

Algemene toelichting

Inleiding

Hierna wordt de totstandkoming en het doel van de Huisvestingsverordening uiteengezet. Vervolgens wordt het juridisch kader geschetst en wordt ingegaan op de uitvoering en handhaving. Tot slot volgt een artikelgewijze toelichting.

Juridisch kader

De Huisvestingswet 2014 biedt gemeenten instrumentarium om te sturen op onder andere woonruimteverdeling (sociale huur en/of betaalbare nieuwbouw koop), woningvoorraadbeheer en opkopen van bestaande koopwoningen door beleggers. Om van deze instrumenten gebruik te mogen maken, moet worden aangetoond dat er sprake is van schaarste met onevenredige effecten in de gemeente. Als hier sprake van is, dan kan een Huisvestingsverordening als instrument worden ingezet voor een periode van vier jaar.

Het uitgangspunt van de wet is de vrijheid van vestiging. Iedereen die rechtmatig in Nederland verblijft, heeft het recht om zich vrijelijk te verplaatsen en te vestigen. Dit grondrecht kan alleen worden beperkt als dit noodzakelijk is voor het algemeen belang. Dat belang kan volgens de wet gelegen zijn in het tegengaan van de onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimte. Als hier aantoonbaar sprake van is en als het instrumentarium van de wet geschikt en proportioneel is om die effecten te bestrijden, kunnen gemeenten verdelingsregels stellen.

Alleen het bestaan van schaarste is onvoldoende reden om van het instrument Huisvestingsverordening gebruik te maken. Het moet gaan om verdringing van kwetsbare groepen, als gevolg van die schaarste. Om de rechten van woningzoekenden niet onnodig te beperken, moet ingrijpen in de woonruimtevoorraad beperkt blijven tot die delen van de woningmarkt waar de onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste zich voordoen.

Deze Huisvestingsverordening is van toepassing op:

1. zelfstandige nieuwbouw betaalbare woonruimten die te koop worden aangeboden (huisvestingsvergunning).
2. het omzetten en omgezet houden van zelfstandige woonruimte in onzelfstandige woonruimte, het wijzigen van het aantal onzelfstandige woonruimtes en het voortzetten van kamerverhuur door een nieuwe eigenaar (omzettingsvergunning)
3. de verhuur van bestaande woningen in aangewezen wijken (vergunning opkoopbescherming)

De huisvestingsverordening geldt voor een periode van 4 jaar.

Huisvestingsvergunning voor nieuwbouwkoopwoningen

In het Bestuursakkoord Dichtbij, Betrokken en Bevlogen voor de periode 2022-2026 is opgenomen dat zodra het wettelijk mogelijk is, we inwoners en mensen die sociaal en economisch gebonden zijn voorrang geven op nieuw woningaanbod. Op 25 september 2024 heeft de raad van Deventer de Woonvisie Deventer 2024 – ‘Samen bouwen aan goed wonen’ vastgesteld. Hierin is opgenomen dat de raad optimaal gebruik wil maken van de mogelijkheid om voorrang te geven aan mensen met een economische, maatschappelijke of lokale binding.

Met het aan de Huisvestingsverordening toevoegen van voorrang op nieuw koopwoningaanbod kan volgens de wet voor maximaal 50% voorrang worden gegeven aan woningzoekenden met een lokale maatschappelijke en/of economische binding. Onder maatschappelijke binding verstaat de wet dat een woningzoekende zes jaar onafgebroken jaren inwoner is of zes jaar van de afgelopen tien jaar inwoner is geweest van (delen van) de gemeente (of regio). Ook geeft de wet aan dat een woningzoekende een redelijk, met de plaatselijke samenleving verband houdend belang kan hebben zich in die woningmarktregio, die gemeente of dat deel van de gemeente te vestigen. Onder economische binding wordt verstaan dat de woningzoekende een in economisch opzicht redelijk belang heeft om zich in de regio of in een gemeente te vestigen. Binnen de groep woningzoekenden met binding mag voorrang gegeven worden aan groepen met een (door gemeenten te definiëren) vitale beroepsgroep.

Onderzoek

Voor het regelen voor voorrang voor mensen met binding op nieuw woningaanbod is bureauonderzoek gedaan naar de schaarste op de koopwoningmarkt en de effecten hiervan. Dit onderzoek is vastgelegd in de ‘Notitie schaarste en effecten, april 2025’.

De Huisvestingswet kent geen precieze definitie van schaarste: het is aan gemeenten zelf om te beredeneren of hier sprake van is op de lokale woningmarkt. Uit de verkenning van vraag en aanbod constateren wij dat er in Deventer in de betaalbare koop schaarste aangetoond kan worden. Hoewel het lastig is om de exacte effecten van de schaarste te duiden, zien wij voldoende aanwijzingen dat verdringing plaatsvindt. Voor sturing op wijkniveau is onvoldoende informatie beschikbaar om uitspraken te doen.

Op basis van het onderzoek is er voldoende aanleiding om voorrangsregels in te stellen voor nieuwbouw koopwoningen. Deze voorrangsregels gelden voor nieuwbouw koopwoningen met een koopprijs van ten hoogste de wettelijke koopprijsgrens (405.000 (prijspeil 2025). Hieraan wordt uitvoering gegeven door deze woningen huisvestingsvergunningplichtig te maken. Dat betekent dat de woningen niet in gebruik genomen of gegeven mogen worden zonder huisvestingsvergunning.

De voorrangsregel laten we alleen van toepassing zijn op woningzoekenden met maatschappelijke binding. Daarin zien we verdringingseffecten optreden.

Wijzigingen in de woonruimtevoorraad

Deventer kent een groot aantal kamerverhuurpanden. Van eengezinswoningen of appartementen die in zijn totaliteit kamergewijs worden verhuurd, tot reguliere studentenhuisvesting en zeer kleinschalige kamerverhuur. De gemeente Deventer kent sinds 2008 een kamerverhuurregeling vastgelegd in de verschillende opeenvolgende Huisvestingsverordeningen. In 2008 was de omzettingsvergunningplicht beperkt tot de wijk Voorstad-oost. Na evaluaties van deze, als pilot opgezette, kamerverhuurregeling is op 2 december 2009 besloten, vooruitlopend op definitieve besluitvorming inzake uitbreiding van de regeling naar de hele stad, de Huisvestingsverordening te wijzigen en van toepassing te verklaren op de Oude Schil en Rivierenwijk om op deze manier verschuivingseffecten tegen te gaan.

Uitbreiding van de regeling naar het gehele grondgebied van de gemeente Deventer in 2012 was de volgende stap in de aanpak en regulering van kamerverhuur. In 2014 is de Huisvestingswet gewijzigd, met onder meer een maximale werkingstermijn van de huisvestingsverordening van 4 jaar. In 2015, 2019 en 2022 is de Huisvestingsverordening opnieuw vastgesteld, met een ongewijzigde voortzetting van het bestaande beleid om het aantal kamerverhuurpanden in Deventer te reguleren. Sinds 2022 gold de omzettingsvergunningplicht niet meer voor het omzetten van woningen in het duurdere segment.

Bij het inzetten van een vergunningstelsel moet de raad iedere keer onderbouwen waarom een dergelijke vergunning noodzakelijk en geschikt is voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimte.

Uit onderzoek blijkt dat tot de NHG-grens (€ 450.000 per 1 januari 2025) sprake is van schaarste aan woonruimte. Dit is, ten opzichte van 2022, niet verbeterd. Een omzettingsvergunning is noodzakelijk en geschikt voor het bestrijden van 'onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimte' in de gehele gemeente. Daarnaast blijkt een omzettingsvergunning op basis van leefbaarheidsproblematiek noodzakelijk en geschikt in de wijken Voorstad en Rivierenwijk. De eerder aangehaalde 'Notitie schaarste en effecten, april 2025' en de 'Onderbouwing nadere regels leefbaarheid' maken onderdeel uit van deze toelichting en gelden als onderbouwing voor de noodzaak van de omzettingsvergunning.

Voor woningen met een WOZ-waarde tot de NHG-grens kan worden vastgehouden aan een vergunningplicht voor het omzetten en omgezet houden van zelfstandige woonruimte naar onzelfstandige woonruimte. Voor de woningen met een WOZ-waarde boven de NHG-grens kan de noodzaak voor een dergelijke vergunningplicht enkel in de wijken Voorstad en Rivierenwijk worden onderbouwd op basis van leefbaarheidsproblematiek. Dit betekent dat in de Huisvestingsverordening een begrenzing wordt opgenomen, met uitzondering van deze twee wijken. Voor het omzetten van woningen met een WOZ-waarde boven die NHG-grens is in Voorstad en Rivierenwijk wel en in de overige delen van de gemeente geen omzettingsvergunning nodig. In alle gebieden gelden uiteraard wel regels, zoals onder andere opgenomen in het Besluit bouwwerken leefomgeving (brandveiligheid, ventilatie) en het omgevingsplan (functie wonen).

Verder geeft de Huisvestingwet aan wat er dan in ieder geval dient te worden geregeld in de Huisvestingsverordening. Zo moeten onder andere de weigeringsgronden en de voorwaarden en voorschriften die het college aan de vergunning kan verbinden in de verordening worden bepaald. Deze regels zijn vertaald en uitgewerkt in de Huisvestingsverordening.

Opkoopbescherming

Op 1 januari 2022 is hoofdstuk 7, Tijdelijke regeling inzake opkoopbescherming, van de Huisvestingswet in werking getreden. Die tijdelijkheid is uitgewerkt in artikel 51 van de wet, vijfde tot en met achtste lid. Uiterlijk elke vijf jaar moet de praktijk van hoofdstuk 7 door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden geëvalueerd. Die evaluatie kan leiden tot het vervallen van hoofdstuk 7. Dan geldende bepalingen over opkoopbescherming in gemeentelijke verordeningen blijven vervolgens nog twee jaren van kracht.

Hoofdstuk 7 van de Huisvestingswet maakt het mogelijk om in de Huisvestingsverordening een regeling op te nemen om in aangewezen gebieden van de gemeente koopwoningen in het goedkope en middeldure segment te beschermen tegen het opkopen door ondernemingen of particulieren die dergelijke woningen willen omzetten in (veelal dure) huurwoningen. Door deze omzetting gaan de woningen verloren voor de meeste starters en andere niet zeer bemiddelden die op zoek zijn naar een betaalbare koopwoning. Voor het verhuren van aangewezen koopwoningen wordt dan een vergunningstelsel ingevoerd, waarmee kan worden verzekerd dat de omzetting van een koopwoning in een verhuurwoning alleen wordt toegestaan in gevallen waarin dat alleszins redelijk is. Zo'n vergunningstelsel wordt aangeduid als een stelsel van opkoopbescherming. Een stelsel van opkoopbescherming mag alleen worden ingevoerd als daarvoor een dringende reden is.

In 2022 is geconstateerd dat in zeven wijken sprake is van een situatie waarbij relatief veel woningen worden onttrokken aan de schaarse markt van betaalbare koopwoningen. Daarom is voor die gebieden per 26 oktober 2022 een stelsel van opkoopbescherming ingevoerd in de Huisvestingsverordening. In tussentijd is de schaarste op de woningmarkt alleen maar toegenomen ('Notitie schaarste en effecten, april 2025'), wat de voortzetting van dit instrument rechtvaardigt. Uit een evaluatie (raadsmededeling 2025-98) blijkt dat er niet een zodanige verspreiding is naar andere wijken, dat daar ook opkoopbescherming ingevoerd moet worden.

Toezicht en Handhaving

Voor het realiseren van de met de regeling beoogde doelen is onontbeerlijk dat de regeling zonder problemen kan worden nageleefd door de betrokkenen en dat ze daadwerkelijk kan worden uitgevoerd door de aangewezen bestuursorganen (in de vorm van het beschikken op aanvragen) en dat ze vervolgens effectief worden gehandhaafd.

Op grond van artikel 33 van de Huisvestingswet wijst het college ambtenaren aan die met het toezicht op de naleving van de Huisvestingswet en de regels in de Huisvestingsverordening zijn belast. Deze toezichthouders zijn op basis van de Huisvestingswet bevoegd woningen binnen te treden zonder toestemming van de bewoner (artikel 34). In de Huisvestingswet is tevens geregeld dat de overtreding van een op die wet steunende verordening of in het kader daarvan verleende vergunning strafbaar is.

Handhaving van het bepaalde in de Huisvestingsverordening, zoals het omzetten zonder vergunning of het handelen in strijd met een vergunning, vindt primair instantie plaats door het opleggen van een herstelsanctie. Dat betekent dat aan een overtreder een last onder dwangsom wordt opgelegd om een overtreding binnen een bepaalde tijd ongedaan te maken. De verordening biedt de mogelijkheid om in plaats daarvan een bestuurlijke boete (strafsanctie) op te leggen.

Artikelsgewijze toelichting

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1 Definitiebepaling

In dit artikel worden de begrippen uitgelegd die bij de toepassing van de verordening een rol spelen. Voor de meeste begrippen wordt verwezen naar de Huisvestingswet.

Nieuwbouw: hieronder vallen nieuwbouwwoningen. Maar ook woonruimte die is ontstaan door transformatie van b.v. een kantoorpand en niet eerder bewoond is geweest, moet onder de Huisvestingswet worden gezien als nieuwbouw.

Eigenaar: In artikel 23 van de wet is bepaald dat een vergunning voor het omzetten van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte alleen kan worden aangevraagd door de eigenaar van de woonruimte respectievelijk het gebouw. De Huisvestingswet 2014 bevat echter geen definitie van het begrip eigenaar. De memorie van toelichting en ook de jurisprudentie maakt niet duidelijk waarom in de Huisvestingswet 2014 niet langer een definitie is opgenomen van het begrip eigenaar. In de verordening is daarom aangesloten bij hetgeen verstaan wordt onder eigenaar uit het Burgerlijk Wetboek, alsmede de erfpachter, vruchtgebruiker en gerechtigde tot een appartementsrecht als bedoeld in artikel 106 van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek.

Huishouden: het begrip “huishouden” wordt genoemd in de definitie “onzelfstandige woonruimte”. Het kan gaan om een alleenstaande, of om twee of meer personen. Essentieel is dat de personen hun hoofdverblijf in dezelfde woonruimte hebben. Ook moet sprake zijn van een duurzame gemeenschappelijke huishouding, dat wil zeggen dat personen in ieder geval de intentie hebben om langdurig samen te wonen en gezamenlijk een huishouden te vormen. Daar hoort bewuste wederzijdse zorg en taakverdeling bij die het enkel samen bewonen van woonruimte overstijgt.

Verkoper: bij woningbouwprojecten zal het gaan om de projectontwikkelaar of een aannemer. Vaak doen deze niet zelf de verkoop maar wordt gebruik gemaakt van de diensten van makelaars. Daarom zijn ook dergelijke dienstverleners als verkoper benoemd.

Woonruimte: onder dit begrip vallen alle besloten ruimten die, al dan niet tezamen met een of meer andere ruimten, bestemd of geschikt zijn voor bewoning door een huishouden. Daaronder vallen ook de voor bewoning bestemde ruimten - of samenstellen van zodanige ruimten - die het kenmerk van zelfstandigheid ontberen doordat ze bijvoorbeeld geen eigen voordeur, keuken of toilet hebben, maar deze voorzieningen met anderen delen. Onzelfstandige woonruimte heeft geen deur die vanaf de straatzijde of vanuit een gemeenschappelijke verkeersruimte (zoals de hal in een appartementengebouw) direct toegang geeft tot die woonruimte.

Bedrijfsmatig onroerend goed is in de hier gegeven definitie tevens begrepen onder het begrip woonruimte, voor zover dat onroerend goed bestemd en geschikt is voor bewoning door een huishouden. De betekenis van het begrip bewoning is gelijk aan de betekenis die daaraan in het normale spraakgebruik wordt gehecht.

Wezenlijke voorzieningen: hieronder vallen in ieder geval keuken, toilet en douche- of badkamer. Deze moeten niet alleen binnen de woonruimte zijn gelegen maar ook exclusief gebruikt worden door de huurder van die woonruimte. Dit moet uit omstandigheden en de situatie ter plaatse zijn af te leiden. Het exclusieve gebruik kan bijvoorbeeld blijken uit het huurcontract. Als meerdere huishoudens aanspraak kunnen maken op het gebruik van deze wezenlijke voorzieningen, is er geen sprake van een zelfstandige woonruimte.

Een zelfstandige woonruimte moet daadwerkelijk zelfstandig in gebruik zijn. Dat wil zeggen dat de zelfstandige woonruimte wordt bewoond door één duurzaam gemeenschappelijk huishouden. Wanneer er meerdere huishoudens in een zelfstandige woonruimte wonen, dan is de zelfstandige woonruimte door het feitelijke gebruik omgezet naar onzelfstandige woonruimte.

De woonvraag is de laatste jaren veranderd, mede door de druk op de woningmarkt. Starters op de woningmarkt wijken bij het gebrek aan betaalbare woningen uit naar onzelfstandige woonruimte. Zij zijn minder bereid om voorzieningen als keuken en badkamer met anderen te delen. Eigenaren van kamerverhuurpanden spelen daar op in. Zij brengen wezenlijke voorzieningen in kamers aan of nemen exclusief gebruik van dergelijke voorzieningen in huurovereenkomsten op na het realiseren van extra wezenlijke voorzieningen. Denk hierbij aan het maken van een of twee extra badkamers en het vastleggen dat een bepaalde huurder het exclusieve gebruik op een bepaalde badkamer heeft. Tot op heden is de lijn gevolgd dat alle wezenlijke voorzieningen gedeeld moeten zijn en daar is ook handhavend tegen opgetreden. Aan de andere kant is er een duidelijke behoefte aan woonruimte waar een bewoner als enige kan beschikken over een wezenlijke voorziening, al dan niet op zijn kamer. De eerdere strenge lijn wordt losgelaten. Vanuit het oogpunt van toezicht en handhaving wordt in dat geval alleen een keuken als wezenlijke voorziening toegestaan. Het is eenvoudiger om te constateren dat een toilet of badkamer op de kamer aanwezig is, dan een keuken.

WOZ-waarde: de WOZ-waarde van een pand wordt jaarlijks vastgesteld. De vastgestelde waarde op het moment van de aanvraag om vergunning is bepalend voor de vergunningplicht.

NHG-kostengrens: de landelijke NHG-kostengrens wordt jaarlijks bepaald en fluctueert, al naar gelang de situatie op de woningmarkt.

Hoofdstuk 2 Huisvestingsvergunning voor koopwoningen

Artikel 2 Aanwijzen vergunningplichtige woonruimte

De vergunningplicht vloeit rechtstreeks voort uit de Huisvestingswet. In de verordening moeten de categorieën van woonruimten van woonruimten waarvoor de vergunningplicht geldt worden aangewezen. Dit betekent dat het verboden is om zonder huisvestingsvergunning woonruimte in gebruik te nemen of te geven.

In dit geval betreft het koopwoningen en wordt dus bedoeld op het verkopen of aankopen van een nieuwbouw koopwoning in het gehele grondgebied van de gemeente Deventer met een koopprijs van de wettelijke koopprijsgrens tot € 405.000 (prijsspeil 2025). Voor het bewonen van nieuwbouw woonruimte boven deze koopprijsgrens geldt geen huisvestingsvergunningplicht op grond van de Huisvestingsverordening. Ook geldt de vergunningplicht niet voor bestaande koopwoningen. Daarnaast zijn specifieke type woningen hiervan uitgesloten, zoals opgenomen in het tweede lid van dit artikel.

Artikel 4 Bekendmaking aanbod van nieuw te bouwen voor verkoop bestemde woonruimte

Met dit artikel wordt geregeld welke informatie voor woningzoekenden beschikbaar moet zijn als nieuwbouwkop woningen in het aangewezen segment in de verkoop komen. Behalve informatie over de woningen, gaat het ook om informatie over inkomensgrenzen en voorrang bij toewijzing. Een woningzoekende weet dan vooraf waar hij aan toe is en kan zich daar op voorbereiden. **Artikel 5 Verslaglegging van het aanbod van nieuw te bouwen voor verkoop bestemde woonruimte**

Dit artikel vraagt een verkoper om bepaalde informatie over het aanbiedingsproces vast te leggen en voor een bepaalde periode te bewaren. Dit is nodig om te kunnen nagaan of de woonruimte op de

juiste manier is aangeboden en of de toewijzing volgens de regels is gegaan. Als verkoper deze informatie niet kan verstrekken of deze informatie niet inzichtelijk heeft, kan dit gevolgen hebben voor het verlenen van een huisvestingsvergunning.

Artikel 6 & 7 Voorrang bij maatschappelijke bindingen - Rangorde woningzoekenden

Deze artikelen bevatten de rangordebepalingen waarop de woonruimte moet worden toegewezen aan woningzoekenden. Maximaal 50% van de betaalbare nieuwbouw koopwoningen wordt met voorrang toegewezen aan woningzoekenden met maatschappelijke binding. In de praktijk is het mogelijk dat 100% van de woningen wordt toegewezen aan woningzoekenden met maatschappelijke binding. Maar door deze voorrangsregel en rangordebepaling zorgen we er voor dat in ieder geval 50% van de woningen terecht komt bij maatschappelijk gebondenen.

Artikel 9 Criteria voor verlening huisvestingsvergunning

Dit artikel bevat voorschriften op basis waarvan een huisvestingsvergunning wordt verleend of geweigerd, etc. Hierin wordt ook verwezen naar de voorwaarden die de Huisvestingswet 2014 hieraan stelt. De criteria van de Huisvestingswet zijn onverminderd van toepassing. Als een aanvrager niet voldoet aan een van de eisen die de Huisvestingswet stelt aan een aanvrager, is dat een rechtstreekse weigeringsgrond. Daarboven geeft de Huisvestingsverordening aanvullende weigeringsgronden die specifiek zien op de voorrang voor woningzoekenden met maatschappelijke binding en de wijze waarop de woningen zijn toegewezen.

Hoofdstuk 3 Wijzigingen in de woonruimtevoorraad

Artikel 11 Aanwijzen vergunningplichtige woonruimte

De vergunningplicht vloeit rechtstreeks voort uit de Huisvestingswet. In de verordening moeten de categorieën van woonruimten van woonruimten waarvoor de vergunningplicht geldt worden aangewezen. Dit betekent dat het verboden is om zonder omzettingsvergunning zelfstandige woonruimte om te zetten in onzelfstandige woonruimte. Het stelsel van omzettingsvergunningen geldt voor alle zelfstandige woonruimte in het gehele grondgebied van de gemeente Deventer met een WOZ-waarde tot de NHG-kostengrens. Voor het omzetten van woonruimte boven deze NHG-kostengrens geldt geen vergunningplicht op grond van de Huisvestingsverordening.

Ook is onderscheid gemaakt tussen de situatie waarin de eigenaar tevens woonachtig is in de betreffende woning (vergunningplicht vanaf twee kamers en/of twee personen) en waarin dit niet het geval is (vergunningplicht vanaf drie kamers en/of drie personen). Uitgangspunt hierbij is de gedachte dat zeer kleinschalige kamerverhuur geen zodanige wijziging teweegbrengt in de samenstelling van de woonruimtevoorraad dat dit noopt tot regulering. Vergunningvrij beneden de NHG-kostengrens is daarmee eveneens de situatie waarin een huishouden één kamer verhuurt en de situatie waarin een zelfstandige woonruimte is omgezet naar twee onzelfstandige woonruimtes.

Ook het wijzigen van het aantal onzelfstandige woonruimtes is vergunningplichtig. Met het uitbreiden van het aantal kamers voor kamerverhuur in een pand kan de druk op de leefbaarheid voor de omgeving toenemen.

Een omzettingsvergunning is persoonsgebonden. Daarom is er een verbod om zonder vergunning het gebruik als kamerverhuurpand voort te zetten. De nieuwe eigenaar heeft een omzettingsvergunning nodig.

Artikel 2 van de Huisvestingswet geeft de gemeenteraad de bevoegdheid om een vergunningplicht in te stellen voor zover dit noodzakelijk is voor het behoud van de leefbaarheid van de woonomgeving.

Er hoeft geen noodzaak te zijn vanuit het oogpunt van het bestrijden van een onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimte. In het kader van leefbaarheid geldt het verbod om zonder omzettingsvergunning zelfstandige woonruimte in onzelfstandige woonruimte om te zetten en omgezet te houden in de wijken Voorstad en Rivierenwijk voor alle woonruimte, en dus ook voor woningen met een WOZ-waarde boven de NHG-kostengrens. Voor kamerverhuur die sinds inwerkingtreding van de Huisvestingsverordening Deventer 2022 vergunningvrij is gestart of voortgezet, geldt een overgangsregeling. Eigenaren van woningen krijgen de gelegenheid een omzettingsvergunning aan te vragen. Meer hierover bij de toelichting op artikel 32.

Artikel 14 Weigeringsgronden

Artikel 24 van de Huisvestingswet bepaalt dat de gemeenteraad in de huisvestingsverordening regels stelt omtrent de gronden die tot weigering van een omzettingsvergunning kunnen leiden. De gemeenteraad kan alleen van zijn bevoegdheden op grond van de Huisvestingswet gebruik maken indien dat noodzakelijk en geschikt is voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimte. Het belang van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad moet worden afgewogen tegen het met de omzetting gediende belang. Bij de bescherming van deze belangen kan, blijkens de wetsgeschiedenis, ook leefbaarheid een rol spelen.

Aangenomen wordt dat ingeval meer dan 7,5% van de woonruimten in de betreffende straat met dezelfde postcode wordt gebruikt als kamerverhuurpand, het woon- en leefmilieu zodanig wordt aangetast dat de vergunning om die reden in ieder geval moet worden geweigerd. Deze in het eerste lid neergelegde 7,5%-norm is een objectivering van het ervaringsgegeven dat vanuit kamergewijs verhuurde woningen in het algemeen meer druk op de woonomgeving van anderen uitgaat in de vorm van overlast dan vanuit woningen met gezinsbewoning.

Een uitzondering op de norm van 7,5% als harde weigeringsgrond is kamerverhuur in kleine postcodegebieden. Het hanteren van de norm van 7,5 % houdt in dat er in een postcodegebied van minder dan 13-14 woningen geen omzettingsvergunning verleend kan worden. Het eerste kamerverhuurpand zorgt namelijk meteen voor een overschrijding van die 7,5%. Om die reden voorziet het tweede lid in een uitzondering voor dergelijke kleinere postcodegebieden. De verplichte weigeringsgrond is in dat geval alleen van toepassing als er in dat postcodegebied al een ander vergund kamerverhuurpand aanwezig is.

Van belang is dat adressen waar sprake is van vergunningvrije kamerverhuur niet meetellen in het aantal panden dat de verplichte weigeringsgrond bepaalt. Vergunningvrije kamerverhuur, hetzij vergunningvrij vanwege de ondergrens aan aantal bewoners/onzelfstandige woonruimte hetzij vergunningvrij vanwege de Woz-waarde, wordt niet geregistreerd en is niet bekend bij de gemeente. Er doen zich gelegenheden voor waarbij naar verwachting het woon- en leefmilieu onaanvaardbaar wordt verstoord door het verlenen van een omzettingsvergunning ondanks dat de 7.5% norm in het postcodegebied nog niet is overschreden. Het derde lid bevat weigeringsgronden die naast het belang van behoud of samenstelling van de woonruimtevoorraad ook zien op leefbaarheid. Het bepaalde onder d. maakt een afweging mogelijk als het postcodegebied wel ruimte biedt voor een nieuw kamerverhuurpand, maar in de directe omgeving al andere kamerverhuurpanden aanwezig zijn. Voorbeeld hiervan zijn kamerverhuurpanden die net in een ander postcodegebied liggen of in een flatgebouw.

Uit ervaring blijkt dat vergunninghouders er in de regel voor kiezen om zoveel mogelijk onzelfstandige woonruimte te realiseren. Dit kan leiden tot onwenselijke en onverantwoorde aantallen onzelfstandige woonruimtes in woningen. Dit heeft zowel te maken met leefbaarheid voor de directe omgeving maar ook met de leefbaarheid in de betreffende woning voor de bewoners. Om die reden is een minimale

gebruiksoppervlakte per bewoner voorgeschreven. Als uit de aanvraag blijkt dat deze norm niet wordt behaald, kunnen burgemeester en wethouders de vergunning weigeren.

Daarnaast kan een gebouw vanwege een slechte staat van onderhoud of vanwege de indeling en gehorigheid ongeschikt zijn als kamerverhuurpand. Met onderdeel f. biedt dit burgemeester en wethouders grondslag om een vergunning te kunnen weigeren.

Onderdeel g. heeft betrekking op de situatie dat een pand is ingericht als woonruimte maar wonen op die locatie op grond van het omgevingsplan niet is toegestaan.

Onderdeel h. heeft betrekking op de mogelijkheid in artikel 25, eerste lid van de wet om een aanvrager een toets op grond van de wet Bibob te laten doorlopen. Een negatief advies van het Landelijk Bureau Bibob kan in dat geval leiden tot een weigering van de gevraagde vergunning.

Artikel 16 Weigeringsgronden wijzigen aantal onzelfstandige woonruimtes

Bij het wijzigen van het aantal onzelfstandige woonruimtes is strijd met de regels van het omgevingsplan opgenomen als weigeringsgrond. Het pand waarvoor eerder omzettingsvergunning is verleend kan intern dusdanig zijn verbouwd dat (bijna) geen sprake meer is van onzelfstandige woonruimtes maar van verschillende zelfstandige woonruimtes (studio's). Het omgevingsplan laat in veel gevallen dit niet toe. Om te voorkomen dat via de Huisvestingsverordening alsnog meegewerkt wordt aan een dergelijke constructie, is strijd met de regels van het omgevingsplan nodig als weigeringsgrond.

Artikel 17 Aanvraag omzettingsvergunning bij wijziging eigendom

Omdat een omzettingsvergunning persoonsgebonden is, moet een nieuwe eigenaar van een kamerverhuurpand een wijziging tenaamstelling van de vergunning aanvragen. Er wordt niet opnieuw getoetst aan de postcodenorm en de leefbaarheid. Wel wordt de Wet Bibob toegepast (zie de toelichting bij artikel 11). Ook kan de vergunning worden geweigerd als de kamerverhuur langer dan één jaar is gestaakt. In dat geval zal een omzettingsvergunning voor het omzetten van zelfstandige woonruimte in onzelfstandige woonruimte aangevraagd moeten worden.

Artikel 21 Van rechtswege vervallen vergunning

Deze bepaling is met name opgenomen om ervoor te zorgen dat het aantal verleende vergunningen een reële afspiegeling is van het aantal aanwezige kamerverhuurpanden. Daarom wordt bepaald dat de verleende vergunning van rechtswege vervalt een jaar nadat het gebruik is gestaakt. Een vergunninghouder kan natuurlijk ook zelf vragen om intrekking van zijn vergunning.

Artikel 26 van de Huisvestingswet bevat een rechtstreekse en limitatieve opsomming van de gronden om als sanctie omzettingsvergunningen in te trekken. De verordening bevat om die reden geen intrekkinggronden.

Hoofdstuk 4 Opkoopbescherming

Artikel 22 Definities

Deze definities zijn een aanvulling op de definities van artikel 39 van de wet. Deze aanvullende definities hebben de functie van een afkorting, die de volgende artikelen gemakkelijker te lezen maken.

Artikel 23 Verhuurvergunning opkoopbescherming, aanwijzing beschermde woonruimte

Een stelsel van opkoopbescherming mag alleen worden ingevoerd als daarvoor een dringende reden is. In het eerste lid is bepaald dat de 'beschermde' woonruimten die in het tweede lid zijn

aangewezen, niet mogen worden verhuurd zonder vergunning ('verhuurvergunning opkoopbescherming'). Het verbod geldt volgens het eerste lid en overeenkomstig artikel 41, eerste lid, van de wet slechts voor de eerste vier jaren nadat het huis is verkocht. Na het verstrijken van die periode van vier jaar geldt geen vergunningplicht meer.

De wet spreekt van 'in gebruik geven' van woonruimte. Verhuren is daarvan de meest voorkomende vorm, en de enige die in dit verband echt van belang is. Daarom geldt de vergunningplicht volgens het eerste lid alleen voor het verhuren van beschermde woonruimte. In het tweede lid zijn de gebieden aangewezen waar het stelsel van opkoopbescherming geldt (tweede lid, onder a). Dit zijn gebieden van de gemeente waar de opkoopbeweging zich het sterkst voordoet.

Het tweede lid, onder b, stelt de NHG-kostengrens als grens voor wat goedkope of middeldure woonruimte is. Volgens artikel 40, eerste lid, van de Huisvestingswet moet het gaan om schaarste aan 'goedkope en middeldure koopwoningen'. De gangbare en objectieve definitie voor de bovengrens van middeldure koop is in de gemeente Deventer de NHG-grens.

Verder noemt het tweede lid, onder b, de WOZ-waarde en niet de reële verkoopprijs. Allereerst moet de vraag of een te verkopen of aan te kopen woning binnen het stelsel van de opkoopbescherming valt, duidelijk kunnen worden beantwoord als de woning te koop wordt aangeboden. Dat is noodzakelijk uit een oogpunt van rechtszekerheid. In de tweede plaats moet de vraag of de woning binnen het stelsel valt, objectief vaststaan en niet kunnen worden beïnvloed door de belanghebbenden. Met het hanteren van de WOZ-waarde wordt aan beide vereisten voldaan.

De onderdelen a en b uit het tweede lid bepalen de eigenlijke keus voor de beschermde woonruimten. De onderdelen c en d zijn wettelijk verplicht. Omdat de gemeente en woningcorporaties beschermde woonruimte alleen zullen verhuren als daarvoor een goede reden is, en tegen passende, matige prijzen, is het niet nodig de vergunningplicht ook te laten gelden voor de woonruimten uit hun bezit (onderdeel e).

De opkoopbescherming geldt alleen voor bestaande woonruimte, dat wil zeggen woonruimte die bewoond wordt of bewoond is geweest. Woonruimte die nooit eerder bewoond is geweest is geen bestaande woonruimte. De opkoopbescherming geldt daarom niet voor een nieuwgebouwde woning die niet eerder is bewoond. Een nieuwbouwwoning die bewoond is geweest en daarna wordt verkocht valt wel onder de opkoopbescherming. Voor nieuwbouwwoningen is middels een zelfbewoningsplicht privaatrechtelijk het een en ander wordt geregeld.

Artikel 24 Aanvraag vergunning opkoopbescherming

Artikel 42, tweede lid, van de wet verplicht ertoe het elektronisch aanvragen van een verhuurvergunning opkoopbescherming mogelijk te maken. Deze verplichting belet echter niet om, naast de elektronische weg, ook een andere wijze van aanvraag mogelijk te maken (Kamerstukken 35517, nr. 53).

Artikel 27 Gevallen waarin de verhuurvergunning opkoopbescherming moet worden verleend

De genoemde gevallen van 'verplichte vergunningverlening' staan in artikel 41, derde lid, van de wet:

- De woonruimte wordt in gebruik gegeven aan een woningzoekende die een bloed- of aanverwantschap in de eerste of tweede graad heeft met de eigenaar
- Tijdelijke verhuur voor een termijn van ten hoogste 12 maanden. De eigenaar moet in ieder geval zelf ten minste 12 maanden zelf in de woonruimte hebben gewoond. Ook mag het niet gaan om toeristische verhuur
- De woonruimte maakt onlosmakelijk deel uit van een winkel-, kantoor- of bedrijfsruimte.

Artikel 28 Gevallen waarin de vergunning opkoopbescherming kan worden verleend

De 'bibob-weigering', genoemd in de aanhef van het eerste lid en tweede lid, ziet op gevallen waarin er ernstig gevaar bestaat dat de vergunning zal worden gebruikt om, kort gezegd, illegaal verkregen geld wit te wassen of om strafbare feiten te plegen. Zie artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet bibob). Artikel 43, eerste lid, van de wet bepaalt dat de vergunning dan kan worden geweigerd; daarom wordt daarnaar verwezen.

Dit artikel noemt verder de gevallen waarin een gevraagde vergunning in beginsel kan worden verleend (eerste lid), en dat er andere, bijzondere gevallen kunnen zijn waarin het belang van de verhuurder of de huurder zo zwaar moet wegen dat vergunningverlening redelijk is (tweede lid). In

alle andere gevallen wordt de vergunning geweigerd (derde lid). Er is dus sprake van een aflopende reeks: de vergunning opkoopbescherming moet worden verleend, wordt in beginsel verleend, kan misschien worden verleend, moet worden geweigerd.

De artikelen 27 en 28 maken samen dat er drie typen gevallen zijn waarin verlening van een vergunning opkoopbescherming aan de orde kan zijn:

1. de vergunning moet worden verleend in de gevallen waarin de wet dat voorschrijft: artikel 27;
2. de vergunning wordt hoogstwaarschijnlijk verleend in de gevallen van artikel 28. Dan is er een sterk vermoeden dat het verhuren van de nieuw gekochte woonruimte alleszins aanvaardbaar is ('kan in beginsel worden verleend');
3. de vergunning kan soms worden verleend in bijzondere gevallen, waarin het belang om te kunnen verhuren bijzonder zwaar weegt.

Afgezien van de 'verplichte' gevallen van artikel 27 en de bibob-weigeringen, gaat het om het afwegen van het verhuurbedrag waarvoor de vergunning wordt gevraagd tegen het belang van opkoopbescherming, waarop dit hoofdstuk is gericht. De opkoopbescherming staat voorop, maar is er een genuanceerd afwegingskader voor de in het eerste en het tweede lid van de in artikel 28 bedoelde gevallen.

In het geval van artikel 28, eerste lid, onder b, (renovatie- of stadsvernieuwingsprogramma) kan worden gedacht aan projecten die erop zijn gericht om de leegstand boven en achter winkels te transformeren naar woonfuncties of als het in verhuur nemen van woonruimte onderdeel van de beleggingsstrategie is om de exploitatie van winkelpanden rendabel te houden. Dit in het kader van onder andere de Agenda Binnenstad Deventer 2.0, het 4e Stadsarrangement en de Ontwikkelvisie Stadshof. Zoals ook verwoord in de visie 'de Nieuwe Binnenstad Deventer' uit 2020. Voor die woonruimte zal dan een vergunning opkoopbescherming kunnen worden verleend.

Het tweede lid geeft een beperkte, maar open mogelijkheid voor het geven van een verhuurvergunning opkoopbescherming in bijzondere gevallen. De in het tweede lid genoemde, af te wegen belangen (belang van de eigenaar dat zou worden gediend door verhuur mogelijk te maken enerzijds, belang van het behouden van een redelijke voorraad niet te dure koopwoningen anderzijds) spelen in dit hele hoofdstuk een rol.

Artikel 29 Inhoud vergunning opkoopbescherming

Naast de gebruikelijke onderdelen van de vergunning als naam vergunninghouder en adres waarop de vergunning betrekking heeft, zal ook de vorm waarvoor vergunning is verleend in de vergunning worden opgenomen. Denk daarbij aan verhuur aan familie, maar ook aan een zorgaanbieder. Als geen sprake meer van verhuur in het kader van zorg, dan kan de vergunning worden ingetrokken.

Onderdeel c verzekert dat voor vergunninghouders duidelijk is dat de vergunning ophoudt te gelden als de redenen waarom deze is verleend, is komen te vervallen.

Artikel 30 Vervallen van de vergunning opkoopbescherming

In het geval niet meer wordt verhuurd aan een 'geprivilegieerde huurder' als genoemd bij de moet- worden-verleend-gevallen van artikel 27, vervalt de vergunning automatisch. Intrekking van de vergunning is in dat geval niet nodig.

Artikel 33 Hardheidsclausule

Voor de toepassing van de verordening geldt een algemene hardheidsclausule. Een hardheidsclausule kan slechts in bijzondere omstandigheden worden toegepast. Uiteraard blijft het college bij gebruikmaking van deze mogelijkheid gehouden aan de regels van de Huisvestingswet.

Artikel 35 Overgangsrecht

Kamerverhuur die al bestond voor de invoering van de omzettingsvergunning mag worden voortgezet. In al deze gevallen zijn schriftelijke toestemming voortzetting kamerverhuur verleend op grond van de overgangsbepalingen van de verschillende Huisvestingsverordeningen. Deze

toestemmingen hebben verschillende benamingen. De status van die toestemmingen voortzettingen kamerverhuur is onduidelijk. Daarom is het wenselijk om te bepalen dat dergelijke toestemmingen juridisch gelijkgesteld worden met omzettingsvergunningen zoals bedoeld in artikel 11 van deze verordening. Dit voorkomt discussie over de vergunningplicht bij het wijzigen van het aantal kamers of bij wijziging van eigendom.

Artikel 36 Inwerkingtreding en citeertitel

De nieuwe verordening treedt in werking op de dag nadat deze is bekendgemaakt. De verordening heeft conform de Huisvestingswet een geldigheidsduur van maximaal 4 jaar.

De officiële naam van de verordening is: Huisvestingsverordening Deventer 2026.