

Evaluatie Rotterdamse regels voor kamerbewoning

Stadsontwikkeling

Bouw – en Woningtoezicht

Emile Kuijt

Erik Jan Kleingeld

April 2023

Inhoudsopgave

0. Samenvatting	3
1. Inleiding	4
2. Geschiedenis regels kamerbewoning.....	5
2.1 Situatie voor 2014	5
2.2 Bouwbesluit 2012	5
2.3 Regulering op de Huisvestingswet 2014.....	6
2.4 Kamerbewoning ... of niet.....	7
2.5 Overgangsregeling	7
3. De huidige regels voor kamerbewoning.....	8
3.1 Vigerend stelsel voorjaar 2023	8
3.2 Kamerbewoning binnen het woonbeleid	8
3.3 Doelstelling	9
3.4 Grondslag	9
3.5 Vergunningstelsel	10
3.6 Regulering op basis van de Huisvestingswet 2014	11
3.7 Kamerbewoning en de Omgevingswet	11
4. Kamerbewoning op 1 januari 2023	12
5. Kamerbewoning en schaarste	14
5.1 Schaarste op de Rotterdamse woningmarkt.....	14
5.2 Effecten vergunningstelsel Kamerbewoning op schaarste	16
5.3 Analyse.....	17
6. Kamerbewoning en woonoverlast.....	18
6.1 Ervaringen vergunningstelsel en woonoverlast	18
6.2 Analyse relatie leefbaarheid en kamerbewoning	18
6.3 Analyse meldingen woonoverlast en kamerbewoning	21
6.4 Analyse.....	22
7. Werking huidig stelsel	23
7.1 Criteria en doelstellingen	23
7.2 Uitvoerbaarheid criteria.....	25
7.3 Analyse.....	28
8. Conclusies	29
8.1 Conclusies:	29
8.2 Aanbevelingen:	29
Bijlagen.....	30

0. Samenvatting

In Rotterdam is een vergunning nodig voor het kamergewijs verhuren van een woning aan drie of meer personen. Deze vergunning is geregeld in een verordening op grond van de Huisvestingswet 2014. Dit rapport is een evaluatie van dit stelsel.

De directe aanleiding voor deze evaluatie is dat daartoe opgeroepen is door de gemeenteraad bij wijzigingen van het stelsel in december 2020 en in juni 2021. Specifiek is opgeroepen tot evaluatie van de nulquotumgebieden en het afstandscriterium. Deze maatregelen zijn inmiddels twee jaar van kracht. Toch is het maar beperkt mogelijk eenduidig onderbouwde uitspraken te doen over de werking van het systeem.

Ten behoeve van de evaluatie is gesproken met collega's binnen BWT (team overige vergunningen), binnen SO (Ruimte Wonen en Milieu), binnen Stadsbeheer (team Wonen) en Directie Veiligheid (Woonoverlast). Daarnaast is gesproken met diverse vertegenwoordigers van bewoners en verhuurders.

Hiernaast is gekeken naar de procesgegevens over het aanvragen en verlenen van vergunningen voor kamerbewoning, naar de meldingen van woonoverlast in Rotterdam en zijn diverse rapportages en landelijke bronnen betrokken.

De conclusies van de evaluatie zijn:

1. Het is maar beperkt mogelijk eenduidig onderbouwde uitspraken te doen over de werking van de onderdelen van het systeem.
2. De evaluatie wekt de indruk dat het reguleren van kamerbewoning in Rotterdam bijdraagt aan het bestrijden van de schaarste aan zelfstandige woonruimte.
3. Er is een relatie tussen woonoverlast en kamergewijze bewoning. Kamerbewoning door 5 of meer personen veroorzaakt naar verhouding de meeste overlast. Deze overlast is weinig zichtbaar in de gebruikelijke leefbaarheidsindicatoren.
4. Het huidige vergunningstelsel in Rotterdam is adequaat. In de praktijk blijkt de uitvoerbaarheid niet altijd optimaal.

Aanbevolen wordt:

1. Bij een volgende aanpassing van de Verordening de volgende aanpassingen door te voeren in het belang van de uitvoerbaarheid en voorspelbaarheid van het vergunningstelsel:
 - a. Het mogelijk maken van verstrekking van de vergunning onder voorwaarde dat de kamerverhuur daadwerkelijk plaatsvindt aan studenten
 - b. Het verduidelijken van de methode voor het bepalen van het afstandscriterium
2. Een nadere uitwerking van het leefbaarheids criterium te onderzoeken
3. Het reguleren van kamerbewoning via het ruimtelijke spoor verder uit te werken voor de Rotterdamse praktijk

1. Inleiding

In Rotterdam is een vergunning nodig voor het kamergewijs verhuren van een woning aan drie of meer personen, als deze tenminste niet samen één duurzaam gemeenschappelijk huishouden vormen (zoals een gezin). Deze vergunning is geregeld in een verordening op grond van de Huisvestingswet 2014. In dit rapport wordt dit vergunningstelsel geëvalueerd. Deze evaluatie is niet alleen opgesteld omdat evalueren nu eenmaal een noodzakelijk onderdeel is van een goede uitvoering, maar ook omdat daartoe specifiek opgeroepen is door de gemeenteraad. In december 2020 werden bij een wijziging van de verordening de nulquotumgebieden en het afstandscriterium geïntroduceerd. Daarbij heeft de gemeenteraad verzocht de effecten van deze maatregelen te evalueren. Dit is herhaald toen in juni 2021 de norm voor de vergunningplicht werd aangescherpt¹.

Wat in dit rapport *de vergunning voor kamerbewoning* wordt genoemd, is eigenlijk een vergunning voor het omzetten van zelfstandige woonruimte in onzelfstandige woonruimte (ook wel "omzetting" genoemd). Deze vergunning wordt in de volksmond ook vaak de vergunning voor kamerverhuur genoemd.

In eerste instantie wordt de voorgeschiedenis van de huidige regels beschreven. Dit is van belang, omdat er in de laatste jaren nogal eens iets gewijzigd is in het regime. Deze wijzigingen maken sommige aspecten van de evaluatie lastig, omdat met enkele onderdelen van het vergunningstelsel minder lang ervaring is dan met andere onderdelen. Dit hoofdstuk beoogt daar achtergrond voor te geven. De evaluatie kijkt naar de regels zoals die op het moment van opstellen van kracht zijn.

In het derde hoofdstuk is overzichtelijk beschreven hoe het systeem in Rotterdam in elkaar steekt, wat de doelstellingen zijn, wat de juridische basis is en hoe dit functioneert. Hierna wordt in een apart hoofdstuk de situatie geschetst van kamerbewoning in Rotterdam op 1 januari 2023.

De doelstelling van de regulering is tweeledig: enerzijds het bestrijden van schaarste en anderzijds het tegengaan van woonoverlast. Deze doelstellingen worden uitgebreid besproken in respectievelijk het vijfde en het zesde hoofdstuk van dit rapport. In hoofdstuk 7 wordt vervolgens geanalyseerd hoe het vergunningstelsel bijdraagt aan de beschreven doelstellingen en wordt gekeken naar de praktische uitvoerbaarheid. Dit alles leidt tot conclusies, zoals zij beschreven zijn in Hoofdstuk 8.

Dit rapport is hiermee meer dan een beschrijving van hoe de regulering van kamerbewoning de laatste jaren heeft gewerkt. Bewust is de ruimte genomen de voorgeschiedenis en de achtergrond van regelgeving uitgebreid te beschrijven. Daarmee beoogt het rapport ook de voorgeschiedenis en de achtergronden van de huidige regelgeving in beeld te brengen.

¹ Motie "Evalueer effecten afstandscriterium" (M2301-1791), motie "Evalueren is leren van de woningmarkt 010" (M2301-1782) en motie "Monitoring verkamering" (M2301-1781)

2. Geschiedenis regels kamerbewoning

2.1 Situatie voor 2014

In 2022 bestond de afdeling Bouw- en Woningtoezicht 160 jaar. In 1862 was immers voor het eerst sprake van een zelfstandige ambtelijke afdeling die zich om de veiligheid en het gebruik van panden in Rotterdam bekommerde. Dat was toen nog een afdeling van de gemeentelijke politie, er was daarmee daadwerkelijk nog sprake van de *bouwpolitie* – een term waar BWT vandaag de dag nog dikwijls mee aangeduid wordt. Zover gaan we niet terug in de tijd.

Relevant is dat er voor 2012 kamerbewoning in Rotterdam twee vergunningen nodig waren om een zelfstandige woning kamergewijs te mogen verhuren:

- een omzettingsvergunning op basis van de regionale huisvestingsverordening
- een exploitatievergunning ("voor een logiesbedrijf") op basis van de gemeentelijke bouwverordening

De omzettingsvergunning was vergelijkbaar met de vergunning voor kamerbewoning op basis van de huidige gemeentelijke verordening, maar met een minder inhoudelijke toets. Er was alleen een quotumregeling, waarbij voor elke deelgemeente een maximaal aantal kamers was bepaald waarvoor vergunningen afgegeven kon worden. De vergunning was nodig voor omzetting naar kamergewijze bewoning door 3 of meer personen.

De exploitatievergunning werd vooral getoetst aan voorwaarden met betrekking tot brandveiligheid. Deze vergunning werd slechts voor beperkte duur verleend, en moest dus elke paar jaar verlengd worden. Bij die gelegenheid werd de woning gekeurd door een bouwinspecteur van de gemeente, waarbij gelet werd op brandpreventieve voorzieningen, zoals brandhaspels en rookmelders, en op vluchtroutes.

2.2 Bouwbesluit 2012

Met de komst van het Bouwbesluit 2012 werden de brandveiligheidseisen voor kamergewijze verhuur van woningen verplicht nationaal (uniform) geregeld in het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (het "gebruiksbesluit"). Daarmee kwam er een eind aan de exploitatievergunning op basis van de gemeentelijke bouwverordening

De omzettingsvergunning op basis van de regionale huisvestingsverordening bleef toen de enige vereiste. Tegen 2012 was er echter nog maar heel beperkt ruimte in de quota van de deelgemeenten.

In maart 2014 heeft het college nieuwe nadere regels vastgesteld op de regionale huisvestingsverordening. Daarin werden de quota per deelgemeente afgeschaft, maar werden grote delen van de gemeente aangewezen als nulquotumgebied (met name kwetsbare wijken).

Buiten deze gebieden werd een vergunning verleend als de woning groot genoeg was. Aan de vergunning werd bovendien de voorwaarde verbonden dat het gebruik het woonmilieu en de leefbaarheid in de buurt niet zou schaden, en dat als dit wel zo was, de vergunning kon worden ingetrokken.

De vergunningplicht werd bovendien verruimd, zodat de vergunning pas nodig was bij omzetting naar kamergewijze bewoning door 4 of meer personen.

Op verzoek van de gemeenteraad heeft het college overigens bepaald dat in de nulquotumgebieden wel vergunningen voor kamerbewoning aan studenten konden worden verleend, indien *kamerbewoning door studenten naar het oordeel van het college van burgemeester en wethouders een positieve invloed op de leefbaarheid ter plaatse zal hebben*.

2.3 Regulering op de Huisvestingswet 2014

Op 1 januari 2015 trad niet alleen de Huisvestingswet 2014 in werking maar ook de wet Afschaffing Plusregio's. Daarmee kwam het samenwerkingsverband Stadsregio Rijnmond per 1 januari 2016 te vervallen, en daarmee ook de regionale huisvestingsverordening.

De gemeenteraad heeft daarom op 6 november 2015 de Verordening toegang woningmarkt en samenstelling woningvoorraad vastgesteld als een verordening op basis van de Huisvestingswet 2014. Deze verordening trad in werking op 1 januari 2016. Inhoudelijk wijzigde er toen niets in de regels, behalve dat er twee wijken toegevoegd zijn aan de lijst van nulquotumgebieden (waaronder Kralingen West).

Vervolgens heeft deze verordening nog diverse opvolgers gekregen:

- Verordening toegang woningmarkt en samenstelling woningvoorraad 2017, in werking getreden op 26 april 2017
- Verordening toegang woningmarkt en samenstelling woningvoorraad 2017/2, in werking getreden op 3 januari 2018
 - Hiermee werd de hele gemeente nulquotumgebied, waarbij de enige mogelijkheid voor een vergunning nog was gelegen in kamerverhuur aan studenten die *naar verwachting een positieve invloed op het woonmilieu en de leefbaarheid in de buurt* zouden hebben.
- Verordening toegang woningmarkt en samenstelling woningvoorraad 2019, in werking getreden op 1 januari 2020
- Verordening toegang woningmarkt en samenstelling woningvoorraad 2019/2, in werking getreden op 1 februari 2021
 - Hiermee werden de huidige nulquotumgebieden aangewezen en werd het afstandscriterium ingevoerd.
 - Daarnaast werd het criterium veranderd zodat kamerverhuur toegestaan was aan studenten die *naar verwachting geen negatieve invloed op het woonmilieu en de leefbaarheid in de buurt* zouden hebben.
- Verordening toegang woningmarkt en samenstelling woningvoorraad 2021, in werking getreden op 1 juli 2021.
 - Hiermee werd de vergunningplicht aangescherpt zodat een vergunning voor kamerbewoning nodig werd voor kamerbewoning aan 3 personen.
 - Hiernaast trad een overgangsregeling in werking (met een looptijd van 14 maanden, tot 1 september 2022) op basis waarvan alle bestaande situaties van kamerverhuur aan 3 personen een vergunning konden krijgen.

2.4 Kamerbewoning ... of niet

Kamerbewoning kent vele verschijningsvormen. In de kern gaat het om onzelfstandige bewoning van een woning, dat wil zeggen dat bewoners eigen privé gedeeltes hebben binnen de woning (exclusief door deze bewoner te gebruiken) maar dat bewoners hiernaast voorzieningen delen met andere bewoners, zoals de douche, het toilet en de keuken.

Kamerbewoning kent echter niet altijd even duidelijke grenzen. Soms is er sprake van de verhuur van luxe kamers, waarbij bewoners op hun eigen kamers kunnen koken en wellicht zelfs over een eigen toilet of douche beschikken. In de volksmond wordt in deze gevallen vaak gesproken over studio's. Als er echter geen sprake meer is van gedeelde voorzieningen, kan het zijn dat er geen sprake (meer) is van kamerbewoning, maar geoordeeld wordt dat de woning verbouwd is naar afzonderlijke zelfstandige woningen. Dit is woningvorming.

Hiernaast komt voor dat bewoners de woning gezamenlijk bewonen, zonder dat er bijvoorbeeld sprake is van eigen individueel afsluitbare privé gedeeltes. In de volksmond wordt dan bijvoorbeeld gesproken over een woongroep, over woningdelen of over *friends living*. In dergelijke gevallen worden bewoners die in één woning wonen zonder een gezin te vormen, toch aangemerkt als één huishouden als zij duurzaam gemeenschappelijk één huishouden voeren. De beoordeling of voldaan wordt aan aspecten als duurzaamheid en gemeenschappelijkheid is niet altijd eenvoudig. Enerzijds is er behoefte hier hele concrete criteria voor te hanteren, anderzijds zou dat voor verhuurders juist mogelijkheden bieden om situaties van kamerbewoning zodanig vorm te geven dat deze niet als zodanig worden aangemerkt.

In deze beoordeling heeft de afgelopen jaren ook een ontwikkeling plaatsgevonden. In het verleden werd bijvoorbeeld met name naar de gemeenschappelijkheid van de huishouding gekeken, waardoor studentenhuizen regelmatig als één huishouden werden aangemerkt. In de Verordening 2019 is echter expliciet vermeld dat bij de beoordeling van duurzaamheid van de bewoning de mutaties binnen de groep bewoners worden meegenomen. Daarmee zijn in principe studentenhuizen altijd kamerverhuur.

2.5 Overgangsregeling

Met de Verordening 2021, die van kracht is per 1 juli 2021, werd kamerbewoning door 3 personen onder de vergunningplicht gebracht. Daarom is er in die verordening een overgangsregeling opgenomen die van 1 juli 2021 tot 1 september 2022 van kracht was. Onder deze overgangsregeling was het mogelijk voor twee vormen van bestaande kamerbewoning een vergunning te verlenen:

- Alle situaties van kamerbewoning door 3 personen die aantoonbaar voor 1 juli 2021 bestonden – omdat deze situaties immers “opeens” onder de vergunningplicht waren gekomen.
- Alle situaties van kamerbewoning door 4 of meer studenten die aantoonbaar voor 1 januari 2020 bestonden – omdat deze studentenhuizen immers voor 1 januari 2020 nog veelal niet als kamerverhuur werden aangemerkt.

De aanvragen op één van deze onderdelen van de overgangsregeling werden niet getoetst op de ligging in nulquotumgebieden en ook niet op het afstandscriterium. De aanvraag voor bestaande kamerbewoning door 3 personen werd ook niet getoetst op het studentencriterium.

Door een amendement van de gemeenteraad was het tijdens de overgangsregeling niet mogelijk vergunningen te verlenen voor nieuwe situaties van kamerbewoning. Heel de gemeente was feitelijk tijdelijk nulquotumgebied.

3. De huidige regels voor kamerbewoning

3.1 Vigerend stelsel voorjaar 2023

Op dit moment is in Rotterdam kamerbewoning geregeld via een verordening op de Huisvestingswet 2014, de Verordening toegang woningmarkt en samenstelling woningvoorraad Rotterdam 2021² (hierna: Verordening 2021). Deze verordening is in werking getreden op 1 juli 2021. Sindsdien is de verordening nog enkele malen gewijzigd, bijvoorbeeld vanwege de invoering van de opkoopbescherming. Maar de regels voor de vergunning voor kamerbewoning zijn sinds 1 juli 2021 ongewijzigd.

Het is wel belangrijk te beseffen dat tot 1 september 2022 alleen vergunningverlening op de overgangsregeling mogelijk was (zie paragraaf 2.5).

3.2 Kamerbewoning binnen het woonbeleid

Het beleid van de gemeente Rotterdam richt zich op het behoud en het beheer van een kwalitatief goede woningvoorraad met toekomstwaarde, waar Rotterdammers een woning kunnen vinden die aan hun wensen voldoet. De uitgangspunten hiervoor zijn vastgelegd in de Woonvisie Rotterdam 2030 en het Addendum Woonvisie – Thuis in Rotterdam.

De samenstelling van de woningvoorraad wordt beïnvloed door heel veel factoren. De gemeente heeft ook diverse mogelijkheden om hierop te sturen, bijvoorbeeld door een nieuwbouwprogramma (waaronder andere in het Woningbouwakkoord en het Doorbouwmanifest uitgangspunten voor zijn vastgelegd). Hiernaast is beleid van belang zoals vastgelegd in het Actieplan Middenhuur en de samenwerkingsafspraken met de woningcorporaties.

De huisvestingsverordening, gebaseerd op de Huisvestingswet 2014, is een ander instrument dat zich richt op de samenstelling van de woningvoorraad. Inzet van dit instrumentarium is van belang om te voorkomen dat woningen waar behoefte aan is, worden onttrokken aan de bestaande woningvoorraad dan wel een andere functie krijgen.

Naar aanleiding van het onderzoek van RIGO: schaarste in de Rotterdamse woningvoorraad en de negatieve effecten daarvan is de noodzaak toen geweest om met behulp van het instrumentarium uit de Huisvestingswet 2014 (artikel 21, 22 en 23) op de gehele woningvoorraad te sturen, om te voorkomen dat het aanbod nog verder zou afnemen en het aanbod (nog) kleiner en duurder zou worden.

De volgende instrumenten zijn toen ingezet:

- Vergunningplicht woningonttrekking
- Vergunningplicht woningvorming
- Splitsingsvergunning
- Registratieplicht toeristische verhuur en meldplicht vakantieverblijf
- Vergunningplicht omzetten voor kamerbewoning

Kamerbewoning is een wijze van gebruik van woningen waar met name onder studenten behoefte aan is. Er is op dit moment sprake van een zodanige schaarste aan woonruimte dat de marktwerking eigenaar-verhuurders ertoe verleidt hun huurwoningen kamergewijs te verhuren, in plaats van die als

² Zie [Verordening toegang woningmarkt en samenstelling woningvoorraad 2021 | Lokale wet- en regelgeving \(overheid.nl\)](#)

zelfstandige woonruimte ter beschikking te houden. Een te grote mate van omzetting van zelfstandige woonruimte naar onzelfstandige kamerbewoning heeft tot gevolg dat de woningen die geschikt zijn voor bewoning door een huishouden nog schaarser worden.

De vergunning voor kamerbewoning stuurt specifiek op het omzetten van zelfstandige woningen naar kamergewijs verhuurde, onzelfstandige woningen. Het is daarmee het geëigende instrument om te reguleren in welke mate de woningen, die in eerste instantie gebouwd zijn om bewoond te worden door huishoudens, kunnen worden omgezet in kamerbewoning.

3.3 Doelstelling

Het vergunningstelsel voor kamerbewoning dient twee doelstellingen³

- bestrijding van schaarste aan woningen die geschikt zijn voor het huisvesten van huishoudens;
- voorkomen van overlast en bijdragen aan de aanpak van overlast

Bestrijding schaarste aan woningen voor huishoudens

De regels hebben primair tot doel te voorkomen dat te veel zelfstandige woonruimte omgezet wordt naar onzelfstandige woonruimte (kamerbewoning). Er is een tekort aan betaalbare woningen voor huishoudens (stellen en gezinnen). Tegelijkertijd is vanuit het oogpunt van maximale huuropbrengst voor verhuurders vaak het meest aantrekkelijk woningen kamergewijs te verhuren. Zonder sturing zou dit marktmechanisme ertoe leiden dat steeds minder zelfstandige woningen beschikbaar blijven voor huishoudens.

De regulering van kamerbewoning is volledig onderbouwd vanuit de schaarste van zelfstandige woonruimte. Door omzetting daarvan, wordt die voorraad immers kleiner. Schaarste aan die woningen is daarom dé reden om die omzetting te beperken ("aan een vergunningplicht te koppelen"). De schaarste aan onzelfstandige woonruimte is natuurlijk ook belangrijk. Deze wordt meegenomen bij het bepalen in welke mate omzetting moet worden beperkt.

Voorkomen van overlast en bijdragen aan de aanpak daarvan

Kamerbewoning leidt tot een grotere kans op woonoverlast. Een vergunningstelsel biedt handvatten waarmee voorkomen kan worden dat de overlast in straten en buurten verder toeneemt. Een beperking van de omvang waarin kamerbewoning voorkomt, helpt daaraan mee. Verder voorziet de verordening erin dat een vergunning kan worden ingetrokken als de bewoning overlast veroorzaakt. Dit creëert extra mogelijkheden op te treden tegen woonoverlast.

3.4 Grondslag

Een gemeente mag regels stellen voor het omzetten van zelfstandige woonruimte in onzelfstandige woonruimte. Dit mag in een verordening op grond van de Huisvestingswet uit 2014. Voorwaarde hiervoor is echter wel dat aangetoond wordt dat er in de gemeente schaarste is aan de zelfstandige woonruimte die voor deze plicht wordt aangewezen en dat daarnaast onderbouwd wordt dat die schaarste onevenwichtige en onrechtvaardige effecten heeft. Bijvoorbeeld omdat bepaalde groepen woningzoekenden op de woningmarkt worden verdrongen.

De gemeente heeft in 2020 een onderzoek laten uitvoeren naar schaarste op de Rotterdamse woningmarkt door onderzoeksbureau RIGO. Dat onderzoek toonde aan dat er in de hele gemeente, in alle typen woningen en alle segmenten schaarste was⁴. Recent heeft de Afdeling bestuursrechtspraak

³ Zie onder andere het raadsvoorstel voor wijziging van de Verordening 2019 uit november 2020 (20bb01774)

⁴ Schaarste in de Rotterdamse woningvoorraad, RIGO oktober 2020

van de Raad van State⁵ in een uitspraak in het kader van een procedure in hoger beroep bevestigd dat het rapport schaarste in dat geval voldoende aantoont, die schaarste op het juiste schaalniveau is onderzocht en de in het onderzoek gebruikte gegevens toereikend zijn om schaarste aan te tonen.

Als de schaarste voldoende is aangetoond en de negatieve gevolgen daarvan voldoende zijn onderbouwd, kan bij de vergunningverlening zelf wel rekening gehouden worden met aspecten van leefbaarheid.

3.5 Vergunningstelsel

In Rotterdam is een vergunning nodig voor het kamergewijs verhuren van een woning aan drie of meer personen, als deze tenminste niet samen één duurzaam gemeenschappelijk huishouden vormen (zoals een gezin).

De vergunning voor kamerbewoning is vereist voor de volgende bewoningssituaties per woning:



kamerbewoning door drie (of meer) personen



duurzaam gemeenschappelijk huishouden met twee of meer kamerbewoners



meer dan één uit meer personen bestaande huishoudens, waarvan het kleinste uit minstens twee personen bestaat



= één persoon



= duurzaam gemeenschappelijk huishouden

Een vergunning voor kamerbewoning wordt in Rotterdam verleend als voldaan wordt aan 6 criteria. Naast deze toetsingscriteria geldt ook een algemene regel in de verordening die van kracht blijft zolang de vergunning van kracht is. Als niet meer aan deze regel wordt voldaan, kan de vergunning worden ingetrokken.

Toetsingscriteria (ex artikel 3.2.2 Verordening 2021)

De vergunning voor kamerbewoning wordt alleen verleend als:

- het kamerbewoning door studenten betreft;
- de kamerbewoning naar het oordeel van het college niet tot aantasting leidt van het woonmilieu en de leefbaarheid in de buurt;
- in de woning ten minste 18 m² gebruiksoppervlak gemiddeld per persoon aanwezig is;
- de woning zich op minimaal 50 meter afstand bevindt van een andere woning waarvoor al een vergunning voor kamerbewoning is verleend;
- op de woning niet in de 24 maanden voor datum van aanvraag een vergunning ingetrokken is;
- de woning niet in een nulquotumgebied ligt.

Algemene Regel (ex artikel 3.2.4 Verordening 2021)

⁵ Uitspraak 202202741/1/A3 van 8 februari 2023

De vergunning voor kamerbewoning kan worden ingetrokken als de kamerbewoning naar het oordeel van het college tot aantasting van het woonmilieu en de leefbaarheid in de buurt leidt.

3.6 Regulering op basis van de Huisvestingswet 2014

De regulering van kamerbewoning vindt plaats op basis van een verordening op grond van de Huisvestingswet 2014. De inzet van instrumenten uit de Huisvestingswet is in principe bedoeld als tijdelijke maatregel in tijden van een uitzonderlijke situatie op de woningmarkt, zoals wanneer er sprake is van schaarste met onevenwichtige en onrechtvaardige gevolgen. In de praktijk blijkt dat in Nederland de vergunningplicht voor kamerbewoning niet ingezet wordt als tijdelijk instrument. De evaluatie van de Huisvestingswet 2014⁶ beschreef dat veel gemeenten in Nederland behoefte hebben om ook in tijden dat er geen schaarste aan woonruimte is, te kunnen sturen op bijvoorbeeld kamerbewoning op grond van leefbaarheidsaspecten.

Er ligt een wetsvoorstel in de Tweede Kamer voor wijziging van de Huisvestingswet. Een onderdeel van het voorstel is de Huisvestingswet zodanig te wijzigen dat gemeenten ook op basis van argumenten van leefbaarheid woningen mogen aanwijzen voor de vergunningplicht voor kamerbewoning. Het is echter nog onduidelijk of de wet hierop gewijzigd gaat worden, en zo ja, per wanneer. Tot die tijd kan alleen met een verordening op grond van de Huisvestingswet 2014 op woonruimte worden gestuurd als aantoonbaar sprake is van schaarste aan die woonruimte. Als bij een evaluatie van de verordening (bijvoorbeeld na verloop van de werkingsduur van vier jaar) blijkt dat er geen schaarste meer is aan een bepaald woningtype of woonsegment, dan kan op dat deel van de woningvoorraad niet op kamerbewoning worden gestuurd.

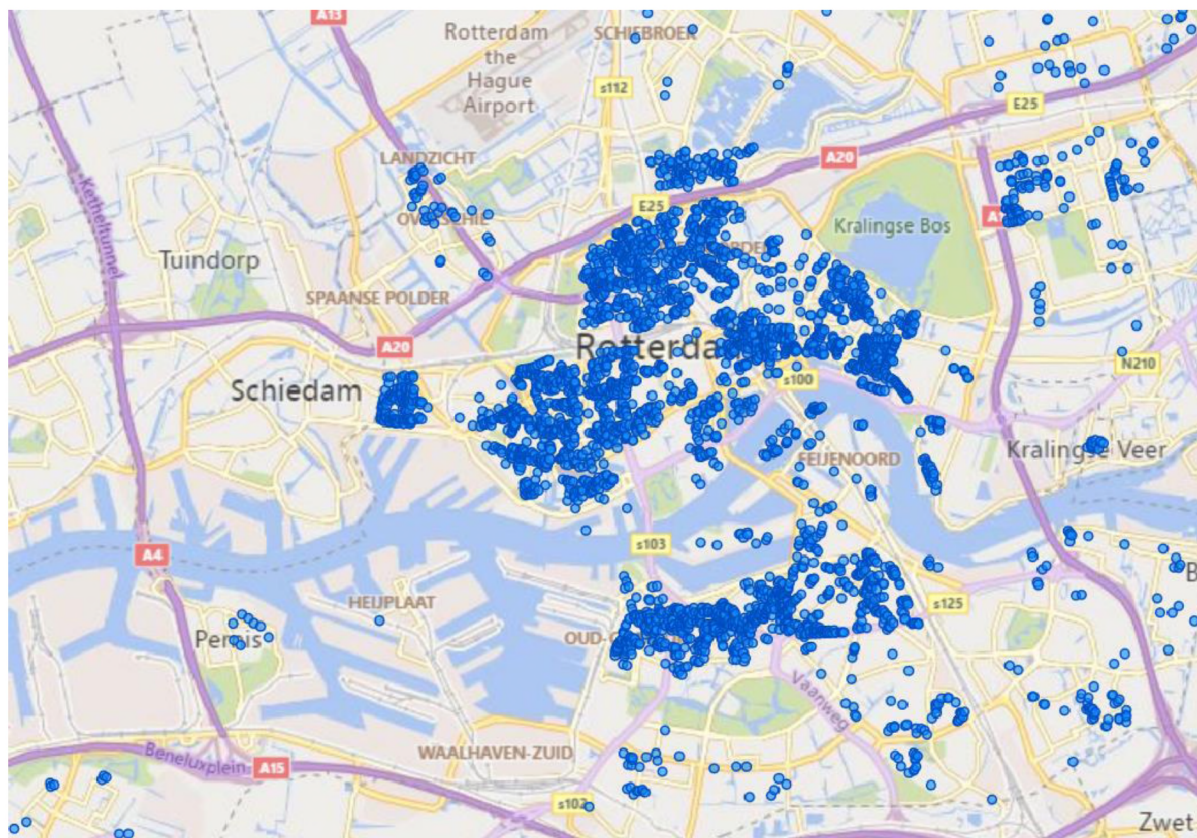
3.7 Kamerbewoning en de Omgevingswet

Om de bovengenoemde risico's van regulering alleen op basis van de Huisvestingswet deels te kunnen ondervangen biedt de Omgevingswet wellicht nieuwe mogelijkheden. De aanvankelijke onzekerheid over de rechtsgeldigheid van het thans gevoerde beleid en de uitvoering daarvan (die door de Raad van State gelukkig grotendeels is weggenomen), heeft geleid tot de vraag of er wellicht nog een andere juridische basis kan worden gevonden om kamerbewoning te reguleren. Het bestaan van zo'n extra basis kwam naar voren in enkele praktijkvoorbeelden, afkomstig uit zowel de rechtspraak als de gemeentelijke praktijk. Zo kwam de Raad van State in een eerdere uitspraak⁷ tot de conclusie dat het leefbaarheids criterium wel degelijk een rol kan spelen, maar niet via een vergunningplicht in de Huisvestingsverordening. De Raad van State gaf hier expliciet aan dat leefbaarheid in ieder geval wel een aspect is dat in een bestemmingsplan (binnenkort: omgevingsplan) geregeld kan worden. In een omgevingsplan kunnen regels worden gesteld met betrekking tot kamerverhuur. Kortom, als de regels voor kamerverhuur ook wenselijk zijn met het oog op de leefbaarheid, dan kan dat dus worden geregeld in een bestemmingsplan/omgevingsplan. In één G4 gemeente (Utrecht) is deze mogelijkheid op deze wijze geregeld. Of dit ook een optie is voor Rotterdam zal, indien gewenst, verder moeten worden uitgezocht. Behalve de noodzaak van een goede ruimtelijke onderbouwing en de verbinding van duidelijke leefbaarheids criteria met de verordening en de beleidsregels, draagt een dergelijk omgevingsplan een risico op planschade in zich. Immers, elke verkleining van de planologische mogelijkheden levert een grondslag voor planschade op. Het is raadzaam om ook hier verder onderzoek naar te (laten) doen. Pas na echt gedegen onderzoek kan worden vastgesteld of de Omgevingswet – naast de Huisvestingswet – als extra juridische basis kan dienen voor de regulering van kamerverhuur.

⁶ Evaluatie Huisvestingswet 2014, RIGO mei 2020

⁷ ABRvS 23 juni 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1336, Raad van State, 202001468/1/A3)

4. Kamerbewoning op 1 januari 2023



Kaart 1: Alle verleende vergunningen kamerbewoning in Rotterdam op 01-01-2023

In Rotterdam zijn op 1 januari 2023 4.925 vergunningen voor kamerbewoning verleend. Elke vergunning is verleend voor kamerbewoning door een specifiek aantal personen. Het gemiddelde hiervan is 3,87 personen per vergunning. In totaal geven deze vergunningen toestemming voor kamerbewoning door 18.948 personen van evenveel kamers.

Kamerbewoning 1-01-2023	Verleende vergunningen	Aantal kamerbewoners
Vergunning voor 3	3.496	10.488
Vergunning voor 4	730	2.920
Vergunning voor 5	221	1.105
Vergunning voor 6	120	720
Vergunning voor 7	55	385
Vergunning 8 of meer	278	3.330
Aantal onbekend ⁸	25	Onbekend
Totaal	4.925	18.948

⁸ Dit zijn enkele oude vergunningen, verleend in de jaren '80 en '90.

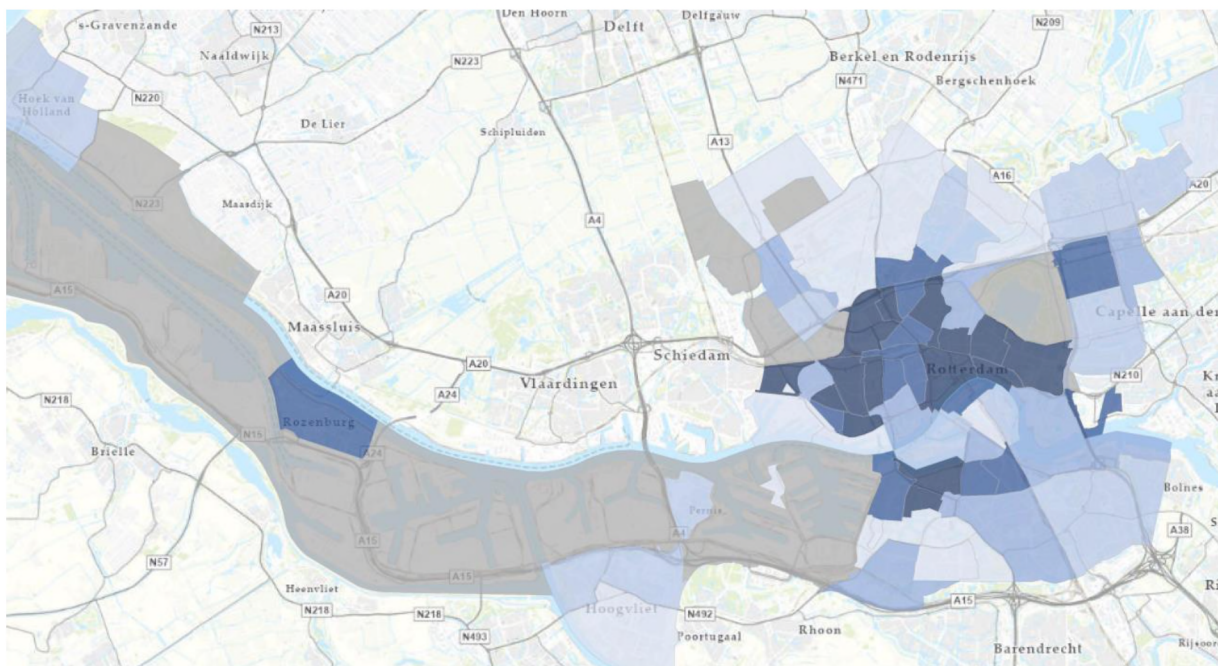
Het aantal vergunningen verschilt sterk per buurt⁹.

- Kralingen West is de buurt waar de meeste vergunningen verleend zijn: 380. Schiebroek is een buurt met ongeveer even veel woningen, maar hier zijn maar 4 vergunningen verleend.
- Nesselande is een buurt met ongeveer 4.500 woningen, maar toch is er geen enkele vergunning voor kamerbewoning verleend. Tegelijkertijd zijn in Rubroek, een buurt met ongeveer even veel woningen, 137 vergunningen verleend.

In Bijlagen 1, 2 en 3 is een overzicht van het aantal vergunningen per buurt weergegeven.

Op de onderstaande kaart is de verdeling van het aantal vergunningen per 1.000 woningen te zien. De buurten zijn verdeeld in groepen van 15 buurten. De buurten met het hoogste aantal vergunningen per 1.000 woningen zijn donkerblauw ingekleurd. De 15 buurten daar onder lichter blauw en zo wordt elke groep in een bepaalde mate blauw ingekleurd, steeds lichter naar mate er minder vergunningen verleend zijn per 1.000 woningen. Hiernaast zijn enkele gebieden waar geen of vrijwel geen woningen zijn grijs ingekleurd.

Uit dit kaartbeeld volgt de indruk dat kamerverhuur een verschijnsel is dat zich vooral afspeelt in de oudere stadswijken, met name op de noordoever. Hierbij moet wel rekening gehouden worden dat de mate van verkamering van de woningvoorraad in buurten ook afhankelijk is van de eigenschappen van de woningvoorraad in die buurt. In Oud Crooswijk en de Afrikaanderwijk is bijvoorbeeld weinig kamerverhuur, maar in deze wijken is 80% of meer van de woningen in eigendom bij woningcorporaties, eigenaren die hun woningen vrijwel niet kamergewijs verhuren.



Kaart 2: Aantal vergunningen kamerbewoning per 1.000 woningen per buurt

⁹ Rotterdam is verdeeld in 14 CBS-wijken (grofweg overeenkomend met de voormalige deelgemeenten). Deze wijken bestaan uit in totaal 78 CBS-buurtten.

5. Kamerbewoning en schaarste

5.1 Schaarste op de Rotterdamse woningmarkt

Zoals eerder beschreven mag de vergunningplicht ingezet worden indien aangetoond is dat er sprake van schaarste is aan zelfstandige woningen op de woningmarkt, en dat deze vergunningplicht geschikt is om de onevenwichtige en onrechtvaardige aspecten van deze schaarste te bestrijden.

In de tweede helft van 2020 heeft onderzoeksbureau RIGO daarom ten behoeve van de onderbouwing voor de inzet van het instrumentarium uit de Huisvestingswet 2014 onderzoek verricht en het rapport *Schaarste in de Rotterdamse woningvoorraad* opgeleverd.¹⁰ Het onderzoek richt zich op de verhouding tussen vraag en aanbod (dynamische schaarste).

Hieronder wordt nader ingegaan op de resultaten van het onderzoek van RIGO. Aansluitend wordt de noodzaak van het inzetten van het instrumentarium uit de Huisvestingswet 2014 toegelicht.

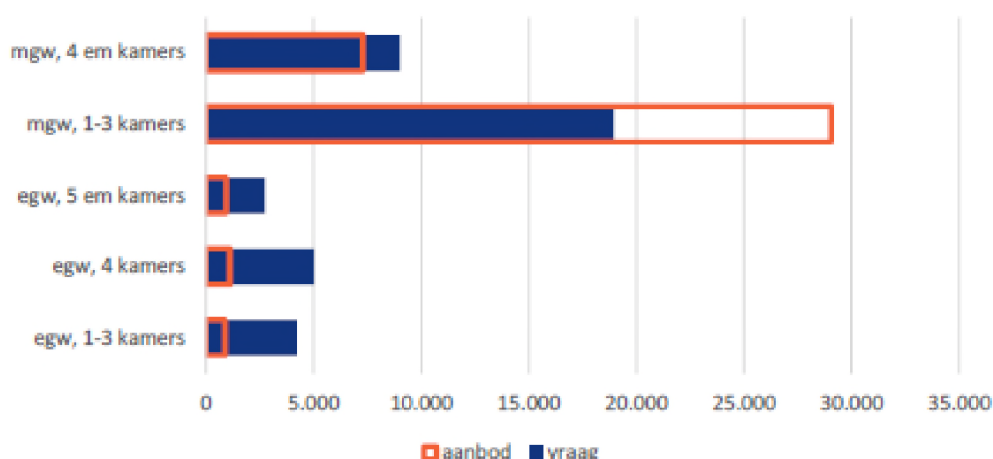
RIGO-onderzoek: schaarste in de Rotterdamse woningvoorraad

Het onderzoek van RIGO kijkt naar vraag en aanbod in de verschillende segmenten in de woningmarkt. Geconcludeerd wordt dat in alle segmenten sprake is van schaarste. In totaal is er een tekort van 18.000 woningen.

- In de koopsector komt de schaarste tot uiting doordat er veel meer huishoudens naar een koopwoning in Rotterdam willen verhuizen dan er aanbod is. Er is een tekort van 17.400 woningen. Dit omvat koopwoningen van alle soorten en maten.
- In de huursector is het tekort slechts 600. Hier lijkt het aantal huishoudens dat een woning in Rotterdam zou willen gaan huren en het aantal huishoudens dat uit een huurwoning zou willen verhuizen op het eerste gezicht min of meer in evenwicht, maar een groot deel van het potentiële aanbod in de huursector komt alleen vrij als de huidige bewoners kunnen doorstromen. In de praktijk komt deze doorstroming vaak niet voldoende op gang. Dit leidt in de vrije sector tot gestegen gemiddelde huurprijzen. Dit is een indicatie dat er ook in dit segment sprake is van schaarste.
- Specifiek voor de sociale corporatiehuursector heeft RIGO gegevens uit de actuele Monitor Woonruimtebemiddeling gebruikt. Uit deze cijfers blijkt een knelpunt in de beschikbaarheid van sociale huurwoningen en dus een (dynamische) schaarste. In de sociale corporatiehuursector is de slaagkans van woningzoekenden sterk afgenomen. De gemiddelde wachttijd is licht gedaald, al is deze in 2019 nog altijd bijna drie jaar, hetgeen een signaal van schaarste is.
- De schaarste in het sociale corporatiehuursegment wordt met name veroorzaakt door het gebrek aan doorstromingsmogelijkheden vanwege de sterk stijgende prijzen in de vrije huur- en koopsector. Hierdoor kunnen huurders in het sociale segment niet verhuizen naar de vrije huur- of koopsector. Daardoor is er weinig doorstroming.
- Naast het grote tekort, vooral in de koopsector is er ook een mismatch tussen vraag en aanbod op basis van woonwensen, in zowel koop- als huursector. De onderstaande figuur illustreert dat ondanks het lage tekort in de huursector de mismatch groot is.

¹⁰ Rapport *Schaarste in de Rotterdamse woningvoorraad*, RIGO oktober 2020

figuur 4-2 Vraag en aanbod op basis van woonwensen in de huursector, naar woningtype en aantal kamers



Bron: WOON 2018; bewerking RIGO

RIGO- onderzoek: effecten schaarste

Het onderzoek toont aan dat als gevolg van de schaarste aan woonruimte veel huishoudens hun verhuiscansen niet kunnen realiseren. Dit geldt vooral voor woningzoekenden uit de doelgroep van corporaties en voor woningzoekenden met een middeninkomen. Het gaat bij deze laatste groep vooral om starters en gezinnen die de negatieve gevolgen van schaarste ervaren. Starters hebben meestal geen eigen vermogen waarmee ze op de koopmarkt kans maken en gezinnen zijn aangewezen op de grotere woningen die in het middensegment heel moeilijk te vinden zijn in Rotterdam. Omdat deze huishoudens hun verhuiscansen moeilijk kunnen realiseren, blijft een deel van hen in de huidige woning wonen. Dit zijn vaak woningen in het goedkopere segment, waardoor deze woningen niet als aanbod voor andere woningzoekenden beschikbaar komen. De doorstroming komt daardoor onvoldoende op gang.

Noodzaak inzetten instrumentarium Huisvestingswet

Uit het onderzoek blijkt dat schaarste zich voordoet in alle segmenten van de woningmarkt in Rotterdam. Er is bovendien een onderlinge negatieve beïnvloeding van de verschillende segmenten in de woningvoorraad, door het bestaan van die schaarste.

Doordat er schaarste in het ene segment speelt, zal een deel van de woningzoekenden noodgedwongen gaan uitwijken naar andere segmenten. Daardoor wordt de druk op die delen van de woningmarkt opgevoerd, hetgeen weer van invloed is op de kansen voor de woningzoekenden die op dat segment zijn aangewezen.

Door deze onderlinge beïnvloeding ervaren veel woningzoekenden onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van de schaarste. De omvang en samenstelling van de woningvoorraad is daarom in het bijzonder van belang, met het oog op de beschikbaarheid voor de verschillende doelgroepen.

Tegelijkertijd functioneert de woningmarkt op (ten minste) gemeentelijk schaalniveau: als woningzoekenden in de ene wijk geen geschikte woning kunnen vinden maar in een andere wijk wel, zullen de meeste woningzoekenden kiezen voor verhuizing naar een andere wijk. Dit maakt het sturen met behulp van het instrumentarium uit de Huisvestingswet (artikelen 21, 22 en 23) op de gehele woningvoorraad op gemeentelijk niveau noodzakelijk, om te voorkomen dat het aanbod aan de nu al schaarse woningen nog verder afneemt en dit aanbod (nog) kleiner en duurder wordt.

De inzet van de vergunning voor kamerbewoning is noodzakelijk en geschikt. Met het verbod op het omzetten van woonruimte voor kamerbewoning zonder vergunning kunnen criteria worden gesteld aan de omzetting van woonruimte voor kamerbewoning.

Kamerbewoning is een wijze van gebruik van woningen waar met name onder studenten behoefte aan is. Er is op dit moment sprake van een zodanige schaarste aan woonruimte dat de marktwerking eigenaar-verhuurders ertoe verleidt hun huurwoningen kamergewijs te verhuren, in plaats van die als zelfstandige woningen ter beschikking te houden. Een te grote mate van omzetting van zelfstandige woonruimte naar onzelfstandige kamerbewoning heeft tot gevolg dat de woningen die geschikt zijn voor bewoning door een huishouden nog schaarser worden.

Schaarste aan onzelfstandige woonruimte

Naast schaarste aan zelfstandige woningen lijkt er ook zeker sprake te zijn aan onzelfstandige woningen. In het rapport van RIGO wordt de schaarste aan onzelfstandige woningen niet meegenomen. Reden hiervoor is een gebrek aan beschikbare data over de doelgroepen voor onzelfstandige woningen.

Zoals eerder genoemd is kamerbewoning een vorm van wonen waaraan met name behoefte is vanuit studenten. De vraag naar studentenwoningen kan dus een indicatie geven voor de vraag naar onzelfstandige woningen in Rotterdam. Uit de Monitor Studentenhuisvesting 2022 Rotterdam blijkt dat in 2021 er een tekort is van 2.700 woningen voor studenten.¹¹ Daarnaast was de ervaren actieve zoektijd in 2021-2022 gemiddeld 4,6 maanden waar dit een jaar eerder 4,4 maanden was, en 3 jaar eerder 3,8 maanden.¹²

In het Rotterdams uitvoeringsplan Studentenhuisvesting wordt aangegeven dat het huidige tekort, 2.700 eenheden, tot 2029 naar verwachting op zal lopen tot circa 6.000 studenteneenheden. De bouwproductie voorziet tot en met 2026 in circa 2000-2500 eenheden. Tot 2029 zouden dan nog 3.500 tot 4.000 eenheden extra nodig zijn. De laatste maanden is het echter steeds duidelijker geworden dat de bouwproductie in de komende jaren lager uit zal vallen dan eerder verwacht.

Vanwege gestegen bouwkosten, rentes en inflatie zal de komende twee jaar de bouwproductie naar verwachting afnemen. Bij sommige ontwikkelaars gaat het om een terugval tot 50% van de nieuwbouw.¹³ Kans is groot dat de 2000-2500 eenheden vanuit de bouwproductie dus ook niet gehaald kunnen worden. Dit betekent dus dat het tekort nog hoger op zou kunnen lopen dan eerder verwacht, en dat de bestaande voorraad een grotere rol zou krijgen in het oplossen van het tekort. De schaarste aan woningen voor studenten neemt naar verwachting dus alleen maar toe in de komende jaren.

5.2 Effecten vergunningstelsel Kamerbewoning op schaarste

Verhuurders actief op de verhuurmarkt in Rotterdam geven aan dat zij steeds minder actief zijn in het aankopen van nieuwe objecten voor kamerverhuur en voor verhuur als zelfstandige woonruimte. Dit heeft te maken met onder andere de gestegen rente, belastinghervorming en de aankondiging van nieuwe wetgeving voor de verhuurmarkt vanuit de rijksoverheid. Dit bevestigt het landelijke beeld van de afnemende vraag van beleggers.¹⁴ De aanscherping van de vergunningplicht kamerbewoning wordt ook genoemd als remmende factor.

¹¹ Studentenhuisvesting.incijfers.nl

¹² Zie Het Rotterdams Uitvoeringsplan Studentenhuisvesting 2022-2026 (23bb001001)

¹³ [Projectontwikkelaars: nieuwbouw zakt tot 50 procent in | KRO-NCRV](#)

¹⁴ [Woningmarkt in 2023: verdere afkoeling waarschijnlijk - ING](#)

Onzelfstandige woonruimte huursector

Verhuurders hebben in de gesprekken aangegeven dat door de aanscherpingen van de regels in de laatste jaren het veel moeilijker voor hen is om woningen aan te kopen die in aanmerking komen voor een vergunning voor kamerbewoning. Daarnaast heeft ook de opkoopbescherming een remmend effect. Dit was ook het doel van deze aanscherpingen, maar het is dus goed mogelijk dat deze hebben bijgedragen aan een toegenomen schaarste aan onzelfstandige woonruimte.

Verhuur zelfstandige woonruimte

Ook betreffende zelfstandige woningen gaven verhuurders aan steeds minder actief te zijn in het aankopen van nieuwe objecten voor de verhuur.

Dit is ook terug te zien in het feit dat in 2022 het huuraanbod, gemeten in het aantal vrijgekomen huurwoningen afnam in Rotterdam, terwijl de huurprijs toenam. Het aantal woningen dat vrijkwam voor nieuwe huurders lag in Q4 2022 onder de 2000, terwijl dit in Q2 2021 nog boven de 3000 lag. Dit is te zien in data van Pararius.¹⁵ De schaarste lijkt hier dus ook toegenomen te zijn. Het is moeilijk te zeggen of de aanscherping van de vergunningplicht kamerbewoning met als doel het beschermen van zelfstandige woningen effect heeft gehad hierin. De schaarste lijkt toegenomen te zijn, maar mogelijk zou zonder de verordening de schaarste nog meer zijn toegenomen.

Zelfstandige woonruimte Koopsector

Als gekeken wordt naar de zelfstandige woonruimte in de koopsector is het beeld dat de schaarste daar niet is afgenomen. Terwijl het voor investeerders minder aantrekkelijk is geworden te kopen voor de verhuur is het ook voor gezinnen lastiger geworden een woning te kopen, door onder andere de inflatie en gestegen rente. De schaarste lijkt toegenomen. Dit blijkt onder andere uit de krapte-indicator van de NVM. In de regio Groot-Rijnmond steeg de krapte in Q4 2022 voor het vijfde kwartaal op rij. Het aantal transacties in de regio Groot-Rijnmond was in het vierde kwartaal van 2022 ook 8,4% lager dan een jaar eerder.¹⁶ De schaarste in de koopsector is dus zeker niet afgenomen. Ook hier is het niet duidelijk in hoeverre de aanscherping van de vergunningplicht kamerbewoning een afremmend effect heeft gehad op de schaarste.

5.3 Analyse

De regels rond de vergunning voor kamerbewoning lijken te hebben bijgedragen aan een vermindering van het opkoopgedrag van verhuurders zowel van zelfstandige woningen als van kamers. Er lijkt echter geen vermindering van schaarste opgetreden. Het is natuurlijk ook niet uit te sluiten dat de schaarste zonder de regulering van kamerbewoning nog sterker zou zijn toegenomen.

Het feit dat het opkoopgedrag van verhuurders is afgeremd lijkt ook mede veroorzaakt te zijn door andere maatregelen, zoals de opkoopbescherming, en door externe ontwikkelingen, zoals de rentestijging en de (aangekondigde) ontwikkelingen met betrekking tot regulering van de verhuur van woonruimte.

¹⁵ [Landelijke huurprijs vrije sector daalt \(pararius.nl\)](https://pararius.nl/)

¹⁶ [Marktoverzicht-regio-groot-rijnmond.pdf \(nvm.nl\)](https://nvm.nl/marktoverzicht-regio-groot-rijnmond.pdf)

6. Kamerbewoning en woonoverlast

Het voorkomen van overlast en bijdragen aan de aanpak van overlast is één van de doelen die met de regulering van kamerbewoning worden gediend. Door het matigen van kamerbewoning en door de regel dat de vergunning kan worden ingetrokken bij hardnekkige overlast biedt het vergunningstelsel mogelijkheden om overlast door kamerbewoning te bestrijden en te voorkomen. In dit hoofdstuk bespreken we eerst kort de ervaringen met woonoverlast en kamerbewoning. Daarna volgt een analyse over de relatie tussen kamerbewoning en meldingen woonoverlast.

6.1 Ervaringen vergunningstelsel en woonoverlast

In de gesprekken over woonoverlast is door bewoners en door professionals (zoals bij de directie veiligheid) aangegeven dat er een duidelijke relatie lijkt te zijn tussen overlast en kamerbewoning. Grotere studentenhuizen veroorzaken ook meer overlast dan woningen met slechts kamerbewoning door 3.

Het vergunningstelsel kan een preventieve rol spelen in de aanpak van overlast, naast repressieve maatregelen. Het vergunningstelsel kan zorgen dat de situatie rond overlast niet verergert. Volgens bewoners en professionals dragen met name criteria als het nulquotumgebied en het afstandscriterium bij aan het voorkomen van overlast.

De mogelijkheid om een vergunning in te trekken bij aanhoudende overlast is nog in geen enkel geval gebruikt, maar er is al wel enkele malen op gewezen als mogelijke consequentie van aanhoudende overlast. De indruk is dat dit gewerkt heeft.

6.2 Analyse relatie leefbaarheid en kamerbewoning

Om deze indruk met cijfers te staven is gekeken naar de relatie tussen kamerbewoning en leefbaarheid van buurten. Hiertoe is de verdeling van woningen met vergunningen voor kamerbewoning over de stad vergeleken met de kaartbeelden van de Leefbaarometer. De Leefbaarometer is een openbaar toegankelijk systeem van het ministerie van BZK met gegevens over de leefbaarheid van wijken en buurten in Nederland¹⁷. De Leefbaarometer geeft een indicatie van de leefbaarheid van woongebieden tot op vlakken van 100 bij 100 meter. Door kaartbeelden uit verschillende jaren te vergelijken kan een indruk worden verkregen hoe leefbaarheid zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Hiermee biedt de Leefbaarometer informatie voor beleidsvoorbereiding, -bijsturing en -evaluatie voor verschillende partijen die betrokken zijn bij de leefbaarheid van wijken en buurten. De meest recente gegevens zijn over 2020.

De Leefbaarometer geeft een beeld van de lokale leefbaarheid op basis van de samenhang tussen gemeten omgevingskenmerken, bewonersoordelen op basis van het Woononderzoek en gedrag op de woningmarkt. Leefbaarheid wordt hierbij onderverdeeld in 5 dimensies, namelijk:

- **Fysieke omgeving** (zoals groenvoorziening en geluidsbelasting door infrastructuur)
- **Woningvoorraad** (zoals woningleegstand en woonoppervlak)
- **Voorzieningen** (zoals de afstand tot onderwijs en cultuurvoorzieningen)
- **Sociale samenhang** (zoals de ervaren sociale cohesie, de inwonerdichtheid en de diversiteit van bewoners in levensfasen) Ervaren sociale cohesie wordt gemeten door antwoorden van bewoners op stellingen als "Ik heb veel contact met andere buurtbewoners" en "Ik woon in een gezellige buurt waar mensen elkaar helpen en dingen samendoen".

¹⁷ Zie [Leefbaarometer Home](#)

- **Overlast en onveiligheid** (op basis van aantallen geweldsmisdrijven, vernielingen en ordeverstoringen en de ervaren overlast en onveiligheid (veiligheidsbeleving) - dit laatste wordt gemeten door antwoorden van bewoners op de stelling "Ik ben bang in deze buurt om lastiggevallen of beroofd te worden")

Hieronder staan drie kaartbeelden die de verdeling van afgegeven vergunningen vergelijkt met de leefbaarheidsscore voor de betreffende locaties.

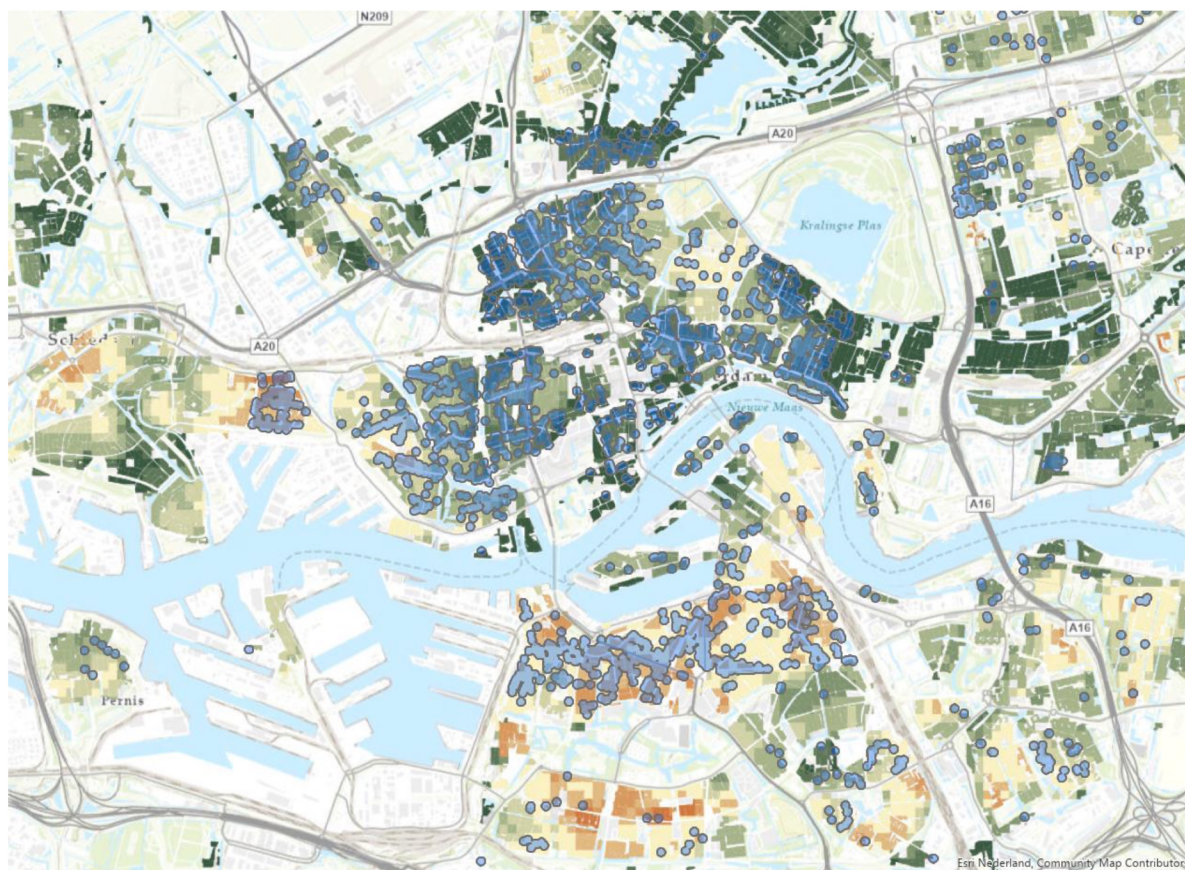
In de eerste kaart is de algehele leefbaarheidsscore te zien, die alle 5 dimensies combineert.

In de tweede kaart is gekeken naar de score enkel voor de dimensie Overlast & Onveiligheid.

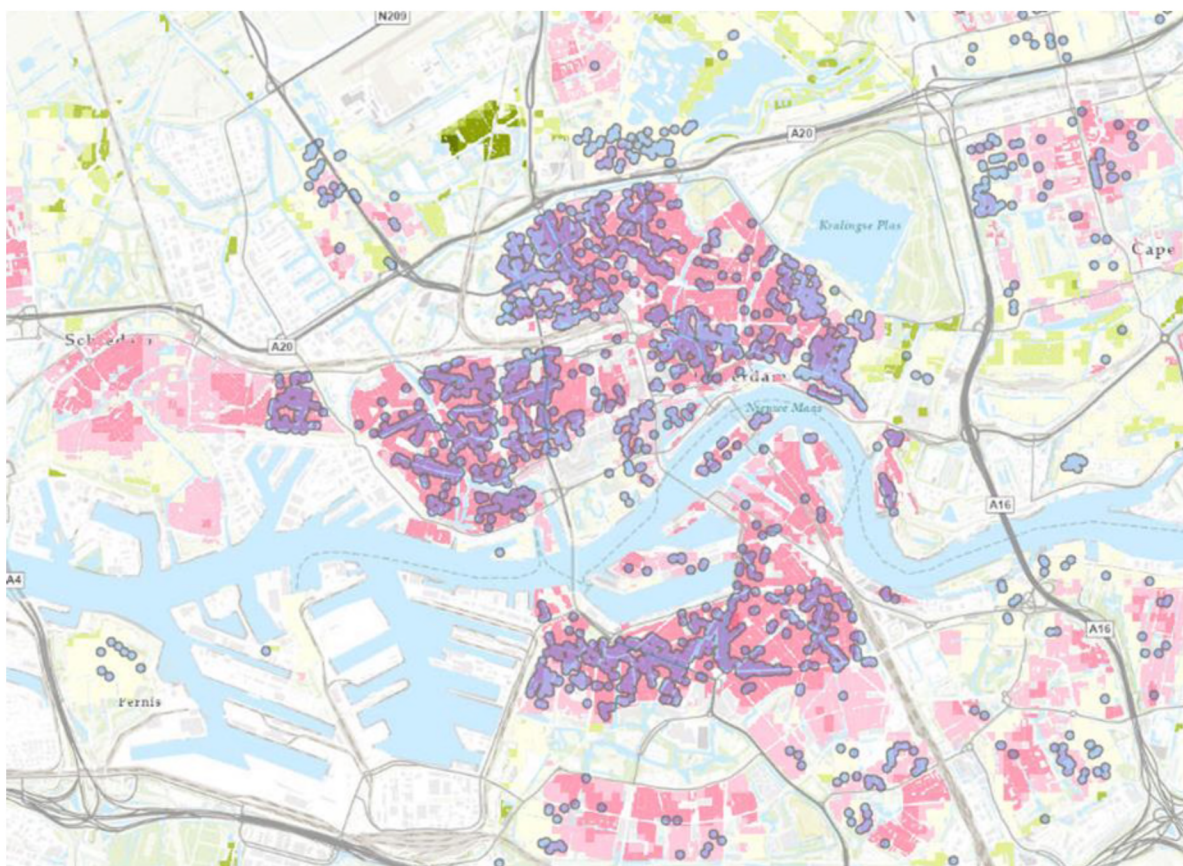
In de derde kaart is gekeken naar de dimensie Sociale Samenhang.

Voor alle kaarten geldt dat door kleuren wordt aangegeven hoe de leefbaarheid (of de specifieke dimensie) scoort in het betreffende deel van de gemeente Rotterdam (een gebied van 100 meter bij 100 meter). Donkerrood geeft aan dat de score *zeer onvoldoende* is, en dit loopt door in kleurschakeringen tot donkergroen voor waar de score *uitstekend* is. Op deze kaartlagen is op basis van de vergunningverlening eind 2022 met blauwe vlekken aangegeven waar de vergunningen verleend zijn.

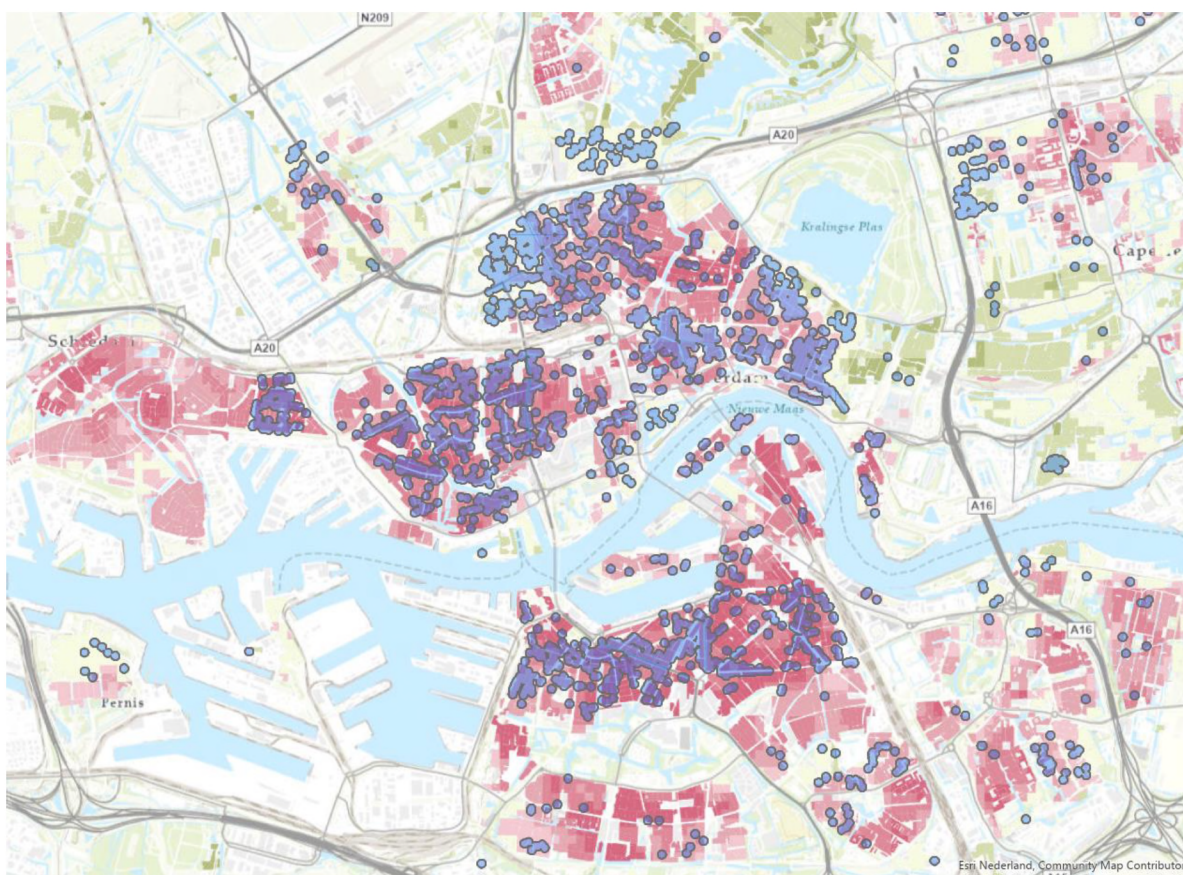
Uit deze kaarten volgt geen duidelijke relatie tussen kamerbewoning en leefbaarheid of tussen kamerbewoning en sociale samenhang of overlast & onveiligheid als dimensies van leefbaarheid. Er zijn gebieden met veel vergunningen die zeer onvoldoende, gemiddeld of uitstekend scoren.



Kaart 3: Vergunningen kamerbewoning tegen de achtergrond van de algemene score op leefbaarheid



Kaart 4: Vergunningen kamerbewoning tegen de achtergrond van de score op Sociale Samenhang



Kaart 5: Vergunningen kamerbewoning tegen de achtergrond van de score op overlast en onveiligheid

6.3 Analyse meldingen woonoverlast en kamerbewoning

Om de relatie tussen kamerbewoning en woonoverlast in beeld te brengen is gekeken naar de meldingen woonoverlast die binnen zijn gekomen bij de gemeente Rotterdam in de periode tussen 1 januari 2021 en 31 oktober 2022. Deze meldingen zijn vergeleken met de adressen met vergunningen kamerbewoning op 31 december 2022.

Voor kamerbewoning door 3 personen geldt dat vanwege de overgangsregeling de verleende vergunningen allemaal voor 1 juli 2021 een bestaande situatie moesten zijn. Deze situaties hebben dus allemaal in elk geval meer dan 16 maanden van deze periode van 22 maanden bestaan.

Hierbij is gekeken naar het aantal meldingen woonoverlast dat gemiddeld binnenkomt op een adres kamerbewoning in vergelijking met een woonadres zonder vergunning. Hierbij is er ook nog onderscheid gemaakt tussen kamerbewoning door 3 personen, 4, 5, en kamerbewoning door meer dan 5 personen.

Rotterdam	Aantal woningen	Aantal meldingen Woonoverlast	Aantal Meldingen per 100 woningen
Totaal	304505	4071	1,34
Woningen met vergunning	4919	425	8,64
- Kamerbewoning 3	3489	194	5,56
- Kamerbewoning 4	732	43	5,87
- Kamerbewoning 5	221	68	30,77
- Kamerbewoning 6	120	34	28,33
- Kamerbewoning >6	333	85	25,53
Woningen zonder vergunning	299586	3646	1,22

Uit de analyse blijkt dat er in deze periode in heel Rotterdam per 100 woningen gemiddeld 1,34 meldingen woonoverlast binnenkwamen. Bij de woningen met een vergunning voor kamerbewoning is dit gemiddeld 8,64 meldingen. Onder de adressen met een vergunning is er ook een duidelijk onderscheid te zien tussen de adressen kamerbewoning door 3 of 4 personen enerzijds en de adressen met 5, 6 en meer personen anderzijds. Bij die laatste categorie ligt het aantal meldingen woonoverlast boven de 25 van de 100 woningen (meer dan één op vier dus!). Woningen met een vergunning voor kamerbewoning door 5 of meer personen hebben gemiddeld rond de 25 keer zoveel meldingen als een adres niet- kamerbewoning, en ongeveer 5 keer zo veel als een adres met een vergunning voor 3 of 4.

Soort woning	Gemiddeld aantal bewoners	Aantal meldingen per 100 woningen	Aantal meldingen per bewoner (*100)
Zonder vergunning	2,14	1,22	0,57
Kamerbewoning	3,89	8,64	2,22
Kamerbewoning 3 of 4	3,17	5,61	1,77
Kamerbewoning ≥ 5	8,8	27,74	3,15

Het zou mogelijk zijn dat er meer meldingen zijn bij woningen met kamerbewoning omdat deze nu eenmaal meer bewoners hebben. Uit de figuur hierboven blijkt dat het aantal meldingen per bewoner ook hoger ligt bij kamerbewoning.

Een woning zonder vergunning voor kamerbewoning heeft gemiddeld 2,14 bewoners. Woningen met een vergunning voor kamerbewoning hebben gemiddeld 3,89 bewoners. Hier wonen dus minder dan 2 keer zo veel bewoners terwijl er meer dan 6 keer vaker een melding woonoverlast is. Bij

kamerbewoning aan 5 is dit verschil nog groter. Iets meer dan 2 keer het aantal bewoners van een zelfstandige woning en meer dan 20x meer overlastmeldingen.

In al deze gevallen kunnen de hogere aantallen meldingen niet verklaard worden door het grotere aantal bewoners.

In bijlage 4 zijn de gegevens uitgesplitst voor enkele Rotterdamse wijken. Daarin is te zien dat het aantal meldingen sterk verschilt per wijk. Maar in elke wijk zie je dezelfde verhouding: het aantal meldingen van overlast op adressen met vergunningen voor kamerbewoning ligt veel hoger dan op andere adressen, en het ligt vooral zo hoog bij woningen met vergunningen voor kamerbewoning door 5 of meer personen.

In de gebieden die aangewezen zijn als nulquotumgebieden verschilt het beeld. In Kralingen West, Kralingen Oost en Struisenburg wordt significant meer overlast gemeld dan het stedelijk gemiddelde. Ook bij woningen waar geen sprake is van kamerbewoning. In Middelland, Nieuwe Westen en de Mathenesserweg liggen de meldingen van overlast rond het stedelijk gemiddelde.

6.4 Analyse

Uit het voorgaande volgt een duidelijke relatie tussen kamerbewoning en woonoverlast. Toch zien we deze relatie niet terug in algemene cijfers over leefbaarheid en overlast & onveiligheid uit registraties zoals de Leefbaarometer (zie paragraaf 4.2). Dit komt waarschijnlijk doordat kamerbewoning niet leidt tot onveilige situaties of tot toename van misdrijven of illegale praktijken, zoals drugshandel en prostitutie. De indruk is dat kamerbewoning vooral leidt tot een botsing van leefstijlen. Dit haalt de statistieken niet als onveiligheid of als complexe overlast, maar het kan daardoor nog steeds vervelende gevolgen hebben voor omwonenden. Kamerbewoners zijn vaak studenten of jongeren en hebben een heel andere levensstijl dan reguliere huishoudens die in dezelfde buurt wonen. De kamerbewoner gaat pas slapen op het moment dat de reguliere bewoner alweer opstaat om naar het werk te gaan of om de kinderen naar school te brengen. De kamerbewoner leeft nog het ongedwongen leven van de jongvolwassene die zichzelf en zijn of haar grenzen nog moet leren kennen. Waar kamerbewoners hun eigen grenzen nog niet kennen, zijn de grenzen van omwonenden hun helemaal nog niet bekend. De muziek staat harder, de feestjes gaan tot later door, er wordt meer alcohol (of andere verdovende middelen) gebruikt, men komt later thuis, met praat harder op straat. Allemaal geen feiten die een hoge score van onveiligheid rechtvaardigen. Maar allemaal wel gedrag dat de leefbaarheid onder druk kan zetten.

Dit rapport kan niet aantonen dat de regulering van kamerbewoning overlast voorkomt. Het toont wel aan dat het beperken van kamerbewoning waarschijnlijk helpt overlast te voorkomen. In wijken waar al veel kamerbewoning is, kan door het instellen van nulquotumgebieden worden voorkomen dat er meer kamerbewoning bij komt. En waar al kamerbewoning is zorgt het afstandscriterium ervoor dat voorkomen wordt dat er clusters ontstaan van verkamerde panden.

Het reguleren van kamerbewoning is daarom belangrijk als middel om deze overlast te beperken en de leefbaarheid in de Rotterdamse buurten te bevorderen.

7. Werking huidig stelsel

7.1 Evaluatie van de werking van een vergunningenstelsel

Een goed stelsel van vergunningen functioneert op zo'n manier dat het bijdraagt aan het doel waartoe het vergunningstelsel is ingesteld. In dit geval dient de regulering van kamerbewoning bij te dragen aan het bestrijden van schaarste én aan het voorkomen (en helpen aanpakken) van overlast. Daarnaast is het voor een systeem, zoals rond de vergunning voor kamerbewoning, belangrijk dat het goed bruikbaar is voor de mensen die er mee moeten werken. In dit geval zijn dat enerzijds de ambtenaren die de aanvragen moeten behandelen en die eventueel moeten handhaven op overtredingen. Voor hen moet het mogelijk zijn te werken met eenduidige, gemakkelijk toepasbare processen. Anderzijds zijn de gebruikers van het systeem de eigenaren die vergunningen willen aanvragen en de bewoners (en andere belanghebbenden). Voor hen is het van belang dat de uitkomst van de vergunningaanvraag te voorspellen is. Men wil bijvoorbeeld bij een aankoop van een woning kunnen inschatten of men die kamergewijs kan verhuren (als eigenaar – verhuurder) óf juist wat de kans is op nieuwe kamerverhuur in de omgeving (bewonen).

In dit rapport wordt werking van het stelsel daarom vanuit twee verschillende invalshoeken geëvalueerd:

- de bijdrage aan de doelstellingen van de regulering
 - Het bestrijden van schaarste aan zelfstandige woonruimte
 - Het voorkomen van overlast en bijdragen aan de aanpak daarvan
- de uitvoerbaarheid
 - de toepasbaarheid van de criteria
 - de voorspelbaarheid van de aanvraagprocedure

7.2 Criteria en doelstellingen

De toepassing van de verschillende criteria wordt in deze paragraaf vergeleken met de doelstellingen die in paragraaf 3.3 zijn beschreven. Ten eerste, bestrijding van schaarste aan woningen voor huishoudens. En ten tweede het voorkomen van overlast en bijdragen aan de aanpak daarvan.

Studentencriterium

Schaarste

Het studentencriterium draagt bij aan het tegengaan van schaarste aan zelfstandige woningen. Door het aantal potentiële huurders te limiteren tot studenten wordt het aantrekkelijker de woonruimte zelfstandig te verhuren. Dan zijn er veel meer groepen aan wie de woning verhuurd kan worden.

Overlast

Het studentencriterium draagt niet bij aan het tegengaan van overlast. Maar het tegenovergestelde is ook niet waar. Uit de gesprekken met verhuurders en met vertegenwoordigers van Directie Veiligheid en Stadsbeheer blijkt dat niet alleen studenten maar ook andere doelgroepen voor kamerbewoning (zoals arbeidsmigranten) woonoverlast kunnen veroorzaken.

Leefbaarheids criterium

Schaarste

Het leefbaarheids criterium draagt niet bij aan het tegengaan van schaarste, het stelt extra voorwaarden maar limiteert in principe niet hoeveel kamerbewoning plaats kan vinden.

Overlast

Het leefbaarheids criterium richt zich specifiek op leefbaarheid en dus ook op overlast. Door te kijken naar de geschiedenis van woonoverlast rond het adres wordt geprobeerd in te schatten of er overlast plaats zal vinden die de leefbaarheid aantast. Zo ja, dan zal geen vergunning afgegeven worden, en zal overlast voorkomen kunnen worden. Voor omwonenden is het criterium nog onduidelijk, en de effecten zijn niet duidelijk zichtbaar.

Als het eigendom van de woning niet veranderd is, dan zegt de voorgeschiedenis van woonoverlast op het betreffende adres iets over hoe de eigenaar hier mee omgesprongen is. Dit houdt een zekere voorspelling in hoe de eigenaar zal optreden tegen eventuele woonoverlast van de kamerbewoners in de toekomst.

Oppervlakte criterium

Schaarste

Het oppervlakte criterium draagt bij aan het tegengaan van schaarste aan zelfstandige woningen. Het oppervlakte criterium ligt hoger dan de overbewoningsnorm voor zelfstandige woonruimte (gemiddeld minimaal 12 m² gebruiksoppervlak per bewoner). Hierdoor zijn er dus beperkingen waardoor woningen minder gemakkelijk omgezet kunnen worden naar kamerbewoning. Aantekening is wel dat het oppervlakte criterium blijkt aan te sluiten bij de gebruikelijke maten die door verhuurders worden gehanteerd. Er worden niet vaak vergunningen op geweigerd. Voor kamerbewoning door 3 personen is bijvoorbeeld een woning van minimaal 54 m² nodig. Maar de kleine portiekwoningen van 55 à 60 m² lenen zich ook niet wat betreft indeling om te worden bewoond door meer dan 3 personen. De *bescherming* die uitgaat van deze maatregel is dan ook gering.

Overlast

Het oppervlakte criterium zou kunnen bijdragen aan het tegengaan van overlast. Door een hogere oppervlakte eis, kunnen er minder mensen in een woning wonen en de verwachting is dat dit daardoor tot minder overlast leidt. Echter, hierboven constateerden we al dat er weinig vergunningen op geweigerd zijn.

Afstandscriterium

Schaarste

Het afstandscriterium limiteert het aantal woningen dat verkamerd kan worden, aangezien minstens 50 meter afstand van een verleende vergunning vereist is. Hierdoor wordt de omzetting naar kamerbewoning van een hele groep woningen voorkomen. Deze zullen dus als zelfstandige woningen beschikbaar blijven. Verhuurders geven ook aan dat vanwege de 50 meter het verkameren van woningen veel lastiger is geworden. In heel veel gebieden, bijvoorbeeld in Rotterdam Noord, is het nagenoeg onmogelijk een vergunning aan te vragen omdat er overal binnen 50 meter al vergunningen zijn vergeven. Een verhuurder gaf aan dat bij 9 van de 10 woningen die zij kopen binnen 50 meter al een vergunning verleend is.

Overlast

Het afstandscriterium stuurt op spreiding van studentenhuizen, juist met het doel daarmee te zorgen dat hun aanwezigheid minder tot overlast leidt. Diverse geïnterviewden onderschrijven deze noodzaak. Maar het werkt ook, wellicht nog het meeste doordat door het afstandscriterium de mogelijkheid voor de verlening van een vergunning sterk wordt beperkt.

Nulquotumgebied

Schaarste

Door het nulquotumgebied kunnen in het gebied geen zelfstandige woningen meer omgezet worden naar zelfstandige woningen. Dit betekent dat de schaarste aan zelfstandige woningen binnen het gebied in elk geval niet verder zal oplopen. Indien een vergunning vervalt of wordt ingetrokken, dan kan een nabijgelegen woning niet alsnog naar kamerbewoning omgezet worden. Op die manier werkt het dus ook enigszins in het terugdringen van kamerbewoning.

Overlast

De nulquotumgebieden lijken bij te dragen aan het voorkomen van een verergering van de situatie rond woonoverlast. Zowel vanuit Directie Veiligheid als omwonenden wordt het nulquotumgebied als zinvol ervaren. Het afstandscriterium alleen zou niet genoeg zijn om te voorkomen dat de situatie daar verder uit balans raakt. Het is nog erg vroeg om te oordelen over de effecten, maar het nulquotumgebied zal waarschijnlijk een positief effect hebben in het voorkomen van een toename aan overlast, niet per se in het zorgen voor een afname.

Intrekking bij overlast

Schaarste

Het intrekken van een vergunning bij overlast draagt niet bij aan het tegengaan van schaarste, er worden geen grote aantallen vergunningen ingetrokken, en de woningen worden dus niet weer (terug omgezet naar) zelfstandige woningen.

Overlast

Bij het tegengaan van overlast is het intrekken juist expliciet en duidelijk. Door het kunnen intrekken bij overlast is er meer motivatie vanuit huurders en verhuurders om geen overlast te veroorzaken. Zo gaan verhuurders ook hun verantwoordelijkheid nemen in het aanspreken van bewoners, door bijvoorbeeld een huishoudelijk reglement. De mogelijkheid tot intrekken kan zo ook een manier zijn van het bevorderen van goed verhuurderschap. Aan de andere kant is er echter ook het beeld dat door intrekken van de vergunning de verhuurder gestraft wordt, en niet de oorzaak van de overlast, namelijk de kamerbewoners. Het intrekken zou leiden tot het ophouden te bestaan van een overlast gevende situatie, en dus een afname van overlast. Maar het intrekken is wel heel duidelijk het *ultimum remedium* bij de handhaving op woonoverlast.

7.3 Uitvoerbaarheid criteria

Naast bijdragen aan de doelstellingen kijken we ook naar de uitvoerbaarheid van de verschillende criteria. Dit wordt beoordeeld op basis van hoe toepasbaar de criteria zijn vanuit de gemeente, en hoe voorspelbaar het is of een vergunningsaanvraag zal voldoen aan de criteria, voor aanvragers en behandelaars.

Studentencriterium

De toepassing van deze voorwaarde blijkt toch ingewikkelder dan het op het eerste gezicht lijkt. Deze voorwaarde is duidelijk te toetsen door middel van het aanleveren van bewijs van inschrijving bij een onderwijsinstelling. Dit is eenvoudig te communiceren, maar kan het soms lang duren voordat dit volledig en op een juiste manier wordt aangeleverd door de aanvrager.

Het meest ingewikkelde is echter dat de voorwaarde tot een kip – ei probleem leidt: het is een voorwaarde voor het verkrijgen van een vergunning dat bewoners studenten zijn, maar men mag pas verhuren aan studenten als men over een vergunning voor kamerbewoning beschikt. De aanvrager moet dus bewijzen aanleveren van inschrijving bij een onderwijsinstelling van huurders (personen die een huurcontract hebben). Echter op het moment dat de aanvraag wordt gedaan mag de aanvrager nog niet verhuren aangezien hij nog geen vergunning heeft. Het is dus feitelijk niet mogelijk voor de aanvrager om bewijs van inschrijving te leveren van huurders waar hij nog niet aan verhuurt. Dit wordt

nu in de praktijk opgelost door de aanvrager toe te staan met concept huurcontracten te werken en door de aanvrager een termijn te geven voor het aanleveren van de inschrijfbewijzen. De vergunning wordt dan verleend onder voorwaarde dat binnen een termijn van 4 weken het bewijs van inschrijving wordt geleverd, terwijl de Verordening eigenlijk geen grondslag biedt voor het stellen van die voorwaarde.

Leefbaarheids criterium

Het criterium wordt nu ingevuld door bij de veiligheidscoördinator woonoverlast van de Directie Veiligheid navraag te doen naar de situatie van overlast rondom de woning. Dit heeft als achtergrond dat de vergunningverlening jaren geleden vaak in het kader van legalisatie naar aanleiding van handhaving plaatsvond. Bovendien was dit een belangrijk criterium om de aanvragen onder de overgangsregeling op te toetsen.

Deze wijze van toetsen is echter momenteel praktisch van weinig waarde omdat de aanvragen nu vrijwel uitsluitend voor nieuwe situaties van kamerbewoning gedaan worden. De geschiedenis van woonoverlast vanuit de woning zegt dan niets over de inschatting van de effecten van deze nieuwe kamerbewoning op de leefbaarheid in de toekomst.

Oppervlakte criterium

Het oppervlakte criterium is eenvoudig toepasbaar bij het toetsen van de aanvragen. Van elke woning is immers in de Basis Administratie Gebouwen (BAG) vermeldt was het bruto vloeroppervlak is. Het is daarom bij elke aanvraag eenvoudig te toetsen of de woning groot genoeg is voor het aantal personen waarvoor de vergunning wordt aangevraagd.

Het oppervlakte criterium is ook voor aanvragers duidelijk. Het gebeurt bijna nooit dat een vergunning hierop geweigerd wordt. Soms is aanvullend bewijs nodig als de data in de BAG niet lijkt te kloppen met de werkelijkheid. Het aantal aanvragen dat echt wordt afgewezen op dit criterium is zeer gering. Hier zijn geen exacte cijfers van maar dit wordt op 2 procent ingeschat.

Afstandscriterium

Het toetsen op de 50 meter eis wordt niet ingewikkeld gevonden. Vanuit verhuurders wordt ook aangegeven dat het afstandscriterium duidelijk en objectief is, en transparant wordt weergegeven op website. Op een digitale kaart is te zien welke gebieden binnen zich een 50 meter straal bevinden en waar dus wel of geen nieuwe aanvragen kunnen komen. De exacte adressen waar de vergunningen op afgegeven zijn (en waar de cirkel met een straal van 50 meter omheen getrokken is) niet terug te vinden. De locatie van de aanvraag wordt gebaseerd op de BAG (Basisregistratie Adressen en Gebouwen) coördinaten van de woning waar de vergunning voor wordt aangevraagd.

Voor aanvragers en behandelaars kan het lastig zijn dat aanvragen die in behandeling zijn nog niet op de kaart staan, en de kaart niet up-to-date is. Het zou voor toepasbaarheid en voorspelbaarheid wenselijk zijn de kaart vaker te updaten, en aanvragen in behandeling ook mee te nemen. Soms gebeurt het ook dat een aanvraag wordt ingediend die volgens de kaart niet kan, dit lijkt een geval van niet geschoten altijd mis vanuit de aanvragers.

Een ander probleem met het gebruik van de BAG coördinaten treedt op bij gestapelde bouw. Bij appartementencomplexen hebben vaak alle appartementen in het complex dezelfde BAG coördinaten, net achter de hoofdingang van het complex. Dit houdt dus in dat bij appartementencomplexen met 1 hoofdingang er door toepassing van het afstandscriterium maar 1 appartement een vergunning kamerbewoning kan krijgen.

Eenzijds brengt het afstandscriterium hier dus grotere beperking met zich mee. Op zich zou men kunnen stellen dat bij kamerbewoning van meerdere woningen in één complex (die één hoofdingang delen) het gevaar voor overlast juist rond die hoofdingang het grootste is. Daar komen dan meerdere

personen door (niet alleen bewoners maar ook bezoekers) en daar vinden ook meerdere verhuisbewegingen plaats. Alle bewoners van het complex zouden hier dus last van hebben. Andere methoden van het toetsen van het afstandscriterium zouden ingewikkelder zijn. Om te kijken naar de exacte locaties van appartementen binnen een complex zouden plattegronden, of huisnummerbesluiten opgevraagd moeten worden, als die al uitsluitend geven. Mogelijk zouden vergunningverleners zelfs fysiek naar het complex moeten gaan om te kijken.

Ligging in nulquotumgebied

Over de uitvoerbaarheid van de nulquotumgebieden is het team overige vergunningen positief. Het wordt als een duidelijke en objectieve voorwaarde ervaren die makkelijk toe te passen is. Vanwege de kaart op de website weten vergunningsaanvragers precies of hun aanvraag wel of niet binnen een nulquotumgebied valt. Af en toe gebeurt het alsnog dat er een aanvraag binnen een nulquotumgebied binnenkomt. Mogelijk doen aanvragers dat in de hoop dat er overheen gekeken wordt of dat hun aanvraag toch door het systeem glipt. Vanuit verhuurders zijn vergelijkbare geluiden te horen. Het is duidelijk en makkelijk te zien of iets wel of niet in een nulquotumgebied ligt.

Ook bewoners zijn positief over de aanwijzing als nulquotumgebied. Het is een regel die in de buurt gemakkelijk gecommuniceerd kan worden. Iedereen begrijpt het en ziet het voor zich. Daardoor heeft de regel ook een geruststellend effect: in onze buurt kan geen kamerbewoning meer bijkomen. Het afstandscriterium en het oppervlaktecriterium zijn moeilijker te interpreteren. Om die toe te passen op een woning die te koop komt (*daar komt toch geen kamerbewoning*) moet men bijvoorbeeld ook weten hoe groot de woning is, waar al vergunningen zijn afgegeven en hoe groot 50 meter afstand is.

Bij aanwijzing van de nulquotumgebieden is door de raad gevraagd het effect hiervan te evalueren. Naast de kwalitatieve aspecten (zoals oordelen van betrokkenen) kan ook gekeken worden naar het effect van het instellen van de nulquotumgebieden op het patroon van vergunningverlening. Heeft dit bijvoorbeeld geleid tot meer vergunningverlening in de buurten rondom de aangewezen gebieden? Sinds de nulquotumgebieden van kracht zijn geworden (1 februari 2021) zijn er 9 maanden geweest dat er buiten die gebieden vergunningen konden worden aangevraagd voor nieuwe kamerverhuur. In die maanden zijn 62 vergunningen aangevraagd en verleend, waarvan er maar 4 in buurten die direct aan de nulquotumgebieden grenzen. Hieruit valt geen effect af te leiden op de verlening van vergunningen in de buurten die direct naast de nulquotumgebieden liggen.

Voorwaarde intrekking op basis van overlast

Er is nog nooit een vergunning ingetrokken op basis van overlast. Het is twee keer wel de bedoeling geweest, maar in beide gevallen bleek het niet nodig en is de kamerbewoning beëindigd op een andere manier. Het is ook onduidelijk aan welke (objectieve) criteria een situatie exact moet voldoen om aanleiding te geven de vergunning in te trekken. Wanneer wordt geoordeeld dat de kamerbewoning de leefbaarheid aantast? Hier is ook nog geen jurisprudentie over.

7.4 Analyse

De toepassing van de verschillende criteria met betrekking tot de doelstellingen en uitvoerbaarheid is in onderstaande tabel verder in beeld gebracht. Een + toont een positieve bijdrage aan een doelstelling en een positief oordeel over uitvoerbaarheid. Een - toont geen positieve bijdrage, en +/- geeft een gemengd beeld aan.

Criterium	Doelstellingen		Uitvoerbaarheid	
	<i>Schaarste/ overlast</i>		<i>Toepasbaar /voorspelbaar</i>	
Studentencriterium	+	-	+/-	+
Leefbaarheidscriterium	-	+/-	-	+/-
Oppervlaktecriterium	+	+/-	+	+
Afstandscriterium	+	+	+/-	+/-
Ligging in 0-gebied	+	+	+	+
Intrekking bij overlast	-	+	+/-	+/-

De huidige regels zijn weliswaar al bijna twee jaar in werking, toch is het lastig om op basis van cijfers eenduidig onderbouwde uitspraken te doen over de werking van de onderdelen van het systeem. De gemeente hecht aan een duidelijk, voorspelbaar en goed uitvoerbaar vergunningensysteem dat bijdraagt aan het behalen van de doelstellingen.

Alle criteria voor het verlenen van een vergunning voldoen in zekere mate hieraan.

- Alle criteria dragen bij aan één of beide doelstellingen van de regulering.
- Alle criteria zijn voor aanvragers voorspelbaar. Voor het afstandscriterium geldt dit echter niet altijd in de praktijk. De ambities zijn hoog en in theorie is dat gemakkelijk te realiseren, maar de praktijk is weerbarstig omdat het om aansluiting van verschillende systemen gaat – kleine foutjes leiden meteen tot storning.
- In de uitvoering leidt de huidige invulling van het leefbaarheidscriterium eigenlijk tot een weinig zinvolle toets.
- De toepassing van het studentencriterium en het afstandscriterium is op papier helder, maar in de praktijk dikwijls bewerkelijk. Enkele (technische) wijzigingen in regelgeving kunnen dit verbeteren.

8. Conclusies

8.1 Conclusies:

1. Het is maar beperkt mogelijk eenduidig onderbouwde uitspraken te doen over de werking van de onderdelen van het systeem.
2. De evaluatie wekt de indruk dat het reguleren van kamerbewoning in Rotterdam bijdraagt aan het bestrijden van de schaarste aan zelfstandige woonruimte.
3. Er is een relatie tussen woonoverlast en kamergewijze bewoning. Kamerbewoning door 5 of meer veroorzaakt naar verhouding de meeste overlast. Deze overlast is weinig zichtbaar in de gebruikelijke leefbaarheidsindicatoren.
4. Het huidige vergunningstelsel in Rotterdam is adequaat. In de praktijk blijkt de uitvoerbaarheid niet altijd optimaal.

8.2 Aanbevelingen:

Aanbevolen wordt:

4. Bij een volgende aanpassing van de Verordening de volgende aanpassingen door te voeren in het belang van de uitvoerbaarheid en voorspelbaarheid van het vergunningstelsel:
 - a. Het mogelijk maken van verstrekking van de vergunning onder voorwaarde dat de kamerverhuur daadwerkelijk plaatsvindt aan studenten
 - b. Het verduidelijken van de methode voor het bepalen van het afstandscriterium
5. Een nadere uitwerking van het leefbaarheids criterium te onderzoeken
6. Het reguleren van kamerbewoning via het ruimtelijke spoor verder uit te werken voor de Rotterdamse praktijk

Bijlagen

Bijlage 1

Aantal vergunningen kamerbewoning per buurt.

Buurten gerangschikt op alfabetische volgorde van de buurtnaam.

Buurt	#	Buurt	#
Afrikaanderwijk	28	Nieuw Mathenesse	0
Agniesebuurt	44	Nieuwe Werk	16
Bergpolder	207	Nieuwe Westen	309
Beverwaard	10	Noordereiland	46
Blijdorp	174	Ommoord	30
Bloemhof	129	Oosterflank	25
Bospolder	74	Oud Charlois	166
C.S. Kwartier	14	Oud Crooswijk	41
Carnisse	177	Oud IJsselmonde	19
Charlois Zuidrand	1	Oud Mathenesse	162
Cool	56	Oude Noorden	228
De Esch	36	Oude Westen	99
Delfshaven	102	Overschie	38
Dijkzicht	2	Pendrecht	38
Dorp	8	Pernis	8
Eemhaven	2	Prinsenland	8
Feijenoord	10	Provenierswijk	65
Groot IJsselmonde	60	Rijnpoot	1
Heijplaat	0	Rozenburg	114
Het Lage Land	105	Rubroek	137
Hillegersberg Noord	7	's Gravenland	5
Hillegersberg Zuid	91	Schiebroek	4
Hillesluis	133	Schiemond	2
Hoogvliet Noord	15	Schieveen	0
Hoogvliet Zuid	13	Spangen	50
Katendrecht	11	Stadsdriehoek	293
Kleinpolder	7	Strand en Duin	4
Kop van Zuid	6	Struisenburg	91
Kop van Zuid – Entrepot	5	Tarwewijk	211
Kralingen Oost	173	Terbregge	0
Kralingen West	380	Tussendijken	126
Kralingseveer	16	Vreewijk	58
Landzicht	0	Wielewaal	0
Liskwartier	99	Witte Dorp	0
Lombardijen	62	Zestienhoven	0
Middelland	219	Zevenkamp	19
Molenlaankwartier	0	Zuiderpark	0
Nesselande	0	Zuidplein	5
Nieuw Crooswijk	24	Zuidwijk	8

Bijlage 2

Aantal vergunningen kamerbewoning per buurt.

Buurten gerangschikt op het aantal vergunningen.

Buurt	#	Buurt	#
Kralingen West	380	Nieuw Crooswijk	24
Nieuwe Westen	309	Oud IJsselmonde	19
Stadsdriehoek	293	Zevenkamp	19
Oude Noorden	228	Kralingseveer	16
Middelland	219	Nieuwe Werk	16
Tarwewijk	211	Hoogvliet Noord	15
Bergpolder	207	C.S. Kwartier	14
Carnisse	177	Hoogvliet Zuid	13
Blijdorp	174	Katendrecht	11
Kralingen Oost	173	Beverwaard	10
Oud Charlois	166	Feijenoord	10
Oud Mathenesse	162	Dorp	8
Rubroek	137	Pernis	8
Hillesluis	133	Prinsenland	8
Bloemhof	129	Zuidwijk	8
Tussendijken	126	Hillegersberg Noord	7
Rozenburg	114	Kleinpolder	7
Het Lage Land	105	Kop van Zuid	6
Delfshaven	102	Kop van Zuid – Entrepot	5
Liskwartier	99	's Gravenland	5
Oude Westen	99	Zuidplein	5
Hillegersberg Zuid	91	Schiebroek	4
Struisenburg	91	Strand en Duin	4
Bospolder	74	Dijkzicht	2
Provenierswijk	65	Eemhaven	2
Lombardijen	62	Schiemond	2
Groot IJsselmonde	60	Charlois Zuidrand	1
Vreewijk	58	Rijnpoort	1
Cool	56	Heijplaat	0
Spangen	50	Landzicht	0
Noordereiland	46	Molenlaankwartier	0
Agniesebuurt	44	Nesselande	0
Oud Crooswijk	41	Nieuw Mathenesse	0
Overschie	38	Schieveen	0
Pendrecht	38	Terbregge	0
De Esch	36	Wielewaal	0
Ommoord	30	Witte Dorp	0
Afrikaanderwijk	28	Zestienhoven	0
Oosterflank	25	Zuiderpark	0

Bijlage 3

Aantal vergunningen kamerbewoning per 1.000 woningen per buurt.
 Buurten gerangschikt op het aantal vergunningen per 1.000 woningen.

Buurt	woningen*	#	Buurt	woningen*	#
Kralingen West	8146	46,65	Charlois Zuidrand	135	7,41
Kralingen Oost	3819	45,30	Oud IJsselmonde	2697	7,04
Bergpolder	4857	42,62	Pendrecht	5555	6,84
Oud Mathenesse	3814	42,48	Zuidplein	762	6,56
Middelland	5717	38,31	Dijkzicht	428	4,67
Nieuwe Westen	8561	36,09	Oosterflank	5588	4,47
Tussendijken	3496	36,04	Groot IJsselmonde	14276	4,20
Tarwewijk	5982	35,27	Katendrecht	2836	3,88
Blijdorp	5606	31,04	Pernis	2269	3,53
Stadsdriehoek	9446	31,02	Kop van Zuid	1862	3,22
Rubroek	4583	29,89	Feijenoord	3310	3,02
Struisenburg	3151	28,88	Hoogvliet Noord	5626	2,67
Carnisse	6184	28,62	Zevenkamp	7298	2,60
Delfshaven	3569	28,58	Ommoord	13192	2,27
Oude Noorden	8585	26,56	Strand en Duin	1898	2,11
Hillesluis	5037	26,40	Dorp	3860	2,07
Liskwartier	3757	26,35	Beverwaard	4901	2,04
Provenierswijk	2588	25,12	Kleinpolder	3966	1,77
Oud Charlois	6893	24,08	Hillegersberg Noord	4118	1,70
Hillegersberg Zuid	3875	23,48	Prinsenland	5164	1,55
Noordereiland	1972	23,33	's Gravenland	3506	1,43
C.S. Kwartier	604	23,18	Kop van Zuid – Entrepot	3965	1,26
Bospolder	3209	23,06	Hoogvliet Zuid	10500	1,24
Kralingseveer	739	21,65	Zuidwijk	7069	1,13
Oude Westen	4682	21,14	Schiemond	2624	0,76
Agniesebuurt	2120	20,75	Schiebroek	8075	0,50
Bloemhof	6319	20,41	Heijplaat	822	0,00
Rozenburg	5842	19,51	Landzicht	198	0,00
Het Lage Land	6006	17,48	Molenlaankwartier	3475	0,00
Cool	3755	14,91	Nesselande	4553	0,00
Nieuw Crooswijk	1762	13,62	Nieuw Mathenesse	866	0,00
De Esch	2684	13,41	Schieveen	139	0,00
Nieuwe Werk	1227	13,04	Terbregge	1299	0,00
Spangen	4214	11,87	Wielewaal	360	0,00
Overschie	3282	11,58	Witte Dorp	236	0,00
Oud Crooswijk	4106	9,99	Zestienhoven	1179	0,00
Lombardijen	6984	8,88	Zuiderpark	537	0,00
Afrikaanderwijk	3750	7,47	Eemhaven**	8	250,00
Vreewijk	7772	7,46	Rijnpoort**	31	32,26

* Het aantal woningen op 1 januari 2021 (bron OBI)

** Het aantal woningen in de buurten Eemhaven en Rijnpoort is dusdanig klein, dat de enkele vergunningen die daar verleend zijn tot relatief hoge scores leiden

Bijlage 4

Relatie meldingen woonoverlast met vergunningen voor kamerbewoning in wijken

Centrum	Aantal woningen	aantal meldingen Woonoverlast	Aantal Meldingen per 100 woningen
Totaal	20136	226	1,12
Woningen met vergunning	481	23	4,78
- Kamerbewoning 3	361	7	1,94
- Kamerbewoning 4	59	5	8,47
- Kamerbewoning 5	13	6	46,15
- Kamerbewoning >5	48	5	10,42
Geen kamerbewoning	19655	203	1,03

Delfshaven	Aantal woningen	aantal meldingen Woonoverlast	Aantal Meldingen per 100 woningen
Totaal	35425	437	1,23
Woningen met vergunning	1043	40	3,84
Kamerbewoning 3	828	23	2,78
Kamerbewoning 4	60	3	5,00
Kamerbewoning 5	24	4	16,67
Kamerbewoning >5	131	8	6,11
Geen kamerbewoning	34382	397	1,15

Kralingen Crooswijk	Aantal woningen	aantal meldingen Woonoverlast	Aantal Meldingen per 100 woningen
Totaal	28272	702	2,48
Woningen met vergunning	905	233	25,75
Kamerbewoning 3	609	80	13,14
Kamerbewoning 4	113	21	18,58
Kamerbewoning 5	67	41	61,19
Kamerbewoning >5	116	91	78,45
Geen kamerbewoning	27367	469	1,71

Charlois	Totaal	Woningen met vergunning	Vergunning 3	Vergunning >3	zonder vergunning
Aantal woningen	34267	605	512	93	33662
Meldingen Woonoverlast	641	37	33	4	604
Meldingen per 100 woningen	1,87	6,12	6,45	4,30	1,79
Feijenoord	Totaal	Woningen met vergunning	Vergunning 3	Vergunning >3	Zonder vergunning
Aantal woningen	46044	425	301	124	45619
Meldingen Woonoverlast	490	29	12	17	461
Meldingen per 100 woningen	1,06	6,82	3,99	13,71	1,01
Hillegersberg-Schiebroek	Totaal	Woningen met vergunning	Vergunning 3	Vergunning >3	Zonder vergunning
Aantal woningen	20838	102	62	40	20736
Meldingen Woonoverlast	139	1	1	0	138
Meldingen per 100 woningen	0,67	0,98	1,61	0,00	0,67
IJsselmonde	Totaal	Woningen met vergunning	Vergunning 3	Vergunning >3	Zonder vergunning
Aantal woningen	28858	150	93	57	28708
Meldingen Woonoverlast	356	12	9	3	344
Meldingen per 100 woningen	1,23	8,00	9,68	5,26	1,20
Noord	Totaal	Woningen met vergunning	Vergunning 3	Vergunning >3	zonder vergunning
Aantal woningen	27507	807	600	207	26700
Meldingen Woonoverlast	338	32	24	8	306
Meldingen per 100 woningen	1,23	3,97	4,00	3,86	1,15
Overschie	Totaal	Woningen met vergunning	Vergunning 3	Vergunning >3	zonder vergunning
Aantal woningen	8787	45	21	24	8742
Meldingen Woonoverlast	98	3	3	0	95
Meldingen per 100 woningen	1,12	6,67	14,29	0,00	1,09

Bijlage 5

Relatie meldingen woonoverlast met vergunningen voor kamerbewoning in nulquotumgebieden

Kralingen Oost	Aantal woningen	aantal meldingen Woonoverlast	Aantal Meldingen per 100 woningen
Totaal	3818	212	5,55
Woningen met vergunning	174	88	50,57
Kamerbewoning 3	98	32	32,65
Kamerbewoning 4	26	4	15,38
Kamerbewoning 5	14	11	78,57
Kamerbewoning >5	36	41	113,89
Geen kamerbewoning	3644	124	3,40

Kralingen West	Aantal woningen	aantal meldingen Woonoverlast	Aantal Meldingen per 100 woningen
Totaal	8146	314	3,85
Woningen met vergunning	384	115	29,95
Kamerbewoning 3	257	33	12,84
Kamerbewoning 4	49	13	26,53
Kamerbewoning 5	35	26	74,29
Kamerbewoning >5	43	43	100,00
Geen kamerbewoning	7762	199	2,56

Middelland	Aantal woningen	aantal meldingen Woonoverlast	Aantal Meldingen per 100 woningen
Totaal	5717	63	1,10
Woningen met vergunning	219	6	2,74
Kamerbewoning 3	157	1	0,64
Kamerbewoning 4	14	1	7,14
Kamerbewoning 5	6	1	16,67
Kamerbewoning >5	42	3	7,14
Geen kamerbewoning	5498	57	1,04

Nieuwe Westen	Aantal woningen	aantal meldingen Woonoverlast	Aantal Meldingen per 100 woningen
Totaal	8551	105	1,23
Woningen met vergunning	310	11	3,55
Kamerbewoning 3	238	3	1,26
Kamerbewoning 4	16	1	6,25
Kamerbewoning 5	6	1	16,67
Kamerbewoning >5	50	6	12,00
Geen kamerbewoning	8241	94	1,14

Struisenburg	Aantal woningen	aantal meldingen Woonoverlast	Aantal Meldingen per 100 woningen
Totaal	3151	76	2,41
Woningen met vergunning	92	19	20,65
Kamerbewoning 3	57	7	12,28
Kamerbewoning 4	11	3	27,27
Kamerbewoning 5	11	4	36,36
Kamerbewoning >5	13	5	38,46
Geen kamerbewoning	3059	57	1,86

Overzicht geïnterviewden

- **Team Overige Vergunningen, Bouw en Woningtoezicht**
- **Irene Araujo, Nadiaska Soerka,**
Team IVI en Tactisch Centrum Handhaving, Stadsbeheer
- **Murat Cetinkaya,**
Veiligheidsregisseur woonoverlast, Directie Veiligheid
- **Kirsten Duijndam,**
Rental Rotterdam
- **Lesley Elkhuisen,**
Value+ vastgoed
- **Judith van Luijk,**
Contractmanager dak- en thuisloze jongeren, Zorg en Maatschappelijke Opvang
- **George Meijer,**
Accounthouder Kralingen-Crooswijk,
Directie Veiligheid, Afdeling Wijkveiligheid
- **Rotterdamse Kamer van Verenigingen,**
Judith Noordhuis
Floor Zegers
- **Marvin Siemensma,**
Woonstad/Stadswonen
- **Stop Overlast Kralingen,**
Arthur ten Have
Sanneke van Hassel
- **STUUR Rotterdam,**
Soraya Oumansouri
- **Werkgroep Oud-Charlois,**
Frans Gordijn
André Patijn
Elly van der Spoel
- **Rieke Zijlmans,**
Team TIAP/woningoverlast, Directie Veiligheid