijen, ongeoorloofd binnentreden, het uitvoeren van (onnodige) herstelwerkzaamheden op bewust hinderlijke tijdstippen, maar vanzelfsprekend ook het laten ontstaan of voortbestaan van een zeer slechte onderhoudstoestand van een pand.

Onder slecht verhuurderschap kan tevens worden begrepen het handelen in strijd met hetgeen de relevante huurwetgeving voorschrijft, waar het gaat om huurprijzen, het rekenen van verboden bemiddelingskosten, het weigeren van het verstrekken van een kwitantie na betaling, het rekenen van verboden all-in prijzen, etc. etc. Ook kan onder meer gedacht worden aan financieel wangedrag, zoals het in rekening brengen van hoge of anderszins ontoelaatbare bemiddelingskosten of administratie kosten, misbruik van tijdelijke contracten of naar-aard-van-korte-duur contracten, het weigeren van het verstrekken van een overeenkomst of bijvoorbeeld kwitantie na betaling, 'sleutelgeld', geld voor gebruik fiets, discriminatie en uitsluiting van huurders door zwarte lijsten, etc. Ook ontruimingën waarbij de wettelijke regels niet in acht worden genomen, wordt gezien als slecht verhuurderschap.

Artikel 5:39 Vergunning kamerverhuurbedrijf

De eigenaar van het pand is verantwoordelijk voor de vergunning. De vergunning is persoonsgebonden en gekoppeld aan het betreffende kamerverhuurpand. Vandaar dat het verbod ook geldt voor het laten exploiteren van een kamerverhuurpand. Bij verkoop van het kamerverhuurpand waarvoor vergunning is verleend, dient de nieuwe eigenaar een nieuwe vergunning aan te vragen.

Artikel 5:40 Vergunningaanvraag

Met dit artikel wordt de wijze van indiening van de aanvraag om een vergunning geregeld, evenals welke gegevens en bescheiden moeten worden overgelegd. De vereiste gegevens worden nodig geacht teneinde een weloverwogen beslissing te kunnen nemen over de aanvraag om de vergunning.

Artikel 5:41 Beslistermijn

In die situatie dat bij een aanvraag om een vergunning de Bibob-procedure moet worden gevolgd vergt dat meer tijd dan normaliter het geval is. De termijn moet dan verdaagd kunnen worden. Dit vergunningplicht voor kamerverhuurbedrijven valt onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn. Hier is er vanwege dwingende redenen van algemeen belang voor gekozen om de *lex silencio positivo* van toepassing uit te zonderen. Het zou met name vanwege aspecten van openbare orde en milieu onwenselijk zijn als deze zonder een op het kamerverhuurbedrijf afgestemde vergunning kunnen openen.

Artikel 5:42 Weigeringsgronden

De weigeringsgronden lijken in belangrijke mate op die van de exploitatievergunningen voor openbare inrichtingen.

Eerste lid, sub c

Het kamerverhuur pand dient te voldoen aan de bouwkundige en veiligheidseisen zoals in dit artikel genoemd. De veiligheid van bewoners staat voorop.

Eerste lid, sub d

Uiteraard geldt dat het begrip “slecht levensgedrag” mede wordt ingekleurd door de context van het kamerverhuurbedrijf.

Derde lid

Een vergunning kan worden geweigerd als eenzelfde vergunning in de voorafgaande periode van drie jaar daarvoor eerder is geweigerd of ingetrokken. Het kan dan ook gaan om vergunningen van andere bedrijven, waarmee de aanvrager echter zodanig nauwe banden heeft dat moet worden gevreesd dat het ongewenste gedrag zich ook daar voordoet. Bijvoorbeeld omdat de zeggenschap (materieel) bij dezelfde personen berust.

Artikel 5:43 Intrekken, opschorten of wijzigen vergunning

Vanzelfsprekend geldt dat niet iedere overtreding op zichzelf een intrekking van de vergunning of handhaving rechtvaardigt. Het moet gaan om gedragingen die op zichzelf als ernstig zijn te kwalificeren en die aanleiding geven tot twijfel over de integriteit van de verhuurder. Gedragingen die op zich wel als laakbaar, maar nog niet als ernstig kunnen worden gekwalificeerd, kunnen aanleiding geven tot intrekking van de vergunning als het gaat om gedragingen die met een zekere regelmaat worden herhaald of die passen binnen een patroon van vergelijkbare gedragingen. Ook een patroon van kleine treiterijen kan dus op zichzelf aanleiding geven tot intrekking.

Wangedragingen van partijen (eigenaren, verhuurders en bemiddelaars) die in dit verband een zakelijk samenwerkingsverband hebben, zoals bedoeld in de wet Bibob, worden over en weer aan elkaar toegerekend voor de werking van de intrekkingsgronden.

Zoals in de algemene toelichting gezegd, geldt de kamerverhuurvergunning per pand en is deze persoonsgebonden. Dat betekent ook dat de vergunning in beginsel wordt ingetrokken voor het pand waar de gedragingen plaatsvinden die aanleiding zijn voor de intrekking. Vanzelfsprekend kan de situatie zich echter voordoen dat zich een intrekkingsgrond voordoet die van betekenis is

voor alle panden die door één en dezelfde (rechts)persoon worden geëxploiteerd. In dat geval kunnen alle aan die (rechts)persoon verleende vergunningen worden ingetrokken.

Artikel 5:44 Overgangsbepalingen

In situaties die reeds bestaan zes maanden vóór de inwerkingtreding kan een eigenaar een vergunning aanvragen op basis van de overgangsregeling. De aanvrager zal met bewijsstukken moeten aantonen dat in de genoemde periode sprake was van een situatie die voldoet aan de omschrijving van kamerverhuurbedrijf. Ook zal aangetoond moeten worden dat aan de bouwkundige- en veiligheidseisen wordt voldaan. De burgemeester kan nadere voorschriften aan de overgangsvergunning verbinden als daar aanleiding voor bestaat. Wordt niet aan de gestelde voorwaarden voldaan of wordt een aanvraag te laat ingediend, dan gelden de nieuwe eisen van deze afdeling.

Er is niet voor gekozen om alle zittende exploitanten van rechtswege over een vergunning te laten beschikken, nu wenselijk wordt geacht dat juist ten aanzien van de bestaande kamerverhuurbedrijven een onderzoek plaatsvindt naar het zich voordoen van eventuele weigeringsgronden en om de burgemeester de gelegenheid te geven – waar wenselijk – een Bibob-onderzoek te doen.

Is zich tijdens de werking van de overgangsbepalingen een uitzonderlijke situatie voordoet, kan de burgemeester vanwege het belang van de openbare orde bij besluit de werking aan dat overgangsrecht ontnemen, zodat direct daarna handhavend kan worden opgetreden tegen de exploitatie zonder vergunning. De relevante intrekingsgronden kunnen dus al direct worden toegepast op bestaande bedrijven.

Na de periode van zes maanden, na inwerkingtreding van deze afdeling, kan geen beroep meer worden gedaan op de voornoemde overgangsregeling en worden alle aanvragen getoetst aan de geldende (nieuwe) regels in deze afdeling.