

1. Inleiding.

Sinds lange tijd geldt er in de gemeente Nijmegen een Huisvestingsverordening. Voor de Huisvestingswet uit 2014 hadden we een Regionale huisvestingsverordening op basis van de Huisvestingswet uit 1993, vastgesteld door de Stadsregio Arnhem Nijmegen. Op 1 januari 2015 is de vernieuwde Huisvestingswet 2014 in werking getreden. Op 1 januari 2016 is de vernieuwde Huisvestingsverordening 2016 in werking getreden welke is gebaseerd op de Huisvestingswet 2014. Deze Huisvestingsverordening 2016 is niet langer op regionaal niveau vastgesteld maar door de gemeenteraad van Nijmegen. Wel luidt deze verordening in de hele regio Arnhem Nijmegen hetzelfde. Op 8 februari 2019 is de Huisvestingsverordening Nijmegen 2019 (verder de Huisvestingsverordening) in werking getreden.

De Huisvestingsverordening richt zich op twee belangen. Enerzijds het belang van een eerlijke en evenwichtige woonruimteverdeling in geval van schaarste. Hiervoor wordt in hoofdstuk 2 van de Huisvestingsverordening de huisvestingsvergunning geïntroduceerd. De huisvestingsverordening stelt regels voor het toewijzen van sociale huurwoningen tot de huurliberalisatiegrens van € 720. De schaarste is regionaal aangetoond voor de sociale voorraad in de woningmarktregio Arnhem-Nijmegen.¹ Deze verordening is in alle gemeenten van de woningmarktregio Arnhem Nijmegen hetzelfde. Op deze manier wordt bereikt dat de woonruimteverdeling in de hele regio op uniforme wijze plaatsvindt. De verordeningen vervallen alle van rechtswege per 1 januari 2020. Daarom wordt in 2019 gewerkt aan een nieuwe huisvestingsverordening, die vóór 1 januari 2020 zal worden vastgesteld in de raden van alle gemeenten binnen de woningmarktregio. De schaarste zal dan ook opnieuw moeten worden aangetoond. Dat gebeurt opnieuw in regionaal verband, vanwege de regionale werking van de verordening.

Daarnaast richt de huisvestingsverordening zich op het belang van behoud van de woonruimtevoorraad. Hiervoor worden in hoofdstuk 3 van de verordening twee vergunningstelsels geïntroduceerd die betrekking hebben op het behoud van de woonruimtevoorraad. Te weten: een vergunning voor het onttrekken van (een deel van) de woonruimte voor een ander doel en voor het omzetten van een zelfstandige woonruimte in één of meer onzelfstandige woonruimten (verkamering).

In deze notitie wordt een onderbouwing gegeven voor het instellen van het vergunningstelsel ten behoeve van het belang van het behoud van de woonruimtevoorraad (het tweede belang). Dit speelt alleen in Nijmegen en niet in de regio en recente jurisprudentie maakt deze onderbouwing noodzakelijk.

2. Nadere duiding van de Huisvestingswet

Hoofdstuk 4 van de Huisvestingswet 2014 gaat over wijzigingen in de woonruimtevoorraad. In artikel 21 van de Huisvestingswet 2014 is (onder meer) vastgelegd dat het verboden is een woonruimte, behorend tot een met het oog op het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad door de gemeenteraad in de huisvestingsverordening aangewezen categorie gebouwen en die gelegen is in een in de huisvestingsverordening aangewezen wijk, zonder vergunning van burgemeester en wethouders anders dan ten behoeve van de bewoning of het gebruik als kantoor of praktijkruimte door de eigenaar aan de bestemming tot bewoning te onttrekken of onttrokken te houden en van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte om te zetten of omgezet te houden.

Uit artikel 2, eerste lid, van de Huisvestingswet 2014 volgt dat de gemeenteraad slechts een huisvestingsverordening mag vast te stellen, indien dat noodzakelijk en geschikt is voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan goedkope woonruimte. De noodzaak van de inzet van de vergunningplicht in de huisvestingsverordening moet onderbouwd worden. Bij de toelichting op artikel 2, eerste lid, van de Huisvestingswet 2014 is verder vermeld dat bij het vaststellen van de huisvestingsverordening

¹ Zie hiervoor de notitie "Schaarste sociale huurwoningen op de regionale woningmarkt Arnhem-Nijmegen", Enserve, Elst 2018.

niet alleen aangetoond zal moeten worden dat er sprake is van schaarste (aan goedkope woonruimte), maar dat tevens zal moeten worden onderbouwd dat de toepassing van de bevoegdheden van de Huisvestingswet 2014 geschikt en noodzakelijk is voor de beoogde rechtvaardige en evenwichtige verdeling. Geschikt wil zeggen dat dat het beoogde doel in de gegeven omstandigheden bereikt kan worden met de toepassing van de bevoegdheden. Noodzakelijk wil zeggen dat het beoogde doel zonder het gebruik van de bevoegdheden van de Huisvestingswet 2014 niet bereikt kan worden.

In artikel 4, eerste lid, van de Huisvestingswet 2014 is vervolgens geregeld waarop een huisvestingsverordening betrekking kan hebben en voor welke maximale termijn deze kan gelden.

Echter uit de parlementaire behandeling blijkt dat leefbaarheidsaspecten ten aanzien van woonruimtevoorraadbeheer (Hoofdstuk 4 uit de Huisvestingswet) door het gemeentebestuur kunnen worden betrokken in de besluitvorming. Dit blijkt nogmaals bij behandeling van de wet in de in de Eerste Kamer². Dit heeft geleid tot de volgende toelichting bij Hoofdstuk 4 van de wet: *“Onder het belang van het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad kan naast schaarste ook gedacht worden aan andere belangen zoals wanneer het verlenen van de vergunning zou kunnen leiden tot een onaanvaardbare inbreuk op een geordend woon- en leefmilieu in de omgeving van het betreffende pand. Dit is ook de lijn van de jurisprudentie op basis van de voorgaande Huisvestingswet, waarin geen verandering wordt gebracht”*. De Huisvestingswet 2014 en de huisvestingsverordening hebben derhalve het algemeen belang van de samenstelling en het behoud van de woningvoorraad én van de leefbaarheid ten doel. Met inachtneming van die belangen wordt de huisvestingsverordening vastgesteld.

Uit de totstandkomingsgeschiedenis van [artikel 21](#) van de Huisvestingswet 2014 volgt dat de aanwijzing op grond van [artikel 21](#) van de Huisvestingswet ruimer kan zijn dan de aanwijzing op grond van artikel 7 van die wet en dat het niet uitgesloten is dat de gemeenteraad op grond van [artikel 21](#) van de Woningwet het hele grondgebied van de gemeente aanwijst. De noodzaak van deze aanwijzing moet, zoals hiervoor reeds beschreven, onderbouwd worden.³ Met deze onderbouwing wordt aan de hiervoor beschreven onderbouwingsverplichting voldaan.

4. Nijmegen studentenstad

Nijmegen is een studentenstad en kent al decennia een beleid om verkamering van zelfstandige woningen te reguleren. Voor het van kracht worden van de Huisvestingswet 2014 gebeurde dat op basis van de Regionale Huisvestingsverordening van de Stadsregio Arnhem Nijmegen. Bij de uitvoering van deze vergunningplicht hanteerde het college de beleidsregels samenvoegen omzetten en onttrekken van woonruimte (2002, 2011, en aangepast in 2013). De reden destijds om een omzettingsvergunning te hanteren was om goedkope zelfstandige eengezinswoningen te behouden (de grens was toen € 172.000 WOZ), en grip te houden op het verkamerede deel van de woonruimtevoorraad uit oogpunt van kwaliteit en brandveiligheid. De schaarste hoefde niet expliciet te worden onderbouwd, maar het was overigens evident dat er grote schaarste was aan goedkope eengezinswoningen, zo bleek uit ieder woningmarktonderzoek. Nijmegen kende al jaren een gespannen woningmarkt. En daarom is ook toen al gekozen voor de bescherming van goedkope eengezinswoningen.

In 2015 is de Huisvestingsverordening 2016 in werking getreden. Conform artikel 3 van deze verordening is de schaarste, ten behoeve van de huisvestingsvergunning, regionaal is onderbouwd (zie bijlage)⁴. Voor de omzettingsvergunning is niet separaat een onderbouwing opgesteld. De beleidsregels voor de omzettingsvergunning (versie 2013) bleven van kracht. Per 1 januari 2018 zijn de beleidsregels aangescherpt. Ook toen is dat niet nog eens apart onderbouwd. Temeer omdat de argumentatie van het nieuwe beleid expliciet is om onaanvaardbare overlast tegen te gaan. Zo wordt er een leefbaarheidstoets uitgevoerd bij de

² De Huisvestingswet 2014 en de aanpak van misstanden rondom kamerverhuur en –bewoning, Prof. Mr. Dr. M. Vols en mr. R.de Boer Gst 2018/2019 afl. 7475, juli 2018.

³ Kamerstukken II 2013/14, 33979, nr. 3, p. 9. Zie ter illustratie: ABRvS 29-08-2018, ECLI:NL:RVS:2018:2833, AB 2018/404, m.nt. T.I. Oost.

⁴ Raadsbesluit Huisvestingsverordening Nijmegen 2016, met bijlagen Gemeente Nijmegen, 11 november 2015.

vergunningverlening. Het is niet de bedoeling om kamerverhuur onmogelijk te maken. Dat is ook niet gewenst omdat de kamermarkt van belang is voor de huisvesting van studenten en jongeren. De vraag-aanbod situatie voor die groep was, na een grote bouwproductie van de SSH& (de corporatie die studenten huisvest), in 2017 grosso modo redelijk in evenwicht. Maar sindsdien groeit de Radboud Universiteit weer.⁵

5. Onderbouwing schaarste

Nijmegen groeit stevig door

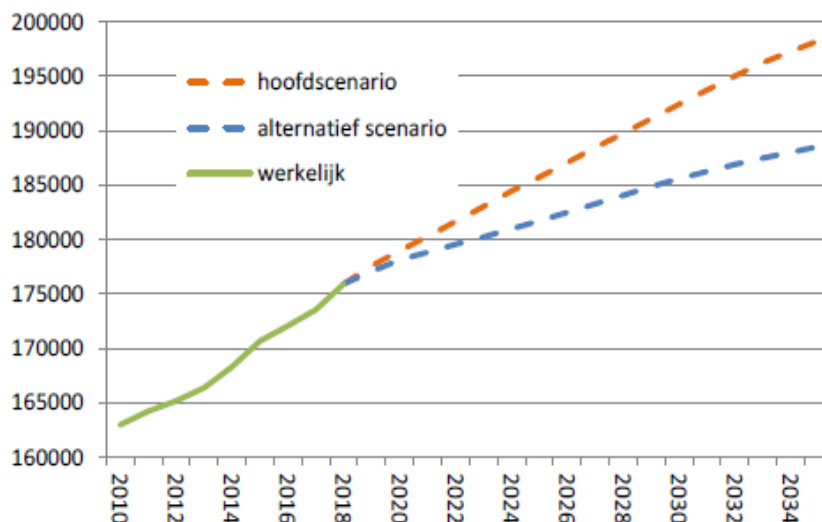
Landelijk gezien groeien de steden en studentensteden het hardst. Dat blijkt uit diverse rapporten en prognoses⁶. De prognoses in de Stads- en Wijkmonitor uit 2018 laten zien dat Nijmegen doorgroeit van 177.000 in 2019 naar ca. 186.000 inwoners in 2030⁷. De meest actuele demografische cijfers voor Nijmegen onderschrijven dat beeld. Het inwoneraantal van Nijmegen stijgt al 20 jaar. Of dat in de toekomst ook zo zal blijven is afhankelijk van verschillende ontwikkelingen die allemaal in meer of mindere mate onzeker zijn: in welke mate blijven studenten naar Nijmegen komen voor een opleiding, hoe zal het gaan met de bouw in de Waalsprong en het Waalfront, hoe ontwikkelt de economische situatie in Nijmegen en Nederland zich?

Daarom zijn in de Demografische Verkenningen 2018⁸ twee scenario's doorgerekend: een waarin de huidige trends zijn doorgezet (hoofdscenario), en een alternatief scenario waarin uitgegaan wordt van een wat sterkere terugloop van vestiging van studenten en een lager bouwprogramma.

In beide scenario's blijft het inwoneraantal van Nijmegen toenemen, maar in een wat lager tempo dan we de afgelopen jaren gezien hebben. Het inwoneraantal zal van 176.000 in 2018 stijgen tot 198.500 à 188.500 in 2035. Naast de gemeentelijke prognose worden er ook verschillende landelijke prognoses met uitkomsten op lokaal niveau gemaakt. De twee bekendste zijn de Primos-prognose, die in lijn ligt met het gemeentelijk alternatieve scenario, en de prognose van het CBS/PBL. De CBS-prognose schat een afwijkend hoger aantal inwoners voor Nijmegen in 2035 (204.000 inwoners) ten opzichte van het hoofdscenario.

Grafiek 1: bevolkingsprognoses Nijmegen

Bron: demografische verkenningen 2019



Nijmegen kent een forse nieuwbouwopgave

⁵ Apollo 2018, studentenhuivering in Nijmegen, ABF research 2018

⁶ Zie o.a.: De stad, magneet, roltrap en spons, Planbureau voor de leefomgeving 2015

⁷ Stad en wijkmonitor 2018, Gemeente Nijmegen 2018

⁸ Demografische verkenningen Nijmegen 2018, Gemeente Nijmegen 2018

Om de woningvraag van de groeiende bevolking te kunnen accommoderen kent Nijmegen een forse nieuwbouwopgave. In de woonvisie “Samen werken aan Goed Wonen”⁹ is de woningmarktsituatie in Nijmegen beschreven. Daarnaast is op basis van het nationale WoON onderzoek uit 2015¹⁰ een indicatie van de woningbouwopgave voor de komende jaren opgenomen. Daartoe zijn de uitkomsten met het Socratesmodel (een verhuissimulatie-model) doorgerekend naar een uitbreidingsbehoefte. In 2014 werd nog uitgegaan van een scenario met een voorzichtig economisch herstel. Dit scenario gaf tekorten in alle segmenten van de woningmarkt te zien: goedkoop, middel en duur, en in huur en koop.

Tabel 1: Woningbouwprogramma: behoefte en programma per jaar
Bron: Woonvisie Nijmegen 2016

Woningtype / prijscategorie	Socrates 2014 voorzichtig herstel	Programma 2015-2020 gem. aantal won./jaar
laagbouwhuur sociaal	100	60
laagbouwhuur duur	20	40
<i>laagbouwhuur totaal</i>	120	100
etagehuur sociaal	230	370
etagehuur duur	0	100
<i>etagehuur totaal</i>	230	470
Huur totaal	350	570
goedkope laagbouwkoop	180	5
middeldure laagbouwkoop	70	205
dure laagbouwkoop	60	210
Duur + laagbouwkoop	170	
<i>laagbouwkoop totaal</i>	480	420
goedkope etagekoop	150	40
middeldure etagekoop	55	55
dure etagekoop	5	60
Duur + etagekoop	15	
<i>etagekoop totaal</i>	225	155
Koop totaal	705	575
TOTAAL	1055	1145

Legenda:

sociale huur: < € 711 (huurtoeslaggrens)

dure huur: > € 711

goedkope koop: < € 205.000

middeldure koop: € 205.000 - € 250.000

dure koop: € 250.000 - € 320.000

duur+ koop: > € 320.000

In de goedkope koopsector (tot 205.000, prijspeil 2015) was een jaarlijks tekort van ruim 300 woningen geraamd. Maar er zijn ook tekorten in andere en duurdere segmenten zoals de middeldure huur en de laagbouwkoop. In totaal is de nieuwbouwopgave berekend op ruim 1.000 woningen extra per jaar.

⁹ Samen werken aan Goed Wonen, Woonvisie Nijmegen 2015-2020, Gemeente Nijmegen 2016

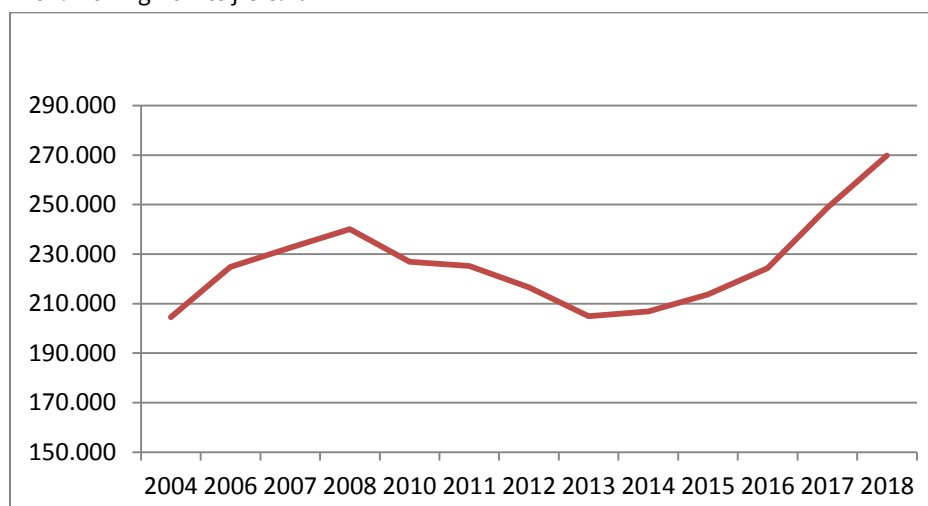
¹⁰ WoON2015, ABF research 2016

Veel dynamiek op de woningmarkt sinds 2015

De woningmarkt is sinds 2015 sterk aangetrokken, aangejaagd door gunstige conjuncturele omstandigheden. De vraag naar koopwoningen is hierdoor sterk gestegen, evenals de woningprijzen en niet te vergeten de bouwkosten. De gemiddelde transactieprijs steeg tussen 2015 en 2018 in Nijmegen met maar liefst 32 % (van € 205.595 naar € 272.785). In het jaar 2018 steeg de prijs met 10,3% ¹¹. Een ware hausse. In 2018 is een nieuw landelijk woningmarktonderzoek gehouden. De resultaten voor Nijmegen zullen rond de zomer van 2019 bekend zijn.

Grafiek 2: gemiddelde koopsom Nijmegen 2004-2018

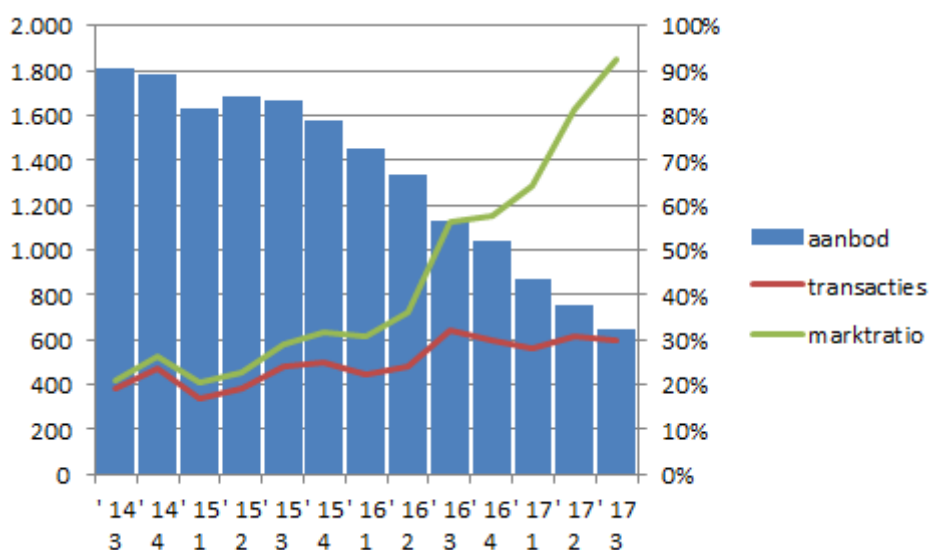
Bron: woningmarktcijfers.nl



In de laatste drie jaar zien we het aanbod aan bestaande koopwoningen in hoog tempo opdrogen. De marktratio (aantal transacties in elk kwartaal als percentage van het aantal aangeboden woningen) loopt daardoor op van rond 20% naar boven de 90%. Dat is een helder signaal van een overspannen koopmarkt. Er staan steeds minder woningen te koop en alle aanbod wordt snel verkocht. I

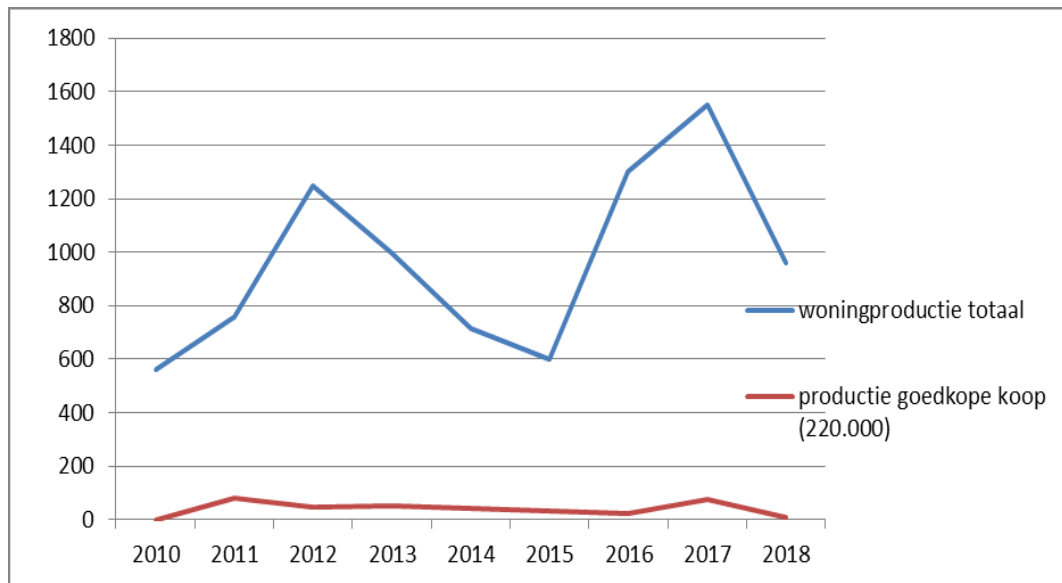
Grafiek 3: aanbod, transacties en marktratio (transacties/aanbod,) bestaande koopmarkt Nijmegen

Bron: woningmarktcijfers.nl



¹¹ Woningmarktrapport, 4^e kwartaal 2018, gemeente Nijmegen, NVM 2019

Grafiek 4: woningproductie en aandeel goedkope koop
Bron: afd. RO, gemeente Nijmegen



Stijgende vraag, productie blijft achter

De woningproductie schommelt vrij sterk, en haalt sinds 2014 gemiddeld net 1.000 woningen per jaar. Dat betekent dat het voorzichtig scenario uit 2014 gehaald wordt, maar dat die productie wel achterblijft bij de sterk gestegen vraag van de jaren daarna. Een gestegen vraag, een achterblijvend aanbod en stijgende prijzen heeft tot gevolg dat het aanbod snel opdroogt en de markt droogkookt. Door de gestegen prijzen voorziet de markt ook niet langer in de productie van goedkope koopwoningen tegen een aanvaardbare kwaliteit, overigens al veel langer een problematische sector in de nieuwbouw. Het gevolg hiervan is dat het bekende gat tussen huur en koop groter wordt, en doorstroming van huur naar koop voor veel huishoudens geen haalbare kaart meer is. Hierdoor ontstaat een stijgende vraag naar middeldure huur, zoals ook blijkt uit recent onderzoek¹². Daarnaast blijkt uit de NVM cijfers dat de gemiddelde prijs van nieuwbouw over de hele linie is gestegen en in 2018 boven de € 300.000 lag¹³.

In de sociale huursector (tot € 720) blijft de druk daarom ook hoog: druk vanuit de onderkant, maar geen ruimte door gebrek aan uitstroom aan de bovenkant. In Nijmegen verhuren de corporaties per jaar zo'n 1.700-2.000 vrijkomende woningen aan nieuwe bewoners. In 2018 waren het 1.853. Wie in 2018 reageerde op een woning had gemiddeld een kans van 7,6 % op succes. Die totale slaagkans (aantal toewijzingen gedeeld door het aantal reacties) loopt de laatste 10 jaar met wat ups-and-downs over de hele linie terug. Toch ontmoedigt dat de woningzoekenden kennelijk niet. Sinds 2012 loopt het aantal reagerenden flink op (+35%). Die stijging komt voor bijna twee derde voor rekening van de starters en herstarters op de woningmarkt. Het aantal reacties van woningzoekenden op vrijkomende woningen ligt op gemiddeld 203 in de periode 2015 t/m 2018. De zoektijd is gemiddeld 1,5 jaar, dat is de langste zoektijd in de hele woningmarktregio Arnhem-Nijmegen.¹⁴

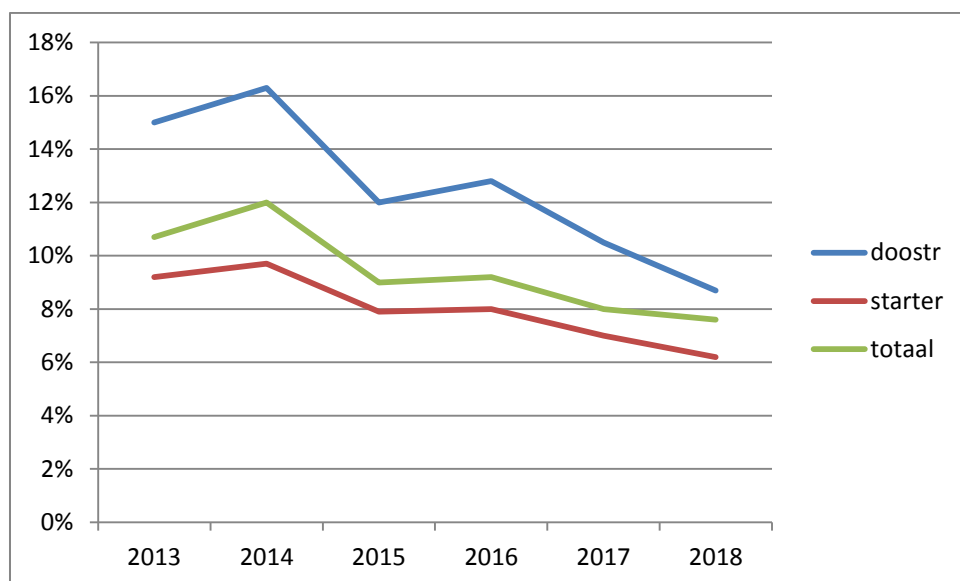
¹² Middeldure huur in Nijmegen, ABF research 2019

¹³ Woningmarktrapport, 4^e kwartaal 2018, gemeente Nijmegen, NVM 2019

¹⁴ Schaarste sociale huurwoningen op de regionale woningmarkt Arnhem-Nijmegen, Enserve, Elst 2018

Grafiek 5 : slaagkansen op de huurmarkt, totaal, starters/herstarters en doorstromers.

Bron: Enserve



Tabel 2: reacties op vrijkomende woningen in de regio

Bron: Enserve

reacties/advertentie	Jaar				
	2015	2016	2017	2018	Eindtotaal
gemeente					
Arnhem	134	142	158	167	149
Berg en Dal	75	106	102	128	102
Beuningen	115	86	99	94	98
Doesburg	55	63	61	88	64
Druten	42	46	53	65	51
Duiven	78	72	96	101	87
Heumen	84	110	118	147	114
Lingewaard	59	67	69	86	69
Montferland	33	50	49	57	48
Nijmegen	186	190	207	229	203
Overbetuwe	90	108	110	189	120
Renkum	53	63	85	86	68
Rheden	77	82	110	111	94
Westervoort	87	69	144	179	113
Wijchen	109	118	120	137	121
Zevenaar	57	56	60	62	59

De geadverteerde woningen in Arnhem en Nijmegen leveren de meeste reacties op. Het minste wordt gereageerd op woningen in Montferland, Zevenaar en Druten.

Conclusie: een gespannen woningmarkt.

De huidige situatie op de Nijmeegse woningmarkt is gespannen, zowel in de koop- als de huursector.

De woningproductie van de afgelopen jaren heeft de groeiende vraag niet kunnen bijhouden. De koopmarkt kookt droog, de gemiddelde kans op een woning in de sociale huurmarkt is gedaald tot nog geen 8%. Door de grotere kloof tussen huur- en koopmarkt is de doorstroming van huur naar koop vrijwel gestagneerd. Ondanks inspanningen om meer nieuwbouw te realiseren zal deze spanning naar verwachting nog wel een tijd aanhouden.

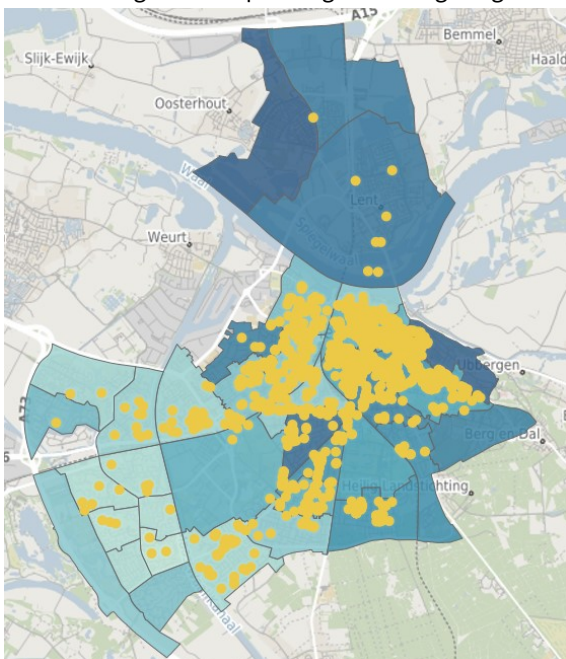
6. Onderbouwing van leefbaarheidsproblematiek op de kamermarkt

Nijmegen is een studentenstad. Van de 176.880 inwoners studeren er 41.500 aan Radboud Universiteit en HAN. Daarvan wonen er 17.780 in Nijmegen, dat is 10% van de totale bevolking. Na een periode waarin vraag een aanbod redelijk in balans waren gekomen door een forse nieuwbouwinspanning van de SSH& (2.250 eenheden extra in de periode 2005 tot en met 2015), en een groeiende kamermarkt in het particuliere circuit, is het beeld recent veranderd. Universiteit en HAN (Hogeschool Arnhem Nijmegen) zijn weer gaan groeien.

Niet alle studenten wonen in de stad waar ze studeren. Het gaat om het aantal uitwonende studenten in Nijmegen. Hierin wordt in Nijmegen een autonome groei verwacht van 2018 tot 2025 van ca. 710 studenten. De groei van internationale studenten gaat ook door en zal ca. 240 bedragen. Daarnaast geeft onderzoek aan dat er nog een drukindicator is van ca. 1.200 studenten die ook een kamer in Nijmegen willen. Aan de aanbodkant zal dit moeten worden opgevangen door de SSH& en de particuliere kamermarkt. Naast studenten wonen er ook andere jongeren op de kamermarkt.

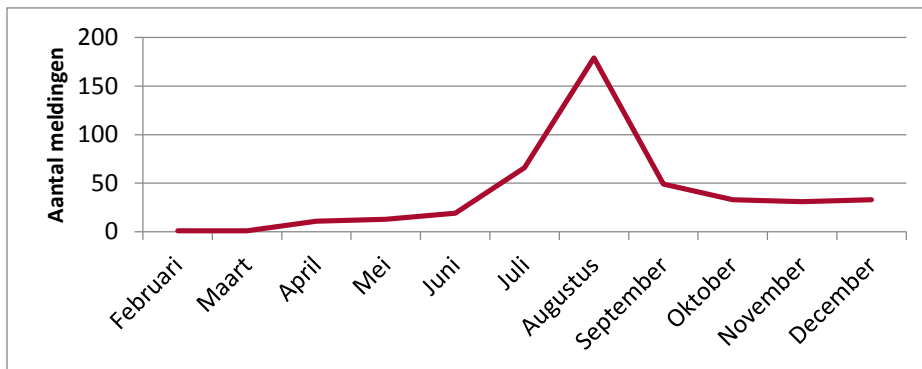
De kamermarkt is daarmee belangrijk voor de huisvesting van deze groepen in onze stad. Maar het is ook een kwetsbare markt. Voor 2018 hanteerden we een ruimhartig beleid voor kamerverhuur. Een omzettingsvergunning was verplicht vanaf 5 of meer kamers, en werd vrijwel altijd verleend. Goedkope eengezinswoningen mochten niet worden verkamerd. Deze woningen waren, en zijn, zo schaars dat ze om die reden niet uit de zelfstandige voorraad mogen verdwijnen. Maar de verkamering nam sterk toe, ook als gevolg van lage rente op spaarrekeningen én op het lenen van geld. Hierdoor kozen veel mensen voor het hogere rendement van een kamerverhuurpand, vastgoed dat in Nijmegen altijd wel goed verhuurbaar is. Het gevolg was niet alleen meer woonruimte voor studenten maar ook de overlast door kamerverhuur nam sterk toe. Burgers gingen zich organiseren tegen kamerverhuur. De leefbaarheid kwam in het geding. Dat was aanleiding voor het gemeentebestuur om de regels voor het omzetten van woningen aan te scherpen. Dat is gebeurd op basis van een analyse van de klachten en de spreiding van legale en mogelijk illegale kamerverhuurpanden over de stad

Kaart 1 .Geografische spreiding omzettingsvergunningen 2018, bron: Geo informatie gemeente Nijmegen.



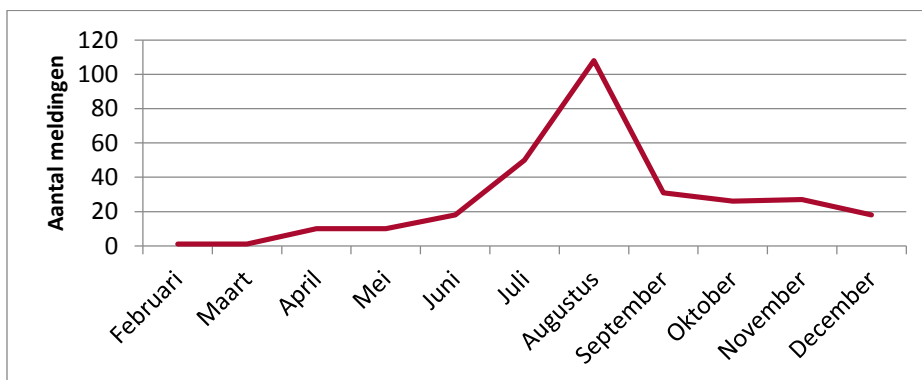
Grafiek 2: aantal overlastmeldingen

Bron: evaluatie beleid kamerverhuur 2018



Grafiek 8: aantal overlastmeldingen geluidsoverlast meldpunt ODRN 2018

Bron: evaluatie beleid kamerverhuur 2018

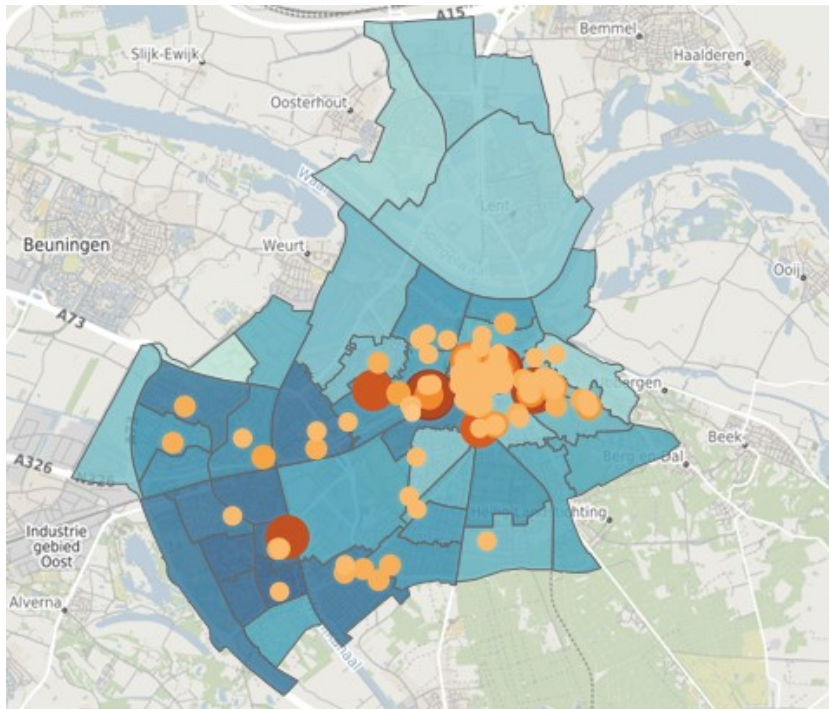


Kaart 2 geeft inzicht in de geografische spreiding van de overlastmeldingen. Deze meldingen vertonen een beeld dat het patroon van verkamering uit kaart 1 vrij logisch volgt: in de gebieden met de sterkste verkamering wordt ook de meeste overlast ervaren. De overlast betreft veel geluidsoverlast, met een duidelijke piek in zomer, als er meer buiten wordt geleefd en ramen open staan. Verder wordt veel geklaagd over verrommeling van voortuinen, verkeerd aangeboden afval en slordig geparkeerde fietsen.

Deze overlast komt op veel plaatsen in grote delen van de stad voor, met uitzondering van de Waalsprong, Groenewoud, de Kwakkenberg en de Meijhorst, Aldenhof en Weezenhof. De buurten en wijken met de meeste overlastmeldingen door kamerverhuur zijn Altrade, Stadcentrum, Wolfskuil, Bottendaal en Galgenveld. Straten met de meeste overlastmeldingen door kamerverhuur zijn: Bijleveldsingel, Graafseweg, Nijhoffstraat, Lankforst, Sloetstraat, St. Annastraat, van Schaeck Mathonsingel, Wilhelminasingel en Plutostraat.

Maar ook in de uitloper naar het westen zoals Heseveld en Neerbosch-Oost en de uitloper naar het zuiden: St Anna, Hatertse Hei, Grootstal en Hatert, is sprake van meldingen, zij het minder frequent. Dit geldt ook voor een aantal wijken in Dukenburg en Lindenholt die deels al kwetsbaar zijn.

Kaart 2: geografische spreiding overlastmeldingen
Bron: meldpunt overlast kamerverhuur ODRN



Het gemeentebestuur heeft met de aangescherpte regels in 2018 een balans gezocht tussen enerzijds het behoud van voldoende woonruimte voor studenten en jongeren, en anderzijds het actief aanpakken van overlast en tegengaan van illegaliteit.

Kamerverhuur wordt niet onmogelijk gemaakt. Maar aanvragen worden alle getoetst op de impact op de leefbaarheid in de directe omgeving. Meldingen voor overlast zijn beter gestroomlijnd en handhaving wordt projectmatig aangepakt. Te beginnen bij de gebieden met de meeste overlast.

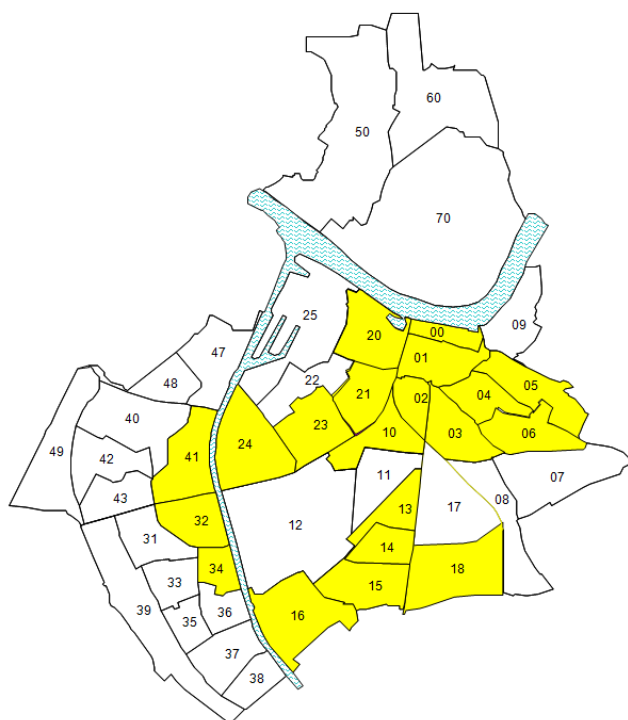
Belangrijk onderdeel van het beleid is dat alle zelfstandige woningen met een WOZ grens tot € 180.00 niet mogen worden verkamerd. De argumentatie daarvan is dat deze goedkope woningen schaars zijn, er grote vraag naar is, en ze in de huidige marktomstandigheden niet langer tegen die prijs en kwaliteit kunnen worden toegevoegd.

Begin 2019 is het kamerverhuurbeleid geëvalueerd. Belangrijk punt daaruit was dat de grens van € 180.000 voor schaarse goedkope woningen algemeen als veel te laag werd gezien. Zeker tegen de achtergrond van recente prijsontwikkelingen. Om die reden wordt de grens voor schaarse woningen verhoogd naar de NHG grens van € 290.000, waarbij woningen tot € 220.000 niet mogen worden verkamerd. Hiermee bereiken we twee dingen: de echt goedkope zelfstandige woningen blijven beschermd. Maar dan nu met een actuele grens van € 220.000. De voorraad tot € 290.000 valt onder de vergunningsplicht omdat deze voorraad ook schaars is in Nijmegen en van groot belang is voor de doorstroming op de koopmarkt. De droogkokende markt, zoals beschreven hoofdstuk 5 van deze notitie laat die krapte duidelijk zien. Op deze manier kunnen we van woningen tussen de 220.000 en 290.000 de volkshuisvestelijke afweging blijven maken of omzetting wel of niet gewenst is, en tevens de impact op de leefbaarheid in die afweging betrekken.

Het kamerverhuurbeleid is gericht op het voorkomen c.q. niet verergeren van leefbaarheidsproblematiek en het tegengaan van overlast. Uit de evaluatie bleek duidelijk op welke plekken er sprake was van een concentratie van klachten, ook weergegeven in deze notitie. Op basis van dit beeld, gecombineerd met informatie van de afdeling wijkmanagement is het gebied bepaald waar we alle omzettingen, dus ook van woningen boven de € 290.000 willen toetsen aan de impact op de leefbaarheid.

De sterkste concentratie van kamerverhuur en overlast door kamerverhuur zit in en direct rond het centrum. In de twee uitlopers naar west en zuid is sprake van een lagere concentratie van kamerverhuur maar niet zonder overlast. Dit geldt ook voor een aantal wijken in Dukenburg en Lindenholt. De leefbaarheidsproblematiek door kamerverhuur is hier over het algemeen wat minder scherp. Maar we vinden het wel nodig om hier ook preventief te toetsen op de impact van leefbaarheid door kamerverhuur. Zeker ook omdat de Kamp en Zwanenveld al een kwetsbare leefbaarheidssituatie kennen, en in de Lankforst is al sprake van overlast door kamerverhuur. Bovendien willen we voorkomen dat de problematiek zich hier uitbreidt als gevolg van een waterbedeffer, door strenger optreden in de zwaar verkamerede delen van de stad. Dat geldt ook voor Brakkenstein, in de directe nabijheid van de campus. Daarom wijzen we ook deze wijken ook aan. Dit levert het volgende beeld op:

Kaart 3. Wijken met leefbaarheidstoets voor alle woningen.



Dat zijn de wijken Benedenstad (00), Stadscentrum (01), Bottendaal (02), Galgenveld (03), Altrade (04), Hunnerberg (05), Hengstdal (06), Biezen (20), Wolfskuil (21), Heseveld (23), Neerbosch-Oost (24), de Kamp (41), Zwanenveld (32), Lankforst (34), Hatert (16), Grootstal (15), Hatertse Hei (14), St. Anna (13) en Brakkenstein (18).

7. Voldoen aan de vereisten volgens de Huisvestingswet 2014

De Huisvestingwet vereist dat voor de inzet van instrumenten uit die wet, schaarste en leefbaarheidsproblemen worden aangetoond, en de instrumenten voldoen aan de vereisten van effectiviteit, noodzakelijkheid, geschiktheid, proportionaliteit en subsidiariteit.

Effectiviteit.

Huisvestingsvergunning:

De schaarste op de woningmarkt is in deze notitie aangetoond alsmede volgt uit de notitie “Schaarste sociale huurwoningen op de regionale woningmarkt Arnhem-Nijmegen”, Enserve, Elst 2018.

Gelet op deze en voornoemde notitie van Enserve, hanteren we een huisvestingsvergunning voor goedkope sociale huurwoningen tot € 720, en een omzettingsvergunning voor goedkope en schaarse particuliere koop- en huurwoningen tot de NHG grens van € 290.000 (prijsspeil 2019) in de hele stad, waarbij woningen met een WOZ tot € 220.000 niet mogen worden omgezet, en de voor doorstroming belangrijke woningen tot € 290.000 onder het

vergunningenstelsel blijven vallen. Woningen van € 220.000 worden door opgelopen bouwkosten niet meer gebouwd met een aanvaardbare en duurzame kwaliteit. Maar de markt voorziet ook niet meer in een nieuwbouwaanbod tot €290.000. Zodat ook daar schaarste ontstaat. Daarnaast is in een nauwer omschreven gebied duidelijk sprake van een patroon van verkamering en overlast door kamerverhuur en een grote impact op de leefbaarheid in de buurt. Voor deze gebieden is eveneens een vergunningsplicht in de huisvestingsverordening en zijn de toetsingsgronden, opgenomen in de verordening, effectief gericht op het tegengaan van overlast door kamerverhuur door het stellen van voorwaarden aan geluidsisolatie, het stallen van fietsen en voorzieningen voor afval, het toepassen van een leefbaarheidstoets en het verbinden van voorwaarden aan goed verhuurderschap voor alle woningen in deze gebieden.

Noodzakelijk en geschikt

Dit geldt evenzeer voor de omzettingsvergunning. Zonder inzet van deze vergunning kunnen schaarse goedkope woningen zonder meer worden verkamerd. Dit is zeer ongewenst in een situatie waarin goedkope koopwoningen amper meer toegevoegd worden, terwijl de vraag groot is (schaarste). Daarnaast is inzet van het instrument noodzakelijk om overlast door kamerverhuur aan te kunnen pakken, en grip te houden op veiligheid, kwaliteit en leefbaarheid in straten en wijken. Het gaat hierbij om een preventieve toets, in de vorm van een vergunningplicht, die noodzakelijk is om de doelen te bereiken.

Proportionaliteit

De inzet van dit instrument richt zich om redenen van schaarste enkele op de woonruimtevoorraad tot € 290.000 in de hele gemeente Nijmegen. Ten aanzien van dit specifieke deel van de woonruimtevoorraad is een vergunningplicht met het oog op het voorkomen van schaarste, die leidt tot onevenwichtige en onrechtvaardige effecten, immers noodzakelijk. De regels zijn daarnaast gericht op het tegengaan van (ernstige) overlast en leefbaarheidsproblemen door kamerverhuur. Daarbij wordt het uitgangspunt gehanteerd dat vanaf 3 of meer kamers per woning de regels van toepassing zijn, met als argumentatie dat vanaf dat punt de kans op overlast aanwezig kan zijn. Verhuur aan 1 of 2 personen is vergunningsvrij. Overlast door kamerverhuur komt in veel wijken, maar niet in de hele stad voor. Daarom geldt deze inzet vanuit leefbaarheid alleen in een omschreven gebied waar deze overlast en impact op de leefbaarheid aantoonbaar is.

Subsidiariteit

Voor het reguleren van het omzetten van woningen en het tegengaan van overlast door kamerverhuur op de wijze waarop het nu wordt ingezet met leefbaarheidstoets, voorwaarden voor geluidsisolatie etc., etc. staan ons ook geen andere, lichtere, instrumenten ter beschikking die hetzelfde effect kunnen bereiken. Via het bestemmingplan kan weliswaar gestuurd worden op het veranderen van gebruik en functie van een pand. Maar bijvoorbeeld de wijze waarop we de impact op de leefbaarheid willen afwegen, en de voorwaarden als goed verhuurderschap zijn niet mogelijk bij inzet van dat instrument. De regels en mogelijkheden van (vigerende) bestemmingplannen bieden daarvoor veel minder aanknopingspunten. Daarmee wordt ook hier voldaan aan het subsidiariteitsbeginsel.

8. Conclusie

Gezien de schaarste op de Nijmeegse woningmarkt, zeker in het segment goedkope koop en huur, is het niet alleen nodig om in de hele gemeente regels te stellen voor de verdeling van woonruimte (de huisvestingsvergunning), maar is ook de noodzaak aangetoond om het omzetten en onttrekken van in de huisvestingsverordening aangewezen zelfstandige woningen aan regels te binden (de omzetting en onttrekkingsvergunning). Deze regels zijn zo ingericht dat het omzetten en onttrekken van goedkope woningen niet mogelijk is, zodat deze voorraad wordt beschermd. De grens daarvoor is gesteld op € 220.000 WOZ-waarde. Daarnaast wordt voor de voorraad tot de NHG grens (€ 290.000 in 2019) een afweging gemaakt zoals de wet dat mogelijk maakt, en in een kleiner gebied waar de leefbaarheid door kamerverhuur in het geding is wordt getoetst op de impact van omzetting op een geordend woon en leefmilieu. Op deze wijze vinden we een balans tussen enerzijds het tegengaan van onaanvaardbare overlast door kamerverhuur, maar we maken het zeker niet

onmogelijk. Daarmee kunnen we ook blijven voorzien in goede huisvesting voor de grote groep studenten en jongeren die zijn aangewezen op onzelfstandige woonruimte.

Schaarste is aangetoond en inzet van de instrumenten huisvestingsvergunning en omzettingsvergunning voldoet aan de vereisten van effectiviteit, geschiktheid, noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit.