

Aan de gemeenteraad van Nijmegen

Postadres

Gemeente Nijmegen
Postbus 9105
6500 HG Nijmegen

Bezoekadres

Korte Nieuwstraat 6
6511 PP Nijmegen

T 14 024
nijmegen.nl

Contactpersoon

Kristiaan Laumen
k.laumen@nijmegen.nl
T 024 – 329 30 26

Ons kenmerk

D211299314

Bijlage(n)

Bijgevoegd: Ja

Datum 7 december 2021
Onderwerp Beantwoording toezegging Quotum
(kamerverhuur)

Geachte leden van de raad,

Met deze brief beantwoorden we onze toezegging over het quotum (kamerverhuur). We hebben deze toezegging gedaan in uw opiniërend overleg over de evaluatie van het kamerverhuurbeleid op 3 november 2021.

We gaan eerst in op de toezegging. Daarna volgt een analyse van het beleid van andere steden. Vervolgens de voor- en nadelen van een quotum. Tot slot volgt een conclusie.

Inhoud toezegging

De toezegging valt uiteen in twee onderdelen:

1. Het college zet op een rij wat andere steden doen ten aanzien van een quotum;
2. inventarisatie van de voor- en nadelen van een quotum voor Nijmegen.

Beleid andere steden

We hebben toegezegd te onderzoeken wat andere steden doen ten aanzien van een quotum. We hebben de gebruikelijke benchmarksteden aangevuld met Arnhem, Wageningen en de G4 onderzocht. Het resultaat van het onderzoek is opgenomen in de bijlage van deze brief. Hieronder volgt een korte analyse.

Vrijwel alle onderzochte steden stellen regels om de concentratie van kamerverhuur te voorkomen.

Kamerverhuur heeft een andere impact op een buurt dan reguliere bewoning. Daarom is het gebruikelijk om een te hoge concentratie (clustering) van kamerverhuur tegen te gaan. Dat zien we dan ook terug in het beleid van veel steden.

Het kamerverhuurbeleid verschilt per stad.

De onderzochte steden vullen allen op een eigen manier hun kamerverhuurbeleid in. Op hoog abstractieniveau zijn overeenkomsten te ontdekken (zie hieronder). Maar in de uitvoering zijn veel regels uniek. Dat is ook logisch. Elke stad stelt net andere beleidsdoelen en kent andere omstandigheden.

Over het algemeen zien we drie beleidsinstrumenten om de spreiding van kamerverhuur te bevorderen.

1. Quotum: vaak een maximaal percentage kamerverhuur per wijk of straat. Hierbij wordt of 1 percentage voor de hele stad gehanteerd (bijvoorbeeld 5%), of wordt in het centrum een hoger percentage gehanteerd (bijvoorbeeld 20%).
2. Afstandsregel: tussen kamerverhuurpanden wordt een minimale afstand gehanteerd. Vaak is dit een afstand van minimaal 50 meter.
3. Insluitingsregel: reguliere bewoning mag niet ingesloten worden door kamerverhuurpanden.

Een quotum staat doorgaans niet op zichzelf.

De onderzochte steden die een quotum hanteren passen doorgaans ook nog een insluitings- of afstandsregel toe. Vaak is een quotum op zichzelf niet genoeg om spreiding van kamerverhuur te realiseren.

Hoofdlijnen Nijmeegse situatie Kamerverhuur

We geven hier een kort overzicht van de huidige situatie. De evaluatie biedt hier al uitgebreid inzicht in. Daarom volstaan we met een korte analyse.

Concentratie kamerverhuur

Door de aanwezigheid van de Radboud Universiteit en de Hogeschool Arnhem-Nijmegen kenmerkt Nijmegen zich door een grote studentenpopulatie. Het gaat niet alleen om studenten die in Nijmegen studeren, maar ook om studenten die hier wonen en elders studeren. Studenten maken gebruik van de kamerverhuurmarkt. Kamerverhuur vindt in heel Nijmegen plaats, maar concentreert zich voornamelijk in het centrum en de 19e-eeuwse schil.

Tabel 1 laat de top-10 wijken (in 2021) met de hoogste concentratie van kamerverhuur zien. Binnen wijken kunnen overigens ook nog verschillen in concentratie bestaan. De afgeronde percentages zijn tot stand gekomen door een vergelijk met adressen met 3 of meer huishoudens in het BRP en het totaal aantal adressen in een wijk.

WIJK	PERCENTAGE KAMERVERHUUR 2013 ¹	PERCENTAGE KAMERVERHUUR 2021
BOTTENDAAL	15	15
STADSCENTRUM	17	13
GALGENVELD	11	13
ALTRADE	10	11
GROENEWOUD	6	10
OOYSE SCHEPENDOM	7	8
HUNNERBERG	8	8
WOLFSKUIL	7	8
NIJE VELD	5	6
NEERBOSCH-OOST	3	5

Tabel 1: Percentage kamerverhuur naar wijk over de jaren 2013 en 2021

De tabel laat duidelijk zien dat het Stadscentrum en de wijken daaromheen het hoogste percentage kamerverhuur kennen. Opvallend is de Ooyse Schependom. Het percentage ontstaat door een gering aantal adressen.

Een vergelijking met 2013 laat zien dat de toename van kamerverhuur niet gelijk verdeeld is over alle wijken. Zo is het aandeel in Bottendaal gelijk gebleven en in het Stadscentrum gedaald. Groenewoud is het hardst gestegen. Hierbij moet opgemerkt worden dat het gaat om het aandeel (percentage) kamerverhuur. Een stijging van de volledige voorraad woningen bij een gelijk blijvend aantal kamerverhuurpanden, heeft ook effect op het aandeel kamerverhuur.

Concentratie van overlast

Waar de overlast van kamerverhuur zich het meest concentreert, laten we u ieder halfjaar zien met de halfjaarlijkse rapportages. Hieruit blijkt dat meldingen over kamerverhuuroverlast vrijwel door heel Nijmegen worden gedaan. De meeste meldingen worden gedaan in het stadscentrum en in de 19^e-eeuwse schil. Het lijkt dat de overlast zich blijft concentreren op bepaalde plekken. Het aanpakken van overlast op deze plekken is een kwestie van een lange adem. Dat doen we met de aanpak van meest overlastgevende panden.

Doelstellingen kamerverhuurbeleid

Het tweede deel van de toezegging gaat over de voor- en nadelen van een quotum voor Nijmegen. Om de voor- en nadelen te bepalen, kijken we eerst naar de doelstellingen van het kamerverhuurbeleid. Deze staan centraal in het bepalen van beleidsinstrumenten.

Doelstellingen en beleidsinstrumenten van het kamerverhuurbeleid

We willen dat het prettig wonen is in Nijmegen, of je nu bijvoorbeeld student bent en een kamer huurt of als je woningeigenaar bent. Het kamerverhuurbeleid heeft daarom 3

¹ Cijfers zijn afkomstig uit: Discussienotitie kamerbewoning van maart 2014.

doelen. Met deze doelstellingen moet evenwicht geboden worden aan verschillende belangen. De doelstellingen zijn:

1. Verbeteren van de leefbaarheid en verminderen van overlast in de omgeving van kamerverhuurpanden.
2. Het voorkomen van aankoop van goedkope koopwoningen voor verkamering zodat deze behouden blijven voor starters en gezinnen met een kleine(re) beurs.
3. Het behouden en aanvullen van de voorraad studentenhuisvesting.

Het effect van een quotum is voornamelijk gericht op doelstelling 1. Het quotum kan zijdelings ook effect hebben op doelstellingen 2 en 3.

Kamerverhuurquotum voor Nijmegen: voor- en nadelen

Voordelen:

1. Een quotum is een herkenbaar beleidsinstrument om kamerverhuur op stadsniveau te spreiden.

Hiermee kunt u de beoogde sociale cohesie in buurten beschermen door vergaande concentratie van kamerbewoning tegen te gaan. Beoogd wordt om leefbaarheidsproblemen vooraf tegen te gaan. Kamerverhuur kan zich zo naar andere voor kamerverhuur minder populaire delen van de stad verplaatsen.

2. Een quotum wordt door verschillende onderzochte steden toegepast en lijkt een stevig instrument.

Een quotum lijkt hiermee een instrument dat in meer steden geaccepteerd wordt om kamerverhuur te spreiden. Ook zien we dat een quotum kan worden ingezet om de samenstelling van de woningvoorraad te beschermen².

Een quotum wordt zowel bij de huisvestingsverordening als het bestemmingsplan toegepast.

3. Spreiding is een aanbeveling uit de evaluatie.

In hoofdstuk 6 van de evaluatie kamerverhuur staat een opsomming van alle aanbevelingen. Over de spreiding van kamerverhuur wordt het volgende opgemerkt:

“Onderzoek een manier om kamerverhuur meer te spreiden over de wijken. Het instellen van een maximum percentage per wijk, buurt of straat kan een instrument zijn. Ingrediënten voor het onderzoek naar spreiding over de wijken zijn: schaalniveau (straat/buurt/wijk) bepalen, percentages met maatwerk per wijk (de ene wijk kan meer hebben dan de andere), ervaringen andere steden erbij nemen (Evaluatie kamerverhuurbeleid Nijmegen p. 33).”

De evaluatie roept in onze ogen echter niet direct op tot het invoeren van een quotum voor kamerverhuur. Een quotum kan een middel zijn als voorbeeld en algemene suggestie. Een lokale analyse, een vergelijking met andere steden en een inventarisatie van voor- en nadelen is altijd verstandig en vullen we met deze brief in.

² Zie bijvoorbeeld Geconsolideerde toelichting Huisvestingsverordening Amsterdam 2020 p. 46.
<https://www.amsterdam.nl/bestuur-en-organisatie/organisatie/ruimte-economie/wonen/regels-verordeningen/>

Nadelen:

1. Een quotum op wijkniveau kan de kamermarkt op slot zetten. En heeft niet direct effect op het percentage kamerverhuur in een wijk of buurt.

Een quotum bevriest de huidige situatie als het maximum aan kamerverhuurpanden is bereikt. Al in 2014 is met de *Discussienotitie kamerbewoning*³ opgemerkt dat bij het kiezen van een quotum er nog steeds sprake kan zijn van een hoge concentratie kamerverhuur. Daarom heeft volkshuisvestelijk het straat- of buurtniveau de voorkeur, omdat op wijkniveau (afhankelijk van de hoogte van het percentage) een hele wijk “op slot” wordt gezet. Hiermee kan bijvoorbeeld de vraag naar kamers in en om het centrum niet meer worden beantwoord.

In 2014 is opgemerkt dat het bevroren van de mogelijkheden voor kamerbewoning in de wijken met een hoog percentage tot meer verkamering in andere delen van de stad kan leiden. Met name in direct aangrenzende wijken. Omdat buiten het centrum en de stadsbuurten veel traditionele gezinswijken zijn, werd toen in deze wijken bij toenemende verkamering eerder botsing van leefstijlen verwacht. De woonmilieus in het centrum en de omliggende stadsbuurten zijn dynamischer en veelzijdiger dan de veelal gezinswijken in de overige delen van Nijmegen. Bovendien hebben studenten en jongeren vooral in en om het centrum een huisvestingsvraag.

Het waterbedeffect wordt onderschreven in een evaluatie van de gemeente Groningen. Deze gemeente heeft in 2017 het Groningskamerverhuurbeleid geëvalueerd⁴. Groningen had sinds 2008 een 15%-kamerverhuurnorm. Het beleid is erop gericht is geweest om kamerverhuur zoveel mogelijk te spreiden over de stad. Gevolg van het beleid was dat de populaire wijken voor kamerverhuur eerst werden gevuld tot het maximum percentage. Daarna gingen kamerverhuurdere over op wijken buiten de populaire gebieden. Op het moment dat in de meest populaire wijken de 15%-norm was bereikt gingen kamerverhuurdere ook op zoek naar nieuwe mogelijkheden om kleine woningen toe te voegen. Dit gebeurde door het bouwkundig splitsen van woningen in kleinere appartementen.

2. Bij een quotum is altijd flankerend beleid nodig.

Een quotum is te grof om goede spreiding van kamerverhuur te creëren. Dat zien we terug in de onderzochte steden. Bij een quotum hanteren deze steden vaak ook een afstandsregel of insluitingsregel. Dat is ook logisch omdat deze regels fijnmazige spreiding van kamerverhuur beogen. Fijnmazige spreiding, of een gebrek daaraan, heeft te maken met de beleving van alledag. Insluiting door kamerverhuur kan grotere impact op het dagelijks leven hebben, dan een concentratie van kamerverhuur in een bepaald deel van de wijk.

Het quotum heeft dan vaak ook geen ander doel dan bepaalde wijken op slot zetten.

³ Discussienotitie kamerbewoning van maart 2014.

⁴ <https://gemeenteraad.groningen.nl/Documenten/Collegebrieven/Evaluatie-kamerverhuurbeleid-en-tweede-wijziging-beleidsregels-onttrekkingsvergunningen-ten-behoeve-van-onzelfstandige-woonruimte-en-woningvormingsver>

Uit een evaluatie van de gemeente Enschede van dit jaar blijkt dat flankerend beleid op den duur noodzakelijk is⁵. In 2007 is in Enschede een maximaal percentage per wijk en later ook per straat vastgesteld. *“In de jaren daarna bleek het maximum buurt- en straatpercentage niet voldoende om concentraties van kamerverhuurpanden te voorkomen (evaluatie Enschede p. 7).”* Daarom is daarna ook een insluitingsregel ingevoerd. In sommige buurten is het maximumpercentage nog naar beneden vastgesteld. En in één buurt juist naar boven om de levendigheid te behouden. Nu bestaat weer de wens om in die specifieke buurt strenger met kamerverhuur om te gaan. In het nieuwe beleid van Enschede is geen quotum meer opgenomen, maar alleen een afstandsregel. Uit de evaluatie blijkt dat een quotum onvoldoende bescherming van de leefbaarheid biedt.

3. Het is geen oplossing voor de aanpak van al bestaande overmatige verkamering en overlastgevende verkamering.

Dit punt komt ook sterk naar voren in de evaluatie van het kamerverhuurbeleid. Bestaande overlastgevende verkamering moet daarom aangepakt worden met de aanpak meest overlastgevende panden. We citeren de evaluatie:

“Tevens moet er rekening mee gehouden worden dat een dergelijk instrument [maximaal percentage: toevoeging college] van toepassing is op nieuwe situaties. Overlast bij bestaande buurten met (te)veel kamerbewoning wordt hier niet mee opgelost (evaluatie p. 18).”

4. Nijmegen heeft al voldoende instrumenten

Het is de vraag wat een quotum voor Nijmegen toevoegt. We hebben hiervoor de volgende redenen.

- Wij zetten nu al voldoende in om spreiding van kamerverhuur over Nijmegen te bevorderen. We kennen hiervoor de insluitingsregels, die ook in de beleidsregels bij het facetbestemmingsplan zijn opgenomen. Met deze insluitingsregels kan mogelijk woonoverlast worden beperkt door naast-, onder en/of bovengelige kamerverhuurpanden. Ook wordt op deze manier een te vergaande vorm van cumulatie van kamerbewoning zo veel mogelijk voorkomen/beperkt.
- Daarnaast voegen we met een quotum alleen extra regeldruk toe. Dat kan het beleid complexer maken.

5. Andere doelstellingen komen in het gedrang

Het kamerverhuurbeleid wordt met een maximum percentage kamerverhuur een stuk strenger. Het is redelijk om te veronderstellen dat een quotum verkamering sterk beperkt. Hiermee komt een van onze doelstelling om kamerverhuur niet onmogelijk te maken onder druk te staan.

Juridische aandachtspunten

We hebben aangegeven dat een quotum een stevig instrument lijkt. Echter, ook ten aanzien van quota spelen verschillende juridische discussies. Bijvoorbeeld de vraag of met

⁵ <https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/enschede/cfd6cf52-dc5a-4ddf-90c5-b311f8be0408#dd6b7cb7-d4a4-4026-b3d0-e3bb1e51b9f1>

een quotum een schaarse vergunning wordt gecreëerd. Voor dat soort vergunningen gelden speciale eisen, zoals een vergunning voor bepaalde tijd⁶. Bij een eventuele invoering van een quotum moet dit nader onderzocht worden. Ook is het de vraag of een quotum met percentage voldoende rechtszekerheid biedt. Het percentage kan bijvoorbeeld fluctueren door veranderingen in de woningvoorraad.

Conclusie

We hebben u met deze brief geïnformeerd over het beleid van andere steden ten aanzien van een quotum. Vrijwel alle steden zetten instrumenten in om de spreiding van kamerverhuur te bevorderen. Al dan niet in combinatie met elkaar worden 3 instrumenten toegepast: quotum, afstandsregel en insluitingsregel.

Daarbij hebben we, teruggrijpend op de kamerverhuurbeleidsdoelstellingen, verschillende voor- en nadelen van een quotum op een rij gezet. In algemene zin lijkt het quotum een stevig instrument om spreiding van kamerverhuur te bevorderen. Het instrument wordt door verschillende steden toegepast. Er kleven ook duidelijke nadelen aan een quotum. Een quotum is geen oplossing voor bestaande overlastsituaties. Bovendien is het quotum een vrij grof instrument en kan delen van Nijmegen op slot zetten voor kamerverhuur. Uit Enschede blijkt dat een quotum onvoldoende bescherming van de leefbaarheid in de directe omgeving biedt. Een quotum vraagt daarnaast om een andere vergunningsvoorwaarden. Hetgeen weer zou kunnen leiden tot juridische procedures. Dit maakt het kamerverhuurbeleid alleen maar complexer en onnavolgbaar voor de inwoners van onze stad.

Alles overziend blijven we daarom van mening dat de huidige inzet met insluitingsregels via het facetbestemmingsplan en de huisvestingsverordening de goede weg is. We kunnen met dit instrument zorgen voor spreiding van kamerverhuur. We voorkomen hiermee nieuwe ongewenste situaties.

Mocht u toch wensen over te gaan op het invoeren van een quotum, dan zal deze ingepast moeten worden in de Nijmeegse situatie. Dat zal nog veel onderzoek en voorbereiding vragen. Onderwerpen die hierbij centraal staan zijn: schaalniveau, hoogte percentage, juridische houdbaarheid en flankerend beleid.

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders van Nijmegen

mr. drs. A.H. van Hout
gemeentesecretaris

drs. H.M.F. Bruls
burgemeester

⁶ Zie bijvoorbeeld: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBZWB:2020:4549>