Onderbouwing instrumenten voor behoud en beheer woonruimtevoorraad Nijmegen 2020

Bijlage bij de Huisvestingsverordening Nijmegen 2020

7 juli 2020

Inhoud

1. Inleiding....3
2. Korte historie....5
3. Onderbouwing schaarste....6
3.1. De woningmarkt in Nijmegen: tekorten en groei....6
De kwalitatieve woningvraag....6
Nijmegen studentenstad....7
3.2. Ontwikkelingen tot nu....8
Koopwoningen: prijzen stijgen, aanbod vrijwel opgedroogd....8
Huurwoningen: aanhoudend lage slaagkansen....9
Woningproductie houdt vraag niet bij....10
3.3 Ontwikkelingen voor de toekomst....11
Ontwikkelingen op de kamermarkt....12
Leefbaarheid en kamerverhuur....12
Evaluatie kamerverhuurbeleid....14
4. Voldoen aan de vereisten volgens de Huisvestingswet 2014....15
Effectiviteit....15
Noodzakelijk en geschikt....15
Proportionaliteit....15
Subsidiariteit....16
5. Conclusie....17

1. Inleiding.

De Huisvestingswet biedt gemeenten een instrumentarium om in te grijpen in de woonruimteverdeling en de samenstelling van de woonruimtevoorraad voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimte. Dat is vastgelegd in artikel 2 van de Huisvestingswet. Deze schaarste moet worden aangetoond.

De Huisvestingsverordening richt zich op twee belangen. Enerzijds het belang van een eerlijke en evenwichtige woonruimteverdeling. Hiervoor wordt in hoofdstuk 2 van de Huisvestingsverordening de huisvestingsvergunning geïntroduceerd. De huisvestingsverordening stelt regels voor het toewijzen van sociale huurwoningen tot de huurliberalisatiegrens. De schaarste aan deze woningen is regionaal aangetoond voor de sociale voorraad in de woningmarktregio Arnhem-Nijmegen. 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, en onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste worden tegengegaan. Per 1 januari 2020 geldt in alle gemeenten van de woningmarktregio Arnhem Nijmegen de Huisvestingsverordening 2020. Daarvoor is de schaarste op regionale schaal opnieuw vastgesteld[1].

Daarnaast richt de huisvestingsverordening zich op het belang van behoud van de woonruimtevoorraad. Zo kan de gemeenteraad op grond van artikel 21 van de Huisvestingswet bepalen dat een vergunning nodig is bij verandering van de woningvoorraad. Hoofdstuk 3 van de huisvestingsverordening bevat een vergunningenstelsel voor het onttrekken van een woonruimte aan de woonbestemming, en voor het omzetten van een woning naar onzelfstandige wooneenheden (verkamering). Bij het verlenen van de vergunningen heeft het college een ruime mate van beoordelings- en beleidsvrijheid. Om hieraan nadere invulling te geven, heeft het college beleidsregels vastgesteld. Hierbij spelen voor de omzettingsvergunning de schaarste aan woonruimten en het voorkomen van leefbaarheidsproblematiek een rol. Voor de onttrekkingsvergunning speelt alleen de schaarste een rol. Van de vergunning om woningen te kunnen samenvoegen maken we geen gebruik, dit komt weinig voor en beleidsmatig is het op die wijze toevoegen van meer woonkwaliteit geen probleem.

In deze notitie wordt een onderbouwing gegeven voor het instellen van het vergunningstelsel in de Huisvestingsverordening gemeente Nijmegen 2020, dat gaat over het behoud en beheer van de woonruimtevoorraad. Deze notitie vervangt de notitie ‘Onderbouwing instrumenten voor behoud en beheer woonruimtevoorraad Nijmegen’, d.d. 1 oktober 2019 welke als bijlage 5 bij het raadsvoorstel tot vaststelling (op 27 november 2019) van de Huisvestingsverordening 2020 is gevoegd. In deze aangevulde versie wordt nader onderbouwd waarom het vanuit schaarste en leefbaarheid, op zichzelf en in onderlinge samenhang beschouwd, noodzakelijk is om een vergunningenstelsel in het leven te roepen voor bepaalde wijken in de gemeente Nijmegen.

Daarmee is dit de derde versie van onderbouwing van de huisvestingsverordening. De eerste versie was een notitie van mei 2019 en onderdeel van de Huisvestingsverordening die door het Nijmeegse college van b en w is vrijgegeven voor inspraak. Deze mei-versie was gebaseerd op woningmarktgegevens uit 2015, die een duidelijk, maar inmiddels gedateerd beeld van de schaarste schetsten. Meer actuele gegevens waren op dat moment niet beschikbaar. Die zouden na de zomer van 2019 komen uit het onderzoek door Companen. Op basis van de uitkomsten van dat onderzoek heeft de gemeenteraad de tweede versie van 1 oktober 2019 vastgesteld. In deze versie zijn de eerste gegevens uit het woningmarktonderzoek van Companen Advies meegenomen. Companen heeft het definitieve rapport op 11 oktober 2019 opgeleverd. Uit dit advies blijkt een grote en groeiende schaarste op de Nijmeegse woningmarkt. Deze tweede versie, met de cijfers uit een rapport waarvan de inkt amper droog was, is vastgesteld als bijlage bij de huisvestingsverordening op 27 november 2019.

[1] “Schaarste sociale huurwoningen op de regionale woningmarkt Arnhem-Nijmegen”, Enserve, Elst 2018

De derde versie die in dit document is vervat, is verbeterd ten opzichte van de vorige versie. Zo wordt nu de relatie gelegd met de Omgevingsvisie en de Woondeal met de rijksoverheid, waarin schaarste een hoofdrol speelt. Daarnaast zijn recente cijfers uit de Stads- en Wijkmonitor 2020 meegenomen. Daarmee is nu de volledige impact van recente informatie over de situatie op de woningmarkt in de relevante context in de onderbouwing meegenomen. Dat levert een beter en scherp beeld op van de schaarste op de Nijmeegse woningmarkt.

2. Korte historie

Nijmegen is een studentenstad. Zo'n 10% van de totale bevolking is student. We kennen 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. Deze verordening bevatte een vergunningplicht voor het omzetten en onttrekken van woningruimte. Bij de uitvoering van deze vergunningplicht hanteerde het college de beleidsregels voor het samenvoegen, omzetten en onttrekken van woonruimte (2002, 2011, en aangepast in 2013). De reden 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 verkamerde deel van de woonruimtevoorraad uit oogpunt van kwaliteit en brandveiligheid. De schaarste hoefde niet expliciet voor deze vergunning te worden onderbouwd, maar het was overigens evident dat er grote schaarste was, zo bleek uit ieder woningmarktonderzoek. Nijmegen kende al jaren een gespannen woningmarkt. Toen is gekozen voor de bescherming van goedkope eengezinswoningen.

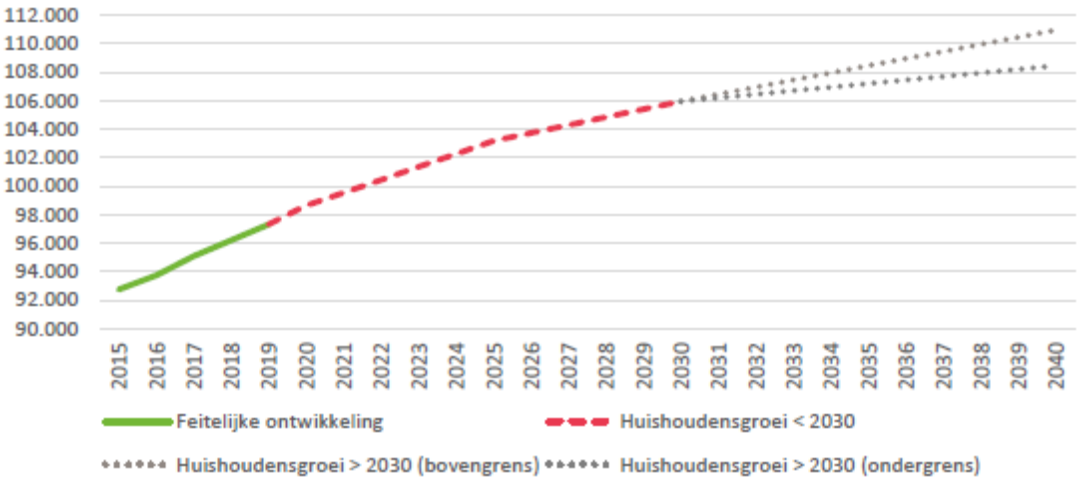
In 2015 is de Huisvestingsverordening 2016 in werking getreden. Conform artikel 3 van deze verordening is de schaarste, ten behoeve van de huisvestingsvergunning, regionaal onderbouwd (zie bijlage)[2]. Voor de omzettingsvergunning is niet separaat een onderbouwing opgesteld. De beleidsregels voor de 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 toeziet op het tegengaan van onaanvaardbare overlast. Zo is er een leefbaarheidstoets uitgevoerd bij de vergunningverlening

[2] Raadsbesluit Huisvestingsverordening Nijmegen 2016, met bijlagen Gemeente Nijmegen, 11 november 2015.

3. Onderbouwing schaarste

3.1. De woningmarkt in Nijmegen: tekorten en groei

Landelijk gezien groeien de steden en studentensteden het hardst. Dat blijkt uit diverse rapporten en prognoses[3]. Nijmegen is een studentenstad, groeit stevig door en heeft een woningtekort. Het aantal huishoudens dat niet zelfstandig woont maar wel die wens heeft, lag medio 2019 rond de 7% van de woningvoorraad, ruim 5.500 woningen. Daarmee behoren we met Utrecht en Amsterdam tot de top 3 van Nederland. En het aantal huishoudens blijft de komende jaren groeien (zie grafiek 1). Op basis van prognoses uit 2019 over de huishoudensontwikkeling en de woningbehoefte voor de komende jaren is een totale woningbehoefte berekend van 10.000 woningen in de periode 2019 tot 2030. En voor de periode daarna nog een behoefte in de bandbreedte van 2.500 tot 5.000. Tot 2030 wijzen echter alle prognoses in dezelfde richting: 10.000 woningen erbij. Dat is ook de opgave die we ruimtelijk hebben vertaald in de Omgevingsvisie Nijmegen stad in beweging[4]. Nijmegen groeit in het komende decennium van 177.670 inwoners in 2020 naar ca. 190.000 in 2030.
Het woningtekort en de verwachte groei zijn mede aanleiding geweest voor het sluiten van een Woondeal met het Rijk op 4 maart 2020. De opgaven zijn zo groot en urgent dat ook het Rijk gaat bijdragen aan een oplossing.



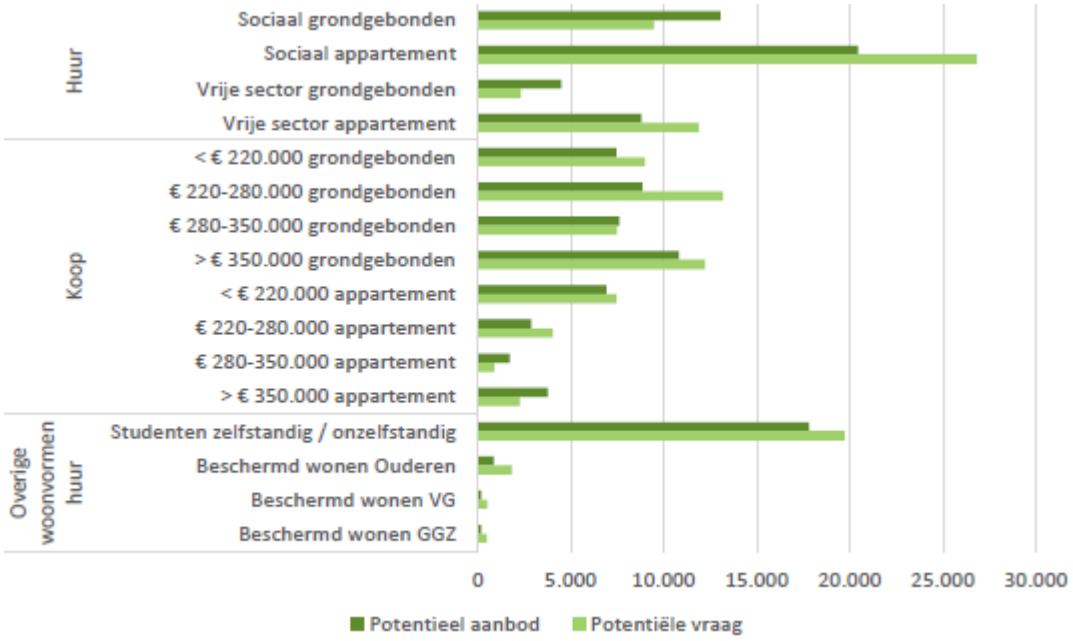
Grafiek 1: Verwachte huishoudensontwikkeling 2019-2039. Bron: Companen 2019

De kwalitatieve woningvraag

De kwantitatieve woningvraag van 10.000 woningen extra is glashelder. Maar het tekort kent ook een kwalitatieve kant: welke woningtypes, huur, koop en prijs zijn de komende jaren nodig? Dit wordt duidelijk als de verwachte vraag wordt geconfronteerd met het vrijkomende aanbod op de Nijmeegse woningmarkt, zie grafiek 2.
In de huursector ligt er vooral een opgave om appartementen toe te voegen, doorgaans levensloopgeschikt en met een prijs tot de 1e aftoppingsgrens in de huurtoeslag (€ 607 in 2020). Daarnaast is er de komende jaren een behoefte aan vrije sector huur. Dit segment vervult voor een groot deel een rol als tussenstap voor starters die qua inkomen niet in de sociale huur terechte kunnen maar (nog) niet kunnen of willen kopen.
In de koopsector is het grootste tekort dat aan woningen met een prijs tot € 280.000. Maar ook naar duurdere koopwoningen is meer vraag dan vrijkomend aanbod. Met name grondgebonden woningen > € 350.000. Dus ook daar ligt zeer een deel van de bouwopgave. In dit segment is veel sprake van een doorstroomvraag van mensen uit een betaalbare koopwoning naar een duurdere koopwoning.

[3] Zie o.a.: De stad, magneet, roltrap en spons, Planbureau voor de leefomgeving 2015
[4] Ontwerp Omgevingsvisie Nijmegen, stad in beweging, Gemeente Nijmegen, februari 2020

De krapte in vrijwel alle segmenten veroorzaakt een groot gebrek aan gezonde doorstroming op de hele woningmarkt. De kloof tussen huur en koop blijft bestaan. Goedkope koopwoningen tot € 220.000 zijn er te weinig en komen amper vrij omdat er een tekort is in het volgende segment tot rond de € 280.000. Die stap in de wooncarrière wordt zo gefrustreerd. Dat fenomeen herhaalt zich als mensen willen doorstromen naar een laagbouwwoning boven de € 350.000. Want daaraan is ook een tekort. Nijmegen kent met dit profiel geen evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad. Door tekorten staan woningzoekenden van onderaan tot bovenaan in de rij. Waarbij de rijen aan de onderkant het langst zijn, maar ook druk aan de bovenkant aanwezig is. Deze krapte leidt ook tot substitutie: als de gewenste grondgebonden koopwoning niet aanwezig is neemt met eerst maar “genoegen” met een appartement. Waardoor daar weer druk kan ontstaan. Zo leidt een onevenwichtige markt tot uitwijkgedrag, minder positieve woonkeuzes, en druk op minder courante segmenten, met prijsstijgingen tot gevolg.



Grafiek 2: Vraag en aanbod naar marktsegmenten. Bron: Woningbehoefteonderzoek Nijmegen, Companen 2019

Nijmegen studentenstad

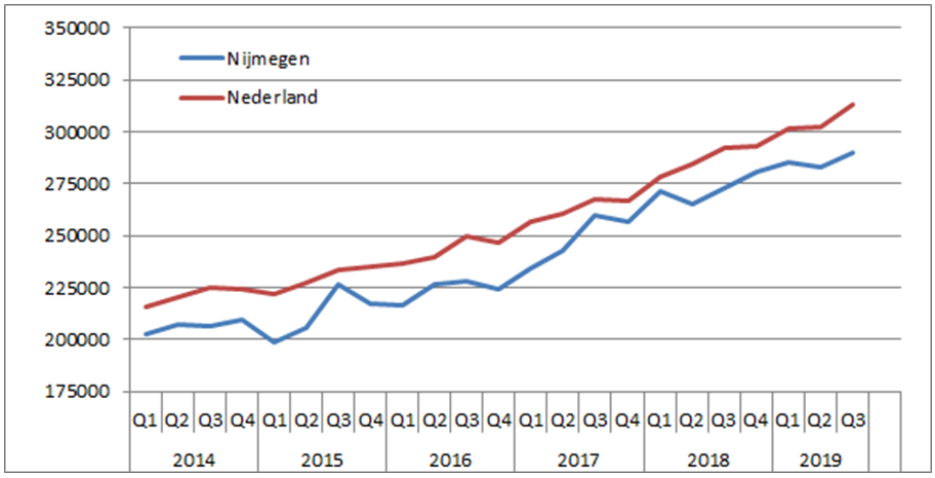
In het studiejaar 2018/2019 volgden bijna 22.000 studenten onderwijs aan de Radboud Universiteit en bijna 25.000 studenten onderwijs aan de Nijmeegse locaties van de Hogeschool Arnhem Nijmegen. Van alle deze studenten wonen er ca. 18.700 ook in Nijmegen. De meeste studenten wonen in een onzelfstandige woonruimte. Ook op deze deelmarkt is de vraag groter dan het aanbod. Dat komt doordat met name het aantal WO studenten de komende 8 jaar volgens de prognoses nog zal groeien met ca. 900 [5]. De internationalisering van het hoger onderwijs zal ook doorgaan. Het aantal internationale studenten zal in deze periode met ca. 220 toenemen. Daarnaast zijn er nog ca. 1.300 studenten die nu nog niet in Nijmegen wonen maar aangeven dat wel te willen. Goede en betaalbare studentenhuisvesting is dan ook onderdeel van de totale woningbouwopgave.
Het grote aandeel in Nijmegen wonende studenten heeft daarnaast ook een speciaal effect op de totale woningmarkt. Na het afstuderen blijft een deel in Nijmegen wonen en oefent een vraag uit als starter op de woningmarkt. Dit is een belangrijke oorzaak voor de continue aanwezige druk aan de onderkant van de woningmarkt. Dat hier de doorstroomketen al stokt blijkt uit het feit dat er ca. 8.500 mensen ouder dan de studentenleeftijd van 25 jaar (nog) op de onzelfstandige markt woont[6].

[5] Apollo 2019, studentenhuisvesting in Nijmegen, ABF-research 2019
[6] Stads- en wijkmonitor 2020, Gemeente Nijmegen.

3.2. Ontwikkelingen tot nu

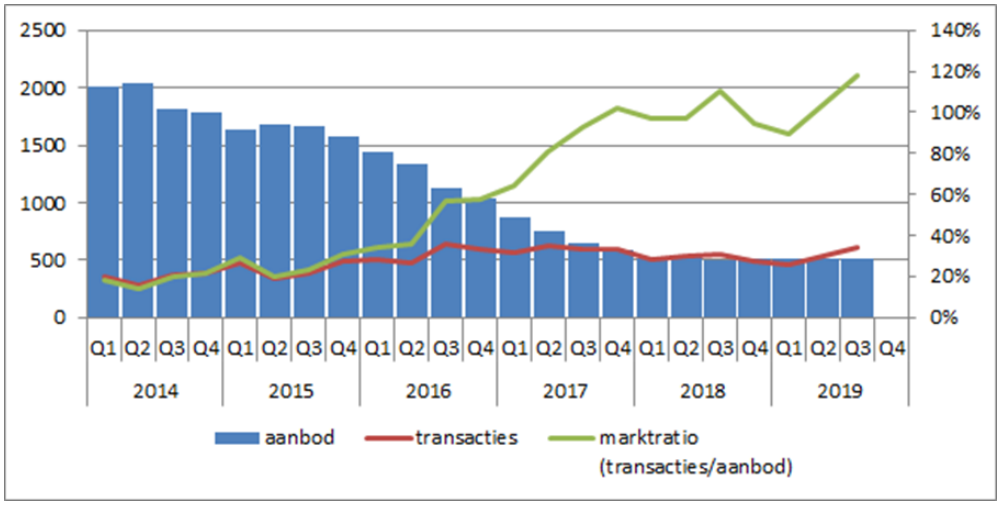
Koopwoningen: prijzen stijgen, aanbod vrijwel opgedroogd

De grote krapte op de woningmarkt leidt al een aantal jaren tot stijgende prijzen in de koopsector, zie grafiek 3. De gemiddelde transactieprijs steeg tussen 2015 en 2019 in Nijmegen met maar liefst 40% (van € 205.000 naar € 287.000). Een ware hausse. Direct gevolg van de prijsstijging is dat met name veel koopstarters in de kou blijven staan. De prijzen zijn hoger dan hun leencapaciteit. Daarnaast leidt de prijsstijging tot een doorstroomvraag naar hogere marktsegmenten van huishoudens die de prijsstijging willen verzilveren. Daardoor ontstaat ook meer druk in de duurdere segmenten.



Grafiek 3: Gemiddelde woningprijzen bestaande koopwoningen Nijmegen en Nederland. Bron: Woningmarktcijfers.nl

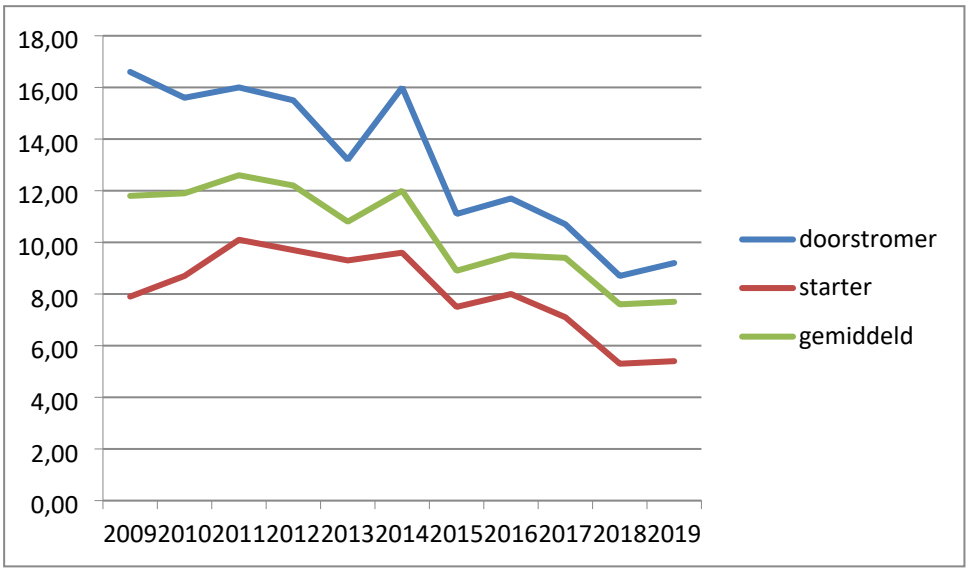
Een ander effect dat een gevolg is van de algehele schaarste aan koopwoningen is het opdrogen van het aanbod in de koopsector, zie grafiek 2. In Nijmegen wordt per jaar voor ca. 500-600 miljoen euro aan bestaande woningen verkocht tussen particulieren (geen nieuwbouwkoop dus en geen beleggerstransacties). In aantal transacties per kwartaal varieert het van 1200 in slechte tijden tot 2500 wanneer er veel animo is om te kopen en er aanbod beschikbaar is.
In de laatste vijf jaar zien we het aanbod aan bestaande koopwoningen in hoog tempo opdrogen. Het aanbod daalde tot ca. 500 woningen per kwartaal in 2019. Het aantal transacties lag op ongeveer hetzelfde niveau. De marktratio (aantal transacties in elk kwartaal als percentage van het aantal aangeboden woningen) loopt daardoor op van rond 20% naar vrijwel 100%. Of anders gezegd van kiezen uit vijf woningen per koper naar ongeveer één woning per koper. Dat is een helder signaal van een overspannen koopmarkt. Er staan steeds minder woningen te koop en alle aanbod wordt snel verkocht.



Grafiek 4: Aanbod, transacties en "marktratio" (transacties/aanbod), bestaande koopmarkt Nijmegen. Bron: woningmarktcijfers.nl.

Huurwoningen: aanhoudend lage slaagkansen

De sociale huurmarkt blijft onverminderd krap. In Nijmegen verhuren de corporaties per jaar zo'n 1700-2200 vrijkomende woningen aan nieuwe bewoners. In 2018 zat het aantal toewijzingen met 1853 woningen in die bandbreedte. Wie reageert op een woning had in 2019 een kans van krap 8% op succes. Die totale slaagkans (aantal toewijzingen gedeeld door het aantal reacties) kent de laatste 10 jaar ups-and-downs, maar de tendens is tot 2018 sterk dalend. Voor starters liggen de slaagkansen in het laagst (2019: 5,4 %), doorstromers hebben met 9,2 % meer succes bij hun reacties op huurwoningen.



Grafiek 5: Slaagkans op de sociale huurmarkt, totaal. Bron: Enserve/Entree.

De meettijd (hoe lang ingeschreven bij starters, en de woonduur bij doorstromers bij de verhuizing) varieert van 8 jaar inschrijvingstijd bij starters tot 20 jaar woonduur bij doorstromers. De zoektijden variëren van 0,8 jaar bij herstarters (m.n. verhuizing door scheiding), tot rond 1,5 jaar bij zowel 'echte' starters en doorstromers. Deze zoektijden laten zien hoe lang mensen echt intensief gezocht hebben tot het moment dat zij een nieuwe woning toegewezen krijgen/aanvaarden. Er zijn uiteraard ook heel veel mensen die eveneens actief zoeken, maar die (nog) níet slagen. Deze groep valt buiten dit cijfer. Een kleine 14% van de toewijzingen kwam in 2018 via loting tot stand en 8,6% werd verhuurd aan urgenten.

Een andere indicatie voor de schaarste op de sociale huurmarkt is het aantal reacties op de geadverteerde woningen. Op regionale schaal spannen de steden Arnhem en Nijmegen daarbij al jaren de kroon. Het minste wordt gereageerd op woningen in Montferland, Zevenaar en Druten. Illustratief voor een oplopende druk op de huurmarkt is de toename van het aantal reacties. In Nijmegen was dat zo rond de 200 per jaar, maar de laatste jaren stijgt dat sterk naar ruim boven de 200.

reacties/advertentie	Jaar					
gemeente	2015	2016	2017	2018	2019	Eindtotaal
Arnhem	134	142	158	177	224	167
Berg en Dal	75	106	102	138	127	110
Beuningen	115	86	99	98	132	106
Doesburg	55	63	61	94	134	81
Druten	42	46	53	63	83	57
Duiven	78	72	96	109	127	96
Heumen	84	110	118	153	131	119
Lingewaard	59	67	69	97	84	75
Montferland	33	50	49	60	71	53
Nijmegen	186	190	207	242	302	225
Overbetuwe	90	108	110	202	189	140
Renkum	53	63	85	98	100	80
Rheden	77	82	110	118	149	107
Westervoort	87	69	144	167	216	137
Wijchen	109	118	120	140	169	131
Zevenaar	57	56	60	68	89	66

Tabel 1: Reacties op vrijkomende woningen in de regio. Bron: Enserve

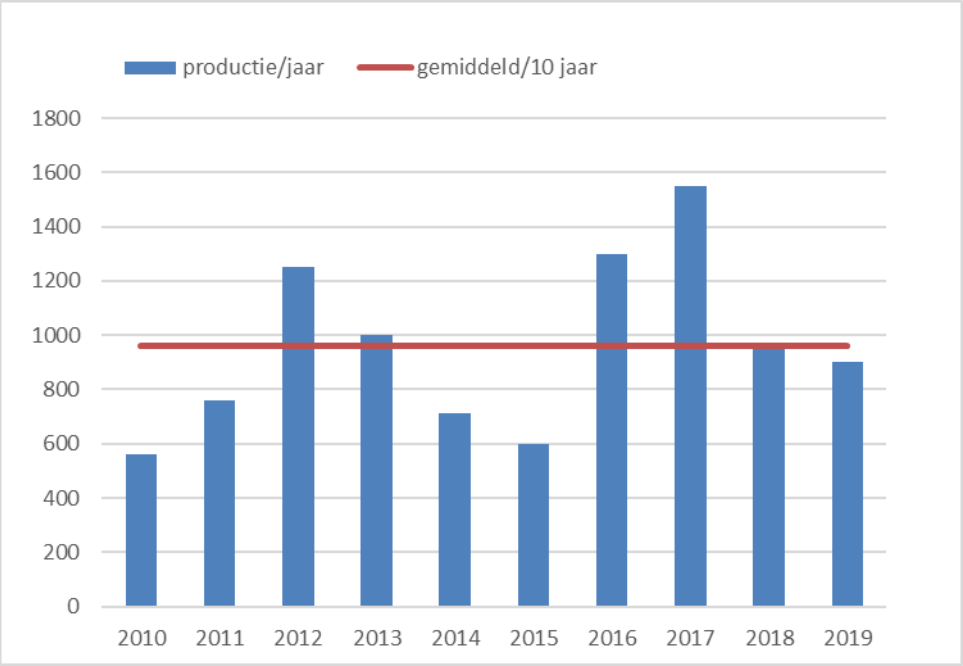
Legenda bij tabel 1:

Groen: de 3 laagste scores

Oranje: de 3 hoogste scores

Woningproductie houdt vraag niet bij

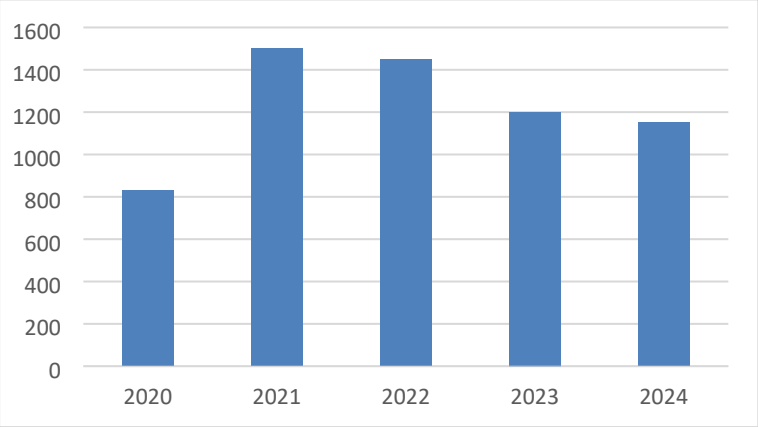
De woningproductie in de afgelopen periode schommelde vrij sterk, en haalt sinds 2014 gemiddeld met 960 woningen net geen 1.000 woningen per jaar. Dat betekent dat de productie achterbleef bij de sterk gestegen vraag van de laatste jaren. Een gestegen vraag, een achterblijvend aanbod en stijgende prijzen heeft tot gevolg dat het aanbod snel opdroogt en de markt droogkookt, zoals hiervoor is aangeven. De doorstroming stagneert. Dat doet zich voor binnen de huursector waar slaagkansen dalen, van huur naar koop, en ook binnen de koopsector is door tekorten geen sprake van een evenwichtige opbouw waardoor doorstroming stagneert en logische stappen in de wooncarrière amper kunnen worden gezet.



Grafiek 6: Gerealiseerde woningproductie 2010-2020. Bron: afd. Stadsontwikkeling, gemeente Nijmegen

3.3 Ontwikkelingen voor de toekomst

Met dit beeld van de Nijmeegse woningmarkt zijn de opgaven voor de komende jaren volstrekt helder. In de Omgevingsvisie en de bijbehorende Uitvoeringsagenda Wonen 2020-2025 zijn de lijnen uitgezet om deze opgave aan te pakken. De in maart 2020 ondertekende Woondeal met het Rijk sluit daar naadloos op aan, biedt ondersteuning van het rijk, en laat zien dat het kabinet ook onze brede schaarste-problematiek onderkent.
De focus ligt de komende jaren op het versnellen van de woningproductie om de tekorten weg te werken. Uitgangspunt is dat in Nijmegen alle doelgroepen moeten kunnen wonen, arm en rijk, jong en oud.
Ons woningbouwprogramma vullen we in om te voldoen aan de woningbehoefte van al die mensen die in Nijmegen een huis zoeken. Meer studentenwoningen, meer sociale huurwoningen, meer middeldure huur en een breed programma in de koopsector om ook daar aan de vraag te voldoen. Zo willen we werken aan een evenwichtige opbouw van de woningvoorraad die de vraag van nu en de toekomst beter kan accommoderen, en logische stappen in wooncarrières mogelijk maakt. Van de starter die een zelfstadige huurwoning zoekt tot een doorstromer in bonus die naar de al jaren gewenste koopwoning op de juiste locatie wil verhuizen.



Grafiek 7: Prognoses woningproductie 2020-2025. Bron: afd. Stadsontwikkeling, gemeente Nijmegen

Uit deze grafiek blijkt dat de woningproductie de komende jaren flink zal toenemen. We zorgen voor voldoende plan- en ontwikkelcapaciteit. Maar PAS, Pfas, en de conjuncturele gevolgen van de coronacrisis maken dat deze prognose met onzekerheid is omgeven. Ondanks onze inspanningen zal de schaarste daarmee niet op korte termijn opgelost kunnen worden. De komende jaren blijft er daarom sprake van schaarste.
Op basis van dit gegeven stellen we regels op basis van de Huisvestingswet om onrechtvaardige en onevenwichtige effecten tegen te gaan, en het omzetten en onttrekken van zelfstandige woningen te reguleren.

Ontwikkelingen op de kamermarkt

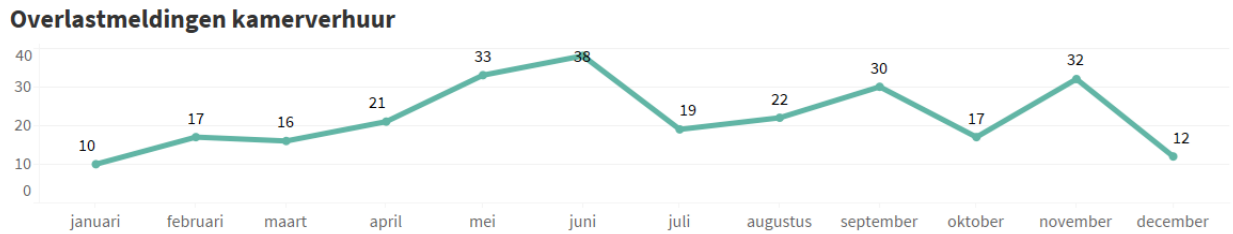
Voor de huisvesting van het groeiende aantal studenten is de komende jaren een extra aanbod nodig van zo'n 2.000 eenheden tot 2030. Aan de aanbodkant zal dit moeten worden opgevangen door de SSH& en de particuliere kamermarkt. Naast studenten wonen er ook andere jongeren op de kamermarkt.
De kamermarkt 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. 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 minder woonruimte voor anderen en 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 betekent echter niet dat goede kamerverhuur onmogelijk wordt gemaakt.

Tegelijkertijd spannen we ons samen met de SSH&, de woningcorporatie die gespecialiseerd is in studentenhuisvesting, in om het aantal studenteneenheden te laten groeien. In de huidige prestatieafspraken is een productie afgesproken van 900 eenheden, waarvan de helft al in de pijplijn zit, en voor de andere helft in 2020 locaties worden gezocht. We hebben een voorkeur voor groei van het aantal eenheden van de SSH&. Kwaliteit en betaalbaarheid zijn dan gegarandeerd en bij eventuele overlast bestaat een duidelijk aanspreekpunt en wordt direct opgetreden. We willen ook meer studenteneenheden bouwen om zelfstandige woningen in alle prijsklassen te kunnen behouden voor andere doelgroepen zoals gezinnen.

Leefbaarheid en kamerverhuur

In deze notitie is met name ingegaan op de schaarste op de Nijmeegse woningmarkt en de gevolgen daarvan. Maar zoals in paragraaf 2 al is aangegeven kan, naast schaarste, ook de impact op een geordend woon- en leefmilieu een argument zijn om regels te stellen aan het omzetten van zelfstandige woningen. Op dit aspect leefbaarheid gaan we hier nader in. Het verkameren van panden heeft namelijk in een aantal delen van de stad een negatieve invloed op de leefbaarheid.

De volgende overzichten geven de meldingen weer die zijn binnengekomen bij het meldpunt overlast kamerverhuur van de ODRN. In grafiek 6 is in de tijd uitgezet voor het jaar 2019 en in tabel 2 naar aantal en onderwerp van de melding. De geografische spreiding is weergegeven op kaart 1.

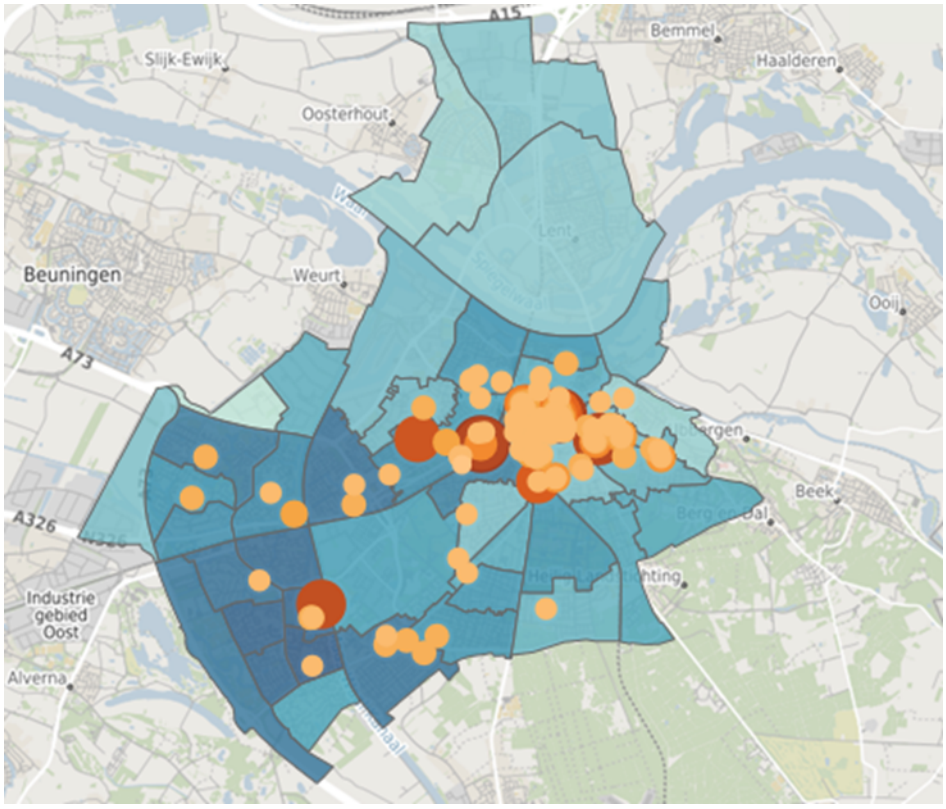


Grafiek 8: Aantal meldingen van overlast door kamerverhuur in 2019. Bron: Meldpunt overlast ODRN

Aantal meldingen overlast kamerverhuur				
	2018	Periode 1-1-2019 t/m30-6-2019	Periode 1-7-2019 t/m 31-12-2019	Totaal 2019
Afval	65	28	27	55
Parkeren auto	4	3	13	16
Brandveiligheid	6	12	6	18
Stallen fiets	27	18	25	43
Geluid	302	65	103	168
Geur	7	2	2	4
Groen	4	2	3	5
Illegale bouwsels	2	2	4	6
Mogelijk illegale kamerverhuur	81	22	28	50
Overig	9	1	0	1
Totaal aantal meldingen	433	138 (82 afgehandeld)	134 (123 afgehandeld)	272 (inmiddels 208 afgehandeld)

Tabel 2: Overlast naar aantal en onderwerp. Bron: Meldpunt overlast ODRN

Wat opvalt is dat de overlast door kamerverhuur een aantal pieken kent in de zomermaanden, september en in november. Dat is deels te verklaren door het einde van het studiejaar, beter weer (ramen open, feestjes in tuin), en de traditiegetrouw met festiviteiten gevulde introductie van de eerstejaars in september.



Kaart 1: Geografische spreiding van overlast door kamerverhuur

Kaart 1 laat zien dat overlast in grote delen van de stad voorkomt, met uitzondering van de Waalsprong, Groenewoud, de Kwakkenberg en delen van Dukenburg. De buurten/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.

Het gemeentebestuur heeft met de aangescherpte regels 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 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.

Evaluatie kamerverhuurbeleid

In 2019 is het kamerverhuurbeleid geëvalueerd. Belangrijk punt daaruit was dat de grens van € 180.000 voor schaarse goedkope woningen die niet verkamerd mochten worden algemeen als veel te laag werd gezien. Zeker tegen de achtergrond van recente prijsontwikkelingen. Om die reden is in 2019 de grens voor woningen die niet verkamerd mochten worden gelegd op € 220.000, en de grens voor vergunningplichtige woonruimte is gelegd op de NHG-grens. Die was toen € 290.000. In een aantal wijken waar de leefbaarheid door kamerverhuur onder druk staat valt de hele voorraad onder het vergunningstelsel. Hiermee bereiken we twee dingen: de echt goedkope zelfstandige woningen blijven beschermd. En de voorraad tot € 290.000 viel onder de vergunningsplicht omdat deze voorraad ook schaars is in Nijmegen en bovendien van groot belang is voor de doorstroming op de koopmarkt. Op deze manier konden we van woningen tussen de € 220.000 en € 290.000 de volkshuisvestelijke afweging blijven maken of omzetting wel of niet gewenst is. Daarnaast kunnen we de impact op de leefbaarheid in de afweging betrekken. De NHG-grens voor 2020 ligt op € 310.000.

4. Voldoen aan de vereisten volgens de Huisvestingswet 2014

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

Effectiviteit

De schaarste op de Nijmeegse woningmarkt is in deze notitie aangetoond. Die schaarste doet zich voor in vrijwel de volle breedte van de woningmarkt, van sociale huur tot en met koopwoningen boven de € 350.000. Het recente woningbehoefteonderzoek uit 2019 laat dat helder zien. Het onderzoek geeft het beeld voor de hele stad. Het is daarbij evident dat een schaarse koopwoning tot € 310.000 zowel in Wedesteinbroek schaars is, maar ook in Hees. En ook net zo goed schaars in Altrade, als in de Weezenhof. De schaarste zoals die zich op het niveau van de hele stad voordoet, daalt, met een zekere variatie, neer in alle wijken. De variatie wordt dan vooral bepaald door het type woonmilieu: zo is in een centrum-stedelijk woonmilieu duidelijk minder schaarste aan dure grondgebonden woningen dan in een meer ontspannen woonmilieu als Galgenveld. Maar schaarste zit in alle wijken en stadsdelen. Met name in het centrum en de wijken daar omheen zijn woningen zeer courant, worden gemiddeld snel verkocht en heeft men een lange registratieduur nodig voor een sociale huurwoning. Zo is de gemiddelde registratieduur in Oost meer dan 20 jaar en in Lindenholt nog geen 15 jaar. Daar komt nog bij dat het aantal huishoudens de komende jaren door blijft stijgen. We hebben een uitbreidingsopgave van 10.000 woningen tot 2030. We werken er hard aan, maar de schaarste zal nog zeker een tijdje aanhouden.

Vanwege dit tekort willen we het omzetten van woningen blijven reguleren zoals we dat nu doen: alle zelfstandige woningen tot de NHG-grens van € 310.000 hebben bij omzetting een vergunning nodig. In de aangewezen wijken waar, naast schaarste ook sprake is van overlast door kamerverhuur zijn alle zelfstandige woningen vergunningplichtig. Woningen met een WOZ-waarde tot € 220.000 mogen niet worden omgezet. Want deze woningen worden door opgelopen bouwkosten niet meer gebouwd met een aanvaardbare en duurzame kwaliteit. Daarmee kunnen we effectief blijven werken aan een meer evenwichtige woningvoorraad waarin in alle segmenten voldoende zelfstandig aanbod aanwezig is. In de aangewezen wijken waar sprake is van overlast door kamerverhuur brengen we alle woningen onder de vergunningplicht. Zo kunnen we een stad worden met een meer evenwichtige woningmarkt waarin plaats is voor iedereen, en beperken we de overlast in de wijken waar dat nodig is. Zo lagen we ook geen onnodige regeldruk op gebieden waar dat niet speelt.

Noodzakelijk en geschikt

Zonder inzet van deze vergunning kunnen schaarse zelfstandige woningen zonder meer worden verkamerd. Dat vinden we zeer ongewenst in een situatie met schaarste in vrijwel alle segmenten van de koopsector. Zonder regulering krijgen we te maken met oplopende prijzen en een verder stagnerende doorstroming. Daarnaast is inzet van het instrument noodzakelijk om overlast door kamerverhuur in een aantal delen van de stad aan te kunnen pakken, en grip te houden op veiligheid, kwaliteit en leefbaarheid in straten en wijken.

Proportionaliteit

De inzet van de omzettingsvergunning richt zich om redenen van schaarste op de voorraad tot € 310.000. Dit is het deel waar de tekorten het grootst zijn. Dit is ook het segment dat zeer belangrijk is voor de doorstroming. De regels zijn daarnaast ook gericht op het tegengaan van overlast door kamerverhuur. Dat doen we alleen in die gebieden waar de leefbaarheid door kamerverhuur onder druk staat en overlast een probleem vormt. Daar brengen we alle zelfstandige woningen onder de vergunningplicht. We leggen zo geen extra regeldruk op gebieden waar dit niet speelt. Dat is een afgewogen en proportionele inzet. Het uitgangspunt in het hele beleid is dat vanaf 3 of meer kamers

per woning de regels van toepassing zijn, met als argumentatie dat vanaf dat punt de kans op overlast reëel aanwezig kan zijn. Verhuur aan 1of 2 personen is vergunningsvrij.

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. staan ons ook geen andere, lichtere, instrumenten ter beschikking die hetzelfde effect kunnen bereiken. Via het bestemmingplan kan wel 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 goed mogelijk bij inzet van dat instrument. De regels en mogelijkheden van (vigerende) bestemmingplannen (en in de nabije toekomst omgevingsplannen), bieden daarvoor veel minder aanknopingspunten. Regulering via een bestemmingsplan is ook alleen van toepassing op nieuwe gevallen. Bestaande situaties kunnen daarmee niet worden aangepakt.
Inzet van regels via de omzettingsvergunning voldoet zo ook aan het subsidiariteitsbeginsel.

5. Conclusie

Gezien de schaarste op de Nijmeegse woningmarkt 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 van zelfstandige woningen aan regels te binden (de omzettingsvergunning). Deze regels zijn zo ingericht dat het omzetten van echt goedkope woningen niet mogelijk is, zodat deze voorraad wordt beschermd. Voor de zelfstadige voorraad tot €310.000 wordt een afweging gemaakt zoals de wet dat mogelijk maakt. In een aantal aangewezen gebieden waar de leefbaarheid door kamerverhuur onder druk staat valt de hele voorraad onder het werkingsgebied van de omzettingsvergunning. Op deze wijze zijn we in staat om prudent om te gaan met de schaarse zelfstandige voorraad en een balans te houden tussen het belang van behoud van de schaarse zelfstandige woningvoorraad, de leefbaarheid in straten en buurten, én voldoende goede kamerverhuur. 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 onttrekkingsvergunning en omzettingsvergunning voldoet aan de vereisten van effectiviteit, geschiktheid, noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit.