

RAADSVOORSTEL

Rv. nr.:

B en W-besluit d.d.:

B en W-besluit nr.:

Naam programma:

Stedelijke ontwikkeling

Onderwerp:

Keuze uit instrumenten om overlast als gevolg van kamerbewoning te beperken

Aanleiding:

Bij brief van 25 november 2014 (met kenmerk Z/14/125891) heeft het college aan de raad gevraagd, of de in de brief genoemde signalen van onder andere de commissie Bezwaarschriften en van de PvdA-fractie, leidt tot andere inzichten over het beleid omtrent verkamering. Bij verkamering kan het zowel om huisvesting van studenten gaan als om arbeidsmigranten.

In de afgelopen vier jaren gaat het om de volgende cijfers¹:

- 74 woningen onttrokken met vergunning (t.b.v. 318 kamers)
- 29 bezwaarschriften (soms door 27 personen ondertekend)
- 6 woningen; lopende aanvragen (t.b.v. 28 kamers)

Daarbij is een stijgende lijn te zien van het aantal aanvragen en wordt tegenwoordig bijna altijd bezwaar aangetekend.

De bezwaren hebben voornamelijk betrekking op:

- a. geluidoverlast binnen de woning, o.a. door type woning (oud, gebouwd als eengezinswoning / bovenwoning);
- b. geluidoverlast op straat;
- c. overlast door ander leef-ritme door kamerbewoners in vergelijking met een gewoon gezin, door andere tijden van opstaan en naar bed gaan, moeilijk aanspreekbaar vanwege snel wisselende samenstelling van kamerbewoners en geen band tussen kamerbewoners onderling;
- d. fysieke en/of psychische klachten door overlast;
- e. vrees voor brandoverslag;
- f. parkeeroverlast;
- g. overlast door fietsten en/of scooters op de stoep en op straat;
- h. feesten en ander luidruchtig gedrag binnen de woning, in de tuin en op straat, door meer en intensievere sociale contacten;
- i. verpaupering van het kamerverhuurpand;
- j. verandering van de sfeer in de straat of wijk;
- k. gevoel van onveiligheid;
- l. waardevermindering van de omliggende woningen, mede door de overlast en verpaupering;

¹ Gegevens van september 2015

- m. indirect gevolg dat vervolgens dreigt is, dat veel omliggende, inmiddels in waarde gedaalde woningen, verkocht worden ten behoeve van kamerverhuur, waardoor problemen mogelijk worden vergroot.

Voor handhaving en klachten gelden de volgende cijfers²:

- handavingsdossiers Bouwtoezicht 2014: 9
- handavingsdossiers Bouwtoezicht 2015: 10
- klachten Meldpunt Woonoverlast 2014: 9
- klachten Meldpunt Woonoverlast 2015: 4

Hierbij is er een overlap tussen handavingsdossiers en klachten bij het Meldpunt Woonoverlast van 10%.

Per saldo kan bovenstaande samengevat worden met constatering dat woonoverlast voornamelijk voortkomt uit gedrag van kamerbewoners. Dat gedrag is vaak geen 'asociaal' gedrag, maar 'gewoon' gedrag dat door een ander levensritme of door het relatief grote aantal kamerbewoners, wel overlast gevend is. Om uitzonderlijk gedrag dat overlast veroorzaakt aan te pakken is onlangs de APV aangepast³. Daarbij is in artikel 2:49a APV aan de burgemeester de bevoegdheid gegeven om een bewoner van een woning een gedragsaanwijzing op te leggen wanneer die bewoner door zijn gedrag de openbare orde verstoort. Het onderhavige raadsvoorstel gaat over het benoemen van opties om woonoverlast als gevolg van 'gewoon' gedrag van kamerbewoners (preventief) te reguleren. Dit gedrag kan al als zeer hinderlijk ervaren worden door omwonenden, zonder dat direct de openbare orde in het geding is.

Momenteel is het vastgestelde beleid ten aanzien van verkamering zeer ruimhartig met als doel de huisvestingsmogelijkheden t.b.v. studenten te verruimen en wordt niet snel aangenomen, dat verkamering op onaanvaardbare wijze het woon- en leefklimaat in de omgeving van de te verkameren woning zal aantasten.

De eerder genoemde brief van het college aan de raad is op 19 februari 2015 in de commissie SO met het college besproken. Naar aanleiding hiervan heeft er op 2 september 2015 een informeel overleg plaatsgevonden tussen het college en de commissies SO en L&B over mogelijke maatregelen ten aanzien van overlast als gevolg van verkamering. In vervolg hierop heeft de raad bij brief van 29 september 2015 (met kenmerk Z/15/218296) het college de opdracht gegeven om op korte termijn een uitgangspuntennotitie aan de raad voor te leggen, waarin mogelijke maatregelen kort worden omschreven ten aanzien van beperking van overlast als gevolg van kamerbewoning. Hierbij dienen in ieder geval de aanpak van fietsparkeren en een minimale oppervlakte per kamer opgenomen te worden. De raad kan uit dit overzicht de maatregelen kiezen, die zij door het college middels apart(e) raadsvoorstel(len) uitgewerkt wenst te zien. Door de raad wordt aan het college geadviseerd om voorafgaand aan de behandeling in de raadscommissie een hoorzitting te organiseren waar diverse belanghebbenden uit de stad hun inbreng kunnen geven op het voorstel met uitgangspunten.

Doel:

De raad kan zich middels de uitgangspuntennotitie, en naar aanleiding van hetgeen in de inspraak naar voren gekomen is, uitspreken over welke maatregel(en) om overlast als gevolg

² Gegevens van september 2015

³ Rv.nr. 15.0095 d.d. 3 december 2015

van kamerbewoning te beperken, hij door het college middels apart(e) voorstel(len) uitwerkt wenst te zien.

Kader:

Een belangrijk kader is o.a. het recht op privacy en daarmee ook het recht om vrijelijk woonruimte te kiezen. Dit recht wordt door de Grondwet, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten beschermd. Dit grondrecht kan alleen bij of krachtens wet beperkt worden. Zonder wettelijke grondslag kan iemand dus niet (bijvoorbeeld vanwege overlast) uit zijn huis gezet worden door het gemeentebestuur. Voor wat betreft regulering via bestemmingsplan of onttrekkingsvergunning zijn respectievelijk de Wet ruimtelijke ordening en de Huisvestingswet van belang.

Overwegingen:

Hieronder is een aantal opties opgenomen voor het nader reguleren van verkamering met als doel het (preventief) beperken van woonoverlast. Aan de raad wordt gevraagd, of en zo ja welke opties hij nader uitgewerkt wil zien door het college. Achter elke optie is met een beoordeling aangegeven in hoeverre de maatregel naar verwachting bijdraagt aan het beperken van overlast. Een beoordeling met 3 sterren (***) draagt naar verwachting het meest bij, met 1 ster (***) naar verwachting het minst. In deze beoordeling is alleen het beperken van woonoverlast meegenomen, niet bijvoorbeeld de afweging tegen het belang om meer kamerbewoning mogelijk te maken.

Zo kan de vraag worden gesteld of voor het voldoen aan de vraag naar studentenhuisvesting het gewenst is om verkamering toe te staan ter vergroting van het aanbod. Zoals uit onze brief van 16 december 2014 (met als kenmerk Z/14/126753) blijkt, stabiliseert de vraag naar studentenhuisvesting zich, neemt op de lange termijn af en kan met de huidige plannen worden voorzien in de vraag. Het nieuwste onderzoek naar studentenhuisvesting uit 2015 bevestigt deze ontwikkeling. De Apollo monitor studentenhuisvesting Leiden 2015 kunt u via de volgende link vinden: <http://www.leidenincijfers.nl/onderzoeksbank.asp?Entity=Onderzoeksbank&EntityID=418>

Bij kennisneming van onderstaande opties is het belangrijk om notie te nemen van het feit, dat voor alle opties, behalve optie 5, geldt dat ze preventief van aard zijn, er wordt dus mee beoogd om in nieuwe situaties overlast als gevolg van verkamering te beperken. Overlast als gevolg van verkamering waarvoor reeds een onttrekkingsvergunning verleend is en die planologisch is toegestaan, wordt er (behoudens optie 5) niet mee beperkt.

Bij het opstellen van de opties is ook gekeken hoe andere gemeente verkamering reguleren, namelijk bij Amsterdam, Utrecht, Den Haag en Groningen, en zijn aansprekende ideeën overgenomen. Om de omvang van dit voorstel te beperken, wordt het beleid van die gemeenten hier verder niet expliciet besproken.

Op verzoek van uw raad wordt getracht een overzicht te maken van de feitelijk verkamerde woningen in Leiden. Een dergelijk overzicht is momenteel niet voorhanden en ook niet met-één-druk-op-de-knop te genereren. Aan de hand van gegevens die wel voorhanden zijn, wordt een overzicht gemaakt die bij benadering aangeeft welke woningen verkamerd zijn. De lijst wordt separaat aan uw raad toegezonden.

Hierna volgen de opties, 1 tot en met 6.

1. Beperken van het aantal nieuw te verkameren woningen; quoteren

(***)

Woonoverlast als gevolg van kamerbewoning wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door *gedrag* van de kamerbewoners. In sommige gevallen wordt bij dat gedrag van kamerbewoners in het geheel geen rekening gehouden met omwonenden, waardoor ernstige woonoverlast veroorzaakt wordt. Maar daarnaast wordt aangegeven, dat ook in die gevallen dat kamerbewoners zich op zich 'gewoon' gedragen, ze toch onbedoeld woonoverlast veroorzaken door het andere leef-ritme dat ze hebben en door het relatief grote aantal kamerbewoners in een pand. Bij een ander leef-ritme wordt bedoeld, dat bewoners structureel een ander dag- en nachtritme hebben, waardoor degenen die proberen te slapen daarin gestoord worden door degenen in de omgeving die nog volop activiteiten ontplooiën. Bij de grote aantallen kamerbewoners moet bijvoorbeeld aan overlast gedacht worden aan het feit dat alle bewoners afzonderlijk de wasmachine laten draaien met elk hun eigen was, terwijl dat in gezinsverband gezamenlijk gebeurt. Een bewoner was bijvoorbeeld ook verbaasd over het aantal pizzakoeriers dat op een dag een studentenhuus aandoet. Dat lijkt een komisch voorbeeld, maar vergelijkbaar klagen mensen die naast een woning wonen die veel voor Airbnb gebruikt wordt (dus door toeristen), over het geluid van rolfkoffertjes. Dat geluid lijkt verwaarloosbaar, tot het moment dat je er wekelijks mee geconfronteerd wordt (vooral 's nachts, door toeristen van of naar luchthaven).

Een ander punt is bijvoorbeeld ook het grote verloop van de kamerbewoners, ze volgen elkaar snel op. Een bewoonster van een zelfstandige woning klaagde er bijvoorbeeld over, dat hoewel zij zelf al tientallen jaren in haar woning woonde, ze nog steeds om de haverklap aan nieuwe bewoners moest vragen om de voordeur zachtjes te sluiten, omdat het anders in haar situatie veel overlast veroorzaakt.

Daarnaast hebben kamerbewoners over het algemeen een intensiever sociaal leven waardoor ze meer bezoek en feestjes thuis (ook in de tuin) hebben of vaker zelf laat thuiskomen met bijbehorende geluidsoverlast.

Een genoemd probleem is ook dat normaliter woningen vaak zo gebouwd zijn, dat de woonkamer van de burens niet direct grenst aan de slaapkamer van de andere burens en vaak zelfs op een andere verdieping gesitueerd is. Wanneer een woning echter verkamerd is, worden meestal alle kamers in een woning ook als 'woonkamer' gebruikt door de kamerbewoner, omdat die vaak maar één kamer ter beschikking heeft. Het gevolg is dat daardoor in veel gevallen de slaapkamer van de burens opeens wel direct grenst aan een woonkamer van de burens waardoor de kans op overlast vergroot wordt.

Het beperken van dit soort woonoverlast als gevolg van gedrag van kamerbewoners is niet altijd goed te realiseren door middel van bouwtechnische maatregelen of door middel van door het gemeentebestuur opgelegde regels.

De enige echt effectieve manier om woonoverlast te beperken is door fysieke scheiding van kamergewijs wonen en zelfstandige woningen, waarbij uitbreiding met kamergewijs wonen vooral plaatsvindt op een campus op afzonderlijke locaties in de stad.

Die scheiding kan in verschillende gradaties uitgevoerd worden, waarbij of voor de hele stad een vast quotum komt te gelden, of waarbij per straat of wijk verschillende quota gelden. Een

quotum is dan een absoluut⁴ of relatief⁵ maximum van het aantal te verkameren woningen per bijvoorbeeld wijk of straat.

Wat bewoners van een zelfstandige woonruimte ook een unheimisch gevoel kan geven en dus ook een vorm van woonoverlast is, wanneer in hun omgeving het merendeel van de woningen verkamerd zijn en zij als 'enige' nog achterblijven en zij geen burens meer hebben; er dus geen sociale cohesie meer is, waar zij op terug kunnen vallen onder andere voor steun tegen de ondervonden woonoverlast van de kamerbewoners.

De steun die bewoners van zelfstandige woningen bij quotering aanvullend gegeven zou kunnen worden is, dat door middel van regulering minimaal gegarandeerd wordt dat hun woning maximaal aan één zijde (naast, boven en onder) grenst aan een verkamerde woning. Dit voorkomt dat ze in hun woning ingeklemd komen te zitten tussen verkamerde woningen.

Deze optie heeft 3 sterren (***) , omdat fysieke scheiding bij uitbreiding van kamerbewoning de beste vorm is om woonoverlast als gevolg van gedrag niet verder te vergroten.

Quotering dient zowel via het bestemmingsplan als via de onttrekkingsvergunning gereguleerd te worden.

Deze optie is zeer arbeidsintensief, omdat een juridisch verantwoorde inventarisatie noodzakelijk is om rekening te kunnen houden met bestaande rechten en, omdat ook alle bestemmingsplannen hierop aangepast dienen te worden (geen brede woonbestemming meer). Ook voor de weg via de onttrekkingsvergunning en bijbehorend quoteringsbeleid, zal eerst een juridisch verantwoorde inventarisatie moeten plaatsvinden. Onderzocht moet nog worden, of bij het aanpassen van de bestemmingsplannen er kans is op planschade. Bestemmingsplannen en Huisvestingsverordening zullen beide aangepast moeten worden, omdat het beleid op elkaar afgestemd dient te zijn.

Inhuur van extra ambtelijke capaciteit (€ 100.000,-) is noodzakelijk om deze optie uiteindelijk uit te werken.

2. Aantal kamerbewoners bij nieuwe verkamering per woning beperken (***)

Indien bewoners van *zelfstandige* woonruimten wel geconfronteerd worden met kamerbewoners als burens, dan wordt de kans op woonoverlast verkleind naarmate het aantal kamerbewoners als burens kleiner is, dus als het maximaal aantal kamers in een kamerverhuurpand kleiner is.

Het Bouwbesluit kent reeds een tweetal bepalingen die het aantal kamerbewoners begrenst. Zo bepaalt artikel 4.6 van het Bouwbesluit dat na verkamering van een bestaande woning een kamer voor kamerbewoning een vloeroppervlakte heeft van ten minste 10 m². Bij nieuwbouw - maar bij verkamering is daar geen sprake van - dient dat ten behoeve van een studentkamer minimaal 15m² te bedragen (artikel 4.2. lid 1 Bouwbesluit). Deze technische bouwvoorschriften zijn opgenomen uit het oogpunt van bruikbaarheid van de woning. Een aanschrijving⁶ om de bestaande woning die verkamerd is, aan te passen aan

⁴ In aantallen.

⁵ In percentage.

⁶ Op grond van aanwijzingsbevoegdheid van college ex [artikel 13 Woningwet](#).

nieuwbouweisen uit het Bouwbesluit met als argument dat dit noodzakelijk is om het woon- en leefklimaat in de omgeving van de woning te garanderen, is dus niet mogelijk, omdat die aanschrijving dan een ander doel nastreeft dan de bruikbaarheid van de woning. In andere (bijzondere) gevallen biedt artikel 13 Woningwet wel de bevoegdheid aan het college om via een aanschrijving te eisen dat een bestaand pand aangepast wordt om aan nieuwbouweisen te voldoen (daarover hieronder meer).

Daarnaast bepaalt artikel 7.18 van het Bouwbesluit (Overbewoning), dat een woonfunctie niet wordt bewoond door meer dan één persoon per 12 m² gebruiksoppervlakte. Dit artikel is bedoeld om te voorkomen dat de gezondheid van de bewoners door overbewoning in het geding komt. Het ziet niet op het woon- en leefklimaat in de omgeving van de woning, dus bij de burens. De bepaling voorkomt ook niet dat de kamerbewoners een kamer bewonen die kleiner is 12m², want zolang het totaal in de woning niet onder 12m² per bewoner komt, wordt aan de bepaling voldaan.

Het Bouwbesluit kent dus geen regulering van het aantal kamerbewoners ter bescherming van het woon- en leefklimaat in de omgeving van de verkamerde woning. Dit is een belangrijke constatering, omdat er op zich geen strengere eisen gesteld mogen worden dan er in het Bouwbesluit al gesteld worden. Indien er echter voorwaarden gesteld worden die een ander doel nastreven dan die met het Bouwbesluit nagestreefd worden, zijn aanvullende voorwaarden wel mogelijk. Er is dan geen sprake van doorkruising of aanscherping van landelijke regelgeving.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in zijn [uitspraak van 16 maart 2011 \(met kenmerk 201006022/1/R1\)](#) aangegeven dat het reguleren via het bestemmingsplan van het aantal kamerbewoners van een pand ruimtelijk relevant is en dus toelaatbaar is, omdat het aantal kamerbewoners van invloed kan zijn op het woon- en leefklimaat van de omgeving van de verkamerde woning (r.o. 2.15.3).

Ditzelfde zou dan moeten gelden voor voorwaarden die aan een onttrekkingsvergunning verbonden worden, omdat ook hier rekening gehouden moet worden met de gevolgen voor het woon- en leefklimaat.

Met het maximeren kan gedacht worden een maximum aantal kamerbewoners/kamers per woning (al dan niet rekening houdend met de grootte van de woning) of aan een minimum oppervlakte per kamer. Er kan bij de normering ook onderscheid gemaakt worden per gebied / wijk. Een belangrijke doel hierbij kan zijn dat wijken waar veel gezinsbewoning aanwezig is, minder geconfronteerd worden met (overlast van) verkamering. Gezinnen en andere mensen die rustiger willen wonen kunnen dan – mede op die basis - bewust kiezen voor een gebied waar verkamering meer aan banden gelegd is.

Deze optie heeft 2 sterren, omdat er weliswaar geen fysieke scheiding gelegd wordt tussen zelfstandige woonruimten en nieuwe kamerbewoning, maar de ernst van woonoverlast mogelijk wel beperkt wordt, doordat het aantal kamerbewoners beperkt wordt en daarmee in het algemeen de kans op overlast gevend gedrag van kamerbewoners beperkt wordt. Hoe minder kamerbewoners per woning, hoe minder kans op overlast. Wij verwachten overigens minder nut van het stellen van een minimaal oppervlak, omdat de meeste te onttrekken woningen voldoende groot zijn om dan toch relatief veel kamerbewoners te huisvesten. Van het beperken van het aantal te verhuren kamers per te onttrekken woning tot bijvoorbeeld

twee of drie zou wel een effect kunnen uitgaan op het beperken van woonoverlast als gevolg van verkamering.

De uitwerking van deze optie via de Huisvestingsverordening is relatief eenvoudig en zal dan betrekking hebben op nieuwe aanvragen. Voor de noodzakelijke afstemming van beleid, zal het beleid ook vertaald moeten worden in bestemmingsplannen. Dit zal zeer arbeidsintensief zijn, omdat een juridisch verantwoorde inventarisatie noodzakelijk is om rekening te kunnen houden met bestaande rechten en vervolgens de regeling op perceelsniveau in alle plannen vertaald moet worden. Onderzocht moet nog worden, of bij het aanpassen van de bestemmingsplannen er kans is op planschade.

Inhuur van extra ambtelijke capaciteit (€ 100.000,-) is noodzakelijk om deze optie uiteindelijk uit te werken.

3. Voorwaarden stellen t.a.v. fietsparkeren bij nieuwe verkamering (***)

Een bewoner gaf aan dat de overlast van fietsen en scooters op de stoep soms zo groot is, dat zelfs de parkeerplaatsen op straat langs de stoep niet meer gebruikt kunnen worden uit angst dat omvallende fietsen tegen de auto aan komen. Daarnaast kunnen meerdere op de stoep gestalde fietsen en brommers de doorgang versperren, niet in de laatste plaats ook voor kinderwagens en rollators.

Een berging ten behoeve van fietsen bij een woonfunctie voor studenten kan bij verbouw of gebruikswijziging op grond van het Bouwbesluit niet geëist worden, omdat het 'rechtens verkregen niveau' bepalend is. Dat wil zeggen, dat bij verbouw of gebruikswijziging geen (bouwtechnische) eisen uit het Bouwbesluit opgelegd kunnen worden, die wel opgelegd kunnen worden bij nieuwbouw. Het niveau dat bij eerdere vergunning voorgeschreven werd, blijft de maatstaf voor dat pand. Ook bij nieuwbouw van een woonfunctie voor studenten is een berging ten behoeve van fietsen overigens niet verplicht gesteld in het Bouwbesluit, waar die voor andere woonfuncties uit het oogpunt van bruikbaarheid van de woning wel verplicht is⁷. Een aanschrijving tot aanpassen op nieuwbouwniveau op grond van artikel 13 Woningwet met als doel die berging te laten realiseren bij een bestaand pand na verkamering, is dus ook niet mogelijk, omdat het geen nieuwbouweis is. Overigens is de berging die het Bouwbesluit in andere gevallen voorschrijft ook relatief klein, namelijk 5m².

Het Bouwbesluit biedt dus geen aanknopingspunten om voor fietsparkeren nadere voorschriften op te leggen. Anderzijds beoogt het Bouwbesluit ook geen regeling te geven voor fietsparkeren met als doel om overlast door fietsparkeren in de omgeving van een (verkamerde) woning te beperken. De regels voor een regenwerende buitenberging voor fietsen zijn namelijk ingegeven uit het oogpunt van bruikbaarheid van de woning.

In de eerder aangehaalde [uitspraak](#) van 16 maart 2011 (r.o. 2.15.3) geeft de Afdeling echter tevens aan, dat naast (geluids)overlast ook parkeerdruk van invloed kan zijn op het woon- en leefklimaat in de omgeving van een verkamerede woning. Parkeerdruk kan dus ook ruimtelijk relevant geacht worden en dus relevant om te reguleren via een bestemmingsplan.

⁷ [Artikel 4.31 lid 4 Bouwbesluit](#).

Als die redentatie doorgetrokken wordt, zou het tevens moeten meewegen bij de beoordeling van de gevolgen voor het woon- en leefklimaat bij het verlenen van een onttrekkingsvergunning.

Bij parkeeroverlast gaat het voornamelijk om parkeren in de openbare ruimte op een plek die daarvoor niet geschikt is. Naast een berging zou fietsparkeren dus ook opgelost kunnen worden op eigen terrein bij de verkamerede woning of in fietsklemmen in de openbare ruimte die in afstemming met het gemeentebestuur op een geschikte locatie plaats zijn aangebracht (op kosten van de aanvrager) eventueel ten koste van een parkeerplaats voor auto's.

Indien een voorziening voor fietsparkeren geëist wordt, zou dat zowel via het bestemmingsplan als via een voorwaarde in een onttrekkingsvergunning geregeld moeten worden. En indien aan de parkeereis niet voldaan kan worden, ook niet bijvoorbeeld door het verminderen van het aantal kamers, zou medewerking aan verkamering geweigerd moeten worden.

Het effect van deze maatregel kan op het aspect van fietsparkeren heel doeltreffend zijn, maar betreft slechts één aspect van de mogelijke overlast, dus 2 sterren.

De uitwerking van deze optie via de Huisvestingsverordening is relatief eenvoudig en zal dan betrekking hebben op nieuwe aanvragen. Voor een gelijklopende regulering zal het beleid ook vertaald moeten worden in bestemmingsplannen. Dit zal zeer arbeidsintensief zijn, omdat een juridisch verantwoorde inventarisatie noodzakelijk is om rekening te kunnen houden met bestaande rechten en vervolgens de regeling op perceelsniveau in alle plannen vertaald moet worden. Onderzocht moet nog worden, of bij het aanpassen van de bestemmingsplannen er kans is op planschade.

Inhuur van extra ambtelijke capaciteit (€ 100.000,-) is noodzakelijk om deze optie uiteindelijk uit te werken.

4. Bouwtechnische voorwaarden verbinden aan nieuwe onttrekkingsvergunningen **(***)**

Nadat het huidige beleid omtrent kamerbewoning werd vastgesteld, is in 2012 het Bouwbesluit gewijzigd. Die wijziging hield in dat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor verbouw, bijvoorbeeld ten behoeve van verkamering, niet aan de nieuwbouweisen uit het Bouwbesluit getoetst wordt, maar dat het 'rechtens verkregen niveau' bepalend is. Dat wil zeggen dat bij verbouw of gebruikswijziging geen (bouwtechnische) eisen uit het Bouwbesluit opgelegd kunnen worden, die wel opgelegd kunnen worden bij nieuwbouw. Het niveau dat bij eerdere vergunning voorgeschreven werd, blijft de maatstaf voor dat pand. Dit betekent dat de vergunningaanvraag niet getoetst wordt aan de huidige eisen bij nieuwbouw omtrent bijvoorbeeld brandveiligheid en geluidsisolatie.

Wel biedt de Woningwet⁸ de mogelijkheid, dat het college in een bijzonder geval of in een bijzondere categorie van gevallen de eigenaar van een gebouw kan verplichten tot het treffen van voorzieningen waardoor de bouwtechnische staat van dat gebouw op een hoger niveau komt te liggen (mits niet hoger dan bij nieuwbouw vereist zou zijn). Een gebruikswijziging

⁸ [Artikel 13 Woningwet](#). Zie ook [Memorie van Toelichting, TK 2003-2004, 29392, nr. 3](#), paragrafen 3.1.3 en 3.1.4.

naar kamerverhuur kan een argument zijn waarom een aanschrijving noodzakelijk is vanwege de toename van de gebruiksintensiteit.

Om versnippering van regelgeving te voorkomen, verdient het echter de voorkeur om noodzakelijk geachte bouwtechnische maatregelen om overlast als gevolg van verkamering te beperken te regelen via voorwaarden die aan een onttrekkingsvergunning verbonden kunnen worden; en niet via een aparte aanschrijving op grond van de Woningwet (zie ook nadere redenen bij optie 5). Indien niet aan de voorwaarden van de onttrekkingsvergunning voldaan wordt, kan de onttrekkingsvergunning ingetrokken worden. De voorwaarden kunnen ook voor de aanvrager een reden zijn om de aanvraag in te trekken, vanwege de kosten of praktische problemen die verbonden zijn aan het uitvoeren van de bouwtechnische maatregelen.

De bouwtechnische maatregelen die opgelegd worden, moeten overigens echter wel goed gemotiveerd zijn waarom ze opgelegd worden en bovendien moet objectief bepaalbaar zijn wanneer welke maatregelen opgelegd worden. Het is daarom noodzakelijk dat dit vastgelegd wordt in beleid hieromtrent (nader te bepalen in een beleidsnota of direct in de Huisvestingsverordening).

De bevoegdheid van het college om op grond van artikel 13 Woningwet een aanwijzing te geven om extra bouwtechnische voorzieningen te treffen kan dan achter de hand gehouden worden in die gevallen dat de voorwaarden in de onttrekkingsvergunning niet afdoende blijken te zijn. Ook kan deze optie gebruikt worden om extra bouwtechnische eisen te stellen in situaties die al vergund zijn met een onttrekkingsvergunning en tevens al planologisch toegestaan zijn. Dit wordt hieronder als aparte optie uitgewerkt.

Het effect van bouwtechnische eisen op het beperken van overlast is afhankelijk van hoever deze eisen gaan. De vraag is ook of voorwaarden zo ver zouden mogen gaan, dat het in sommige gevallen financieel /praktisch niet meer mogelijk is om tot verkamering over te gaan, maar onaanvaardbare overlast wel beperkt wordt; of dat alleen lichtere eisen verlangd worden. Daarom 2 sterren.

Het aanpassen van de verordening en vooral het opstellen van beleid is arbeidsintensief. Nagegaan moet worden of ook de bestemmingsplannen hier op aangepast moeten worden. Hiervoor zal extra capaciteit ingehuurd moeten worden (€ 100.000,-). In de toekomst kunnen er dus naast de beleidsvorming voor de *beleidsuitvoering* extra (nog nader te ramen) kosten aan verbonden blijven.

5. Extra bouwtechnische voorwaarden opleggen in reeds vergunde situaties (***)

== Deze optie uitsluitend samen met optie 4 ==

Zoals hierboven aangegeven is biedt de Woningwet de mogelijkheid, dat het college in een bijzonder geval of in een bijzondere categorie van gevallen de eigenaar van een gebouw kan verplichten tot het treffen van voorzieningen waardoor de bouwtechnische staat van dat gebouw op een hoger niveau komt te liggen (mits niet hoger dan bij nieuwbouw vereist zou zijn). Een gebruikswijziging naar kamerverhuur kan een argument zijn waarom een aanschrijving noodzakelijk is vanwege de toename van de gebruiksintensiteit.

Het heeft absoluut de voorkeur om dergelijke voorwaarden te stellen op het moment dat een nieuwe verkamering toegestaan wordt, zodat meteen vanaf het begin duidelijk is waar de verhuurder aan moet voldoen. In nieuwe situaties zou dat dus ook de hoofdregel moeten zijn. Dit is ook de essentie van optie 4, waarbij die bouwtechnische voorwaarden direct aan de onttrekkingsvergunning gekoppeld worden.

Niet uitgesloten is echter dat ook in reeds vergunde situaties overlast blijkt te ontstaan die wellicht met een bouwtechnische voorwaarde verminderd kan worden. Beseft moet worden dat een dergelijke eis achteraf ingrijpend kan zijn. Er zal dus altijd ten minste een afweging gemaakt moeten worden tussen de (praktische en financiële) lasten om de voorwaarden uit te voeren en de belangen van degenen die de overlast ervaren.

Om van de maatregel gebruik te kunnen maken zal er beleid vastgesteld moeten worden hoe van deze bevoegdheid gebruik gemaakt zal worden. Er moet daarbij goed gemotiveerd worden waarom van de bevoegdheid gebruik gemaakt wordt en het moet aan de hand van het beleid objectief vast te stellen wanneer welke voorwaarden opgelegd worden.

Ook zal in het beleid vastgelegd moeten worden hoe omgegaan moet worden met voorwaarden die dermate ingrijpend zijn, dat verkamering praktisch en/of financieel niet meer mogelijk is.

Gebruikmaking van deze bevoegdheid blijft alleen mogelijk in uitzonderingssituaties. De hoofdregel is dat de voorwaarden uit het Bouwbesluit afdoende zijn. Het is dus ook niet goed mogelijk dat voor deze optie gekozen wordt, zonder dat ook gekozen wordt voor de optie om gebruik te namaken van de mogelijkheid om bouwtechnische voorwaarden te verbinden aan de onttrekkingsvergunning.

Van de onderhavige bevoegdheid zou dan gebruikt gemaakt kunnen worden na klachten in verband waarmee het objectief aantoonbaar is dat extra bouwtechnische maatregelen noodzakelijk zijn. Bewijslast ligt in dat geval wel bij het gemeentebestuur. Naast budget voor het opstellen van beleid, zal dus bij het uitvoeren van dat beleid extra budget nodig zijn om technische expertise in te huren om de noodzaak van maatregelen te onderzoeken en te onderbouwen in specifieke gevallen. Op die kosten zal worden ingegaan bij eventuele uitwerking van deze keuze.

Deze optie is niet los te zien van optie 4 en is qua effectiviteit gelijk te stellen met die optie; dus ook hier twee sterren.

6. Woningvorming alleen toestaan met een vergunning

(*)**

Met 'woningvorming' wordt bedoeld het omzetten/verbouwen van één zelfstandige woning in twee of meer zelfstandige woningen. Momenteel is woningvorming niet gereguleerd en zonder vergunning toegestaan. De Huisvestingswet⁹ biedt de gemeenteraad de mogelijkheid om via de Huisvestingsverordening 'woningvorming' vergunningplichtig te maken. Op dit moment is dat niet in de Huisvestingsverordening opgenomen. Ook in bestemmingsplannen is momenteel niet opgenomen dat het aantal woningen niet vermeerderd mag worden. Die beperking kan wel in bestemmingsplannen worden opgenomen.

⁹ [Artikel 21, aanhef en sub d van de Huisvestingswet.](#)

In het raadsvoorstel voor de huidige Huisvestingsverordening is toegezegd om bij de behandeling van het onderwerp 'verkamering' ook in te gaan op het onderwerp 'woningvorming'. Daaraan wordt hierbij voldaan.

Bij woningvorming kunnen zeer kleine woonruimten ontstaan die verhuurd worden aan bijvoorbeeld studenten. Dan kan de zelfde woonoverlast ontstaan als bij kamerverhuur. Grootschalige problematiek is op dit vlak is nog niet bekend. Regulering zou wel preventief kunnen plaatsvinden om problemen in de toekomst te beperken. Het ligt voor de hand dat wanneer overgegaan wordt tot regulering van woningvorming, het beleid hieromtrent afgestemd is het beleid omtrent verkamering. Afhankelijk van die optie die dan bij verkamering gekozen wordt, hangt ook af in hoeverre de regulering van woningvorming overlast kan verminderen.

Aanpassing van de Huisvestingsverordening en aanpassing van bestemmingsplannen is arbeidsintensief. Onderzocht moet nog worden, of bij het aanpassen van de bestemmingsplan er kans is op planschade. Ook is het noodzakelijk, dat er beleid opgesteld wordt waarin een goede motivering gegeven wordt waarom wel of geen vergunning verleend wordt en eventueel onder welke voorwaarden. Tevens moet aan de hand van het beleid objectief vast te stellen wanneer wel en geen vergunning verleend wordt en welke voorwaarden wanneer gesteld worden.

Inhuur van extra ambtelijke capaciteit (€ 100.000,-) is noodzakelijk om deze optie uiteindelijk uit te werken.

Overwegingen ter afsluiting

a. Absoluut verbod op verkamering?

Voorgaande opties kunnen ervaren worden als erg complex en erg kostbaar om uit te voeren. De gedacht kan dan opkomen om gewoonweg nieuwe verkamering niet toe te staan en liever bijvoorbeeld in te zetten op het transformeren van kantoren naar kamerbewoning. Deze gedachte is zeer begrijpelijk, maar kan helaas niet leiden tot een oplossing om eenvoudig nieuwe overlast te voorkomen.

Ten eerste biedt de Huisvestingswet wel de mogelijkheid om een vergunningplicht te koppelen aan verkamering (met als consequentie dat in sommige gevallen aan de hand van bepaalde criteria de vergunning geweigerd wordt), maar niet de mogelijkheid om (nieuwe) verkamering absoluut te verbieden.

Ten tweede is in Leidse bestemmingsplannen overal waar de functie wonen toegestaan wordt, ook verkamering toegestaan. Indien dus overwogen wordt om die mogelijkheid waar daar feitelijk geen gebruik van gemaakt wordt, weg te bestemmen, vergt dat weer een juridisch verantwoorde en dus arbeidsintensieve inventarisatie op perceelsniveau om te onderzoeken waar gebruik gemaakt wordt van het recht in het bestemmingsplan om te verkameren en/of voor welke situaties een onttrekkingsvergunning verleend is. Die inventarisatie en vervolgens de bestemmingsplan herzieningen zijn dus ook weer arbeidsintensief en dus kostbaar. Bovendien zal tevens beleid opgeteld moeten worden, hoe omgegaan wordt met aanvragen om in afwijking van het bestemmingsplan toch verkamering

toe te staan. In dat beleid zullen de keuzes weer goed gemotiveerd moeten worden, om aan te tonen wanneer wel/geen sprake is van goede ruimtelijke ordening. Het enkele beleid dat zonder meer geen medewerking verleend wordt, ontbeert die goede motivering.

b. Weigering onttrekkingsvergunning vanwege schaarste woningvoorraad goedkope woningen.

De Leidse Huisvestingsverordening (art. 5) biedt de mogelijkheid om een onttrekkingsvergunning te weigeren, indien naar het oordeel van burgemeester en wethouders het belang van behoud of samenstelling van de woonruimtevoorraad groter is dan het met de onttrekking belang (de 'a-weigeringsgrond') en het eerst genoemde belang niet voldoende kan worden gediend door het stellen van voorwaarden en voorschriften aan de vergunning. Daarbij is het stellen van een financiële voorwaarde (voor vervangende nieuwbouw) niet toegestaan. Dit is dus uitdrukkelijk een andere weigeringsgrond, dan de specifieke weigeringsgrond ter bescherming van het woon- en leefklimaat in de omgeving van de te verkameren woning (de b-weigeringsgrond). Bij de a-weigeringsgrond gaat het er om de voorraad schaarse goedkope zelfstandige woningen te behouden en niet te laten verkleinen ten gunste van verkamering. Deze weigeringsgrond hoort dus niet thuis in de discussie over het reguleren van overlast als gevolg van verkamering. De weigeringsgrond zou wel (aan de hand weer van vast te stellen beleid) ingezet kunnen worden om de aanwezige hoeveelheid starterswoningen in een bepaalde wijk te 'beschermen' tegen afname in aantal. De a-weigeringsgrond wordt nu niet toegepast.

Er is hierbij ook een onderscheid met de optie om verkamering te quoteren i.v.m. overlast, omdat dan gequoteerd wordt ten opzichte van alle aanwezige woningen, terwijl bij de a-weigeringsgrond in wezen gequoteerd wordt ten opzichte van de goedkope zelfstandige woningen.

Indien het niet gaat om een algemeen verbod op verkamering van woningen onder een bepaalde waarde (op de a-weigeringsgrond), maar om een quoteringsregeling (voor de a-weigeringsgrond), zal ook het uitwerken van dit beleid zeer arbeidsintensief zijn.

Financiën:

Zoals aangegeven per optie is extra capaciteit (€ 100.000,- per optie) noodzakelijk om eventueel gekozen opties uit te werken. Bij de eventuele verdere uitwerking van de opties zal ook het benodigde budget geregeld worden.

Hierbij is er vanuit gegaan, dat de onderzoeken en het aanpassen van de huisvestingsverordeningen en de bestemmingsplannen ongeveer per gekozen optie één medewerker één jaar kost.

Een extra optie betekent wel meer werk, maar niet ook twee of drie keer zo veel bij uitvoering twee of drie opties: bij de opties zal telkens een inventarisatie moeten plaatsvinden, de bestemmingsplannen aangepast moeten worden, planschade onderzocht moeten worden, de verordening aangepast moeten worden en beleid opgesteld moeten worden hoe om te gaan met de verordening; waarbij er per optie vooral beleidsinhoudelijke verschillen zijn.

In de toekomst zullen er bij optie 5 naast de beleids*vorming* voor de beleids*uitvoering* extra (nog nader te ramen) kosten aan verbonden blijven (zoals daar omschreven). Op die kosten zal worden ingegaan bij eventuele uitwerking van deze keuze.

Zodra uw Raad zich heeft uitgesproken over welke opties hij uitgewerkt wenst te zien, zullen de totale globale kosten berekend kunnen worden en zal ons college uw Raad een voorstel voorleggen voor dekking.

Inspraak/participatie:

Ten behoeve van een hoorzitting in de commissievergadering, zoals uw raad verzocht heeft, is een uitnodiging geplaatst in de gemeenteberichten en zijn de wijkverenigingen uitgenodigd, evenals een aantal bewoners die individueel eerder al reageerden op het beleid omtrent verkamering.

Evaluatie:

N.v.t.

Bijgevoegde informatie:

N.v.t.

RAADSBESLUIT:

De raad van de gemeente Leiden:

Gezien het voorstel van burgemeester en wethouders (Raadsvoorstel van 2011), mede gezien het advies van de commissie,

BESLUIT

1. ter voorkoming van overlast als gevolg van kameroverlast te kiezen uit de volgende maatregelen:

- a. Beperken van het aantal nieuw te verkameren woningen (quoteren) en/of
- b. Aantal kamerbewoners bij nieuwe verkamering per woning beperken en/of
- c. Voorwaarden stellen t.a.v. fietsparkeren bij nieuwe verkamering en/of
- d. Bouwtechnische voorwaarden verbinden aan nieuwe onttrekkingsvergunningen en/of
- e. Extra bouwtechnische voorwaarden opleggen in reeds vergunde situaties (in combinatie met optie 'bouwtechnische voorwaarden verbinden aan nieuwe onttrekkingsvergunningen') en/of
- f. Woningvorming alleen toestaan met een vergunning

en verzoekt het college de gekozen maatregelen (nader) uit te werken en ter besluitvorming aan ons voor te leggen.

Gedaan in de openbare raadsvergadering van,

de Griffier, de Voorzitter,

TECHNISCHE INFORMATIE

Opsteller: Scholten
Organisatieonderdeel: RVT Ruimtelijke Ontwikkeling
Telefoon: 5821
E-mail: d.scholten@leiden.nl

Portefeuillehouder:
Bouw en Openbare Ruimte

Onderwerp	Keuze uit instrumenten om overlast als gevolg van kamerbewoning te beperken
------------------	-----------------------------------------------------------------------------

Besluiten:

1. de Raad voor te stellen
 - a. ter voorkoming van overlast als gevolg van kameroverlast te kiezen uit de volgende maatregelen:
 - I. Beperken van het aantal nieuw te verkameren woningen (quoteren) en/of
 - II. Aantal kamerbewoners bij nieuwe verkamering per woning beperken en/of
 - III. Voorwaarden stellen t.a.v. fietsparkeren bij nieuwe verkamering en/of
 - IV. Bouwtechnische voorwaarden verbinden aan nieuwe onttrekkingsvergunningen en/of
 - V. Extra bouwtechnische voorwaarden opleggen in reeds vergunde situaties (in combinatie met optie 'bouwtechnische voorwaarden verbinden aan nieuwe onttrekkingsvergunningen') en/of
 - VI. Woningvorming alleen toestaan met een vergunning

en verzoekt het college de gekozen maatregelen (nader) uit te werken en ter besluitvorming aan ons voor te leggen.

Perssamenvatting:

Naar aanleiding van vele signalen dat er een toename zou zijn van overlast als gevolg van kamerbewoning, legt het college een lijst met opties voor aan de raad om overlast te beperken. De raad had hierom gevraagd, zodat de raad zelf kan kiezen uit de verschillende mogelijkheden die vervolgens via nadere besluitvorming uitgewerkt kunnen worden. De opties zijn:

1. Beperken van het aantal nieuw te verkameren woningen (quoteren)
2. Aantal kamerbewoners bij nieuwe verkamering per woning beperken
3. Voorwaarden stellen t.a.v. fietsparkeren bij nieuwe verkamering
4. Bouwtechnische voorwaarden verbinden aan nieuwe onttrekkingsvergunningen
5. Extra bouwtechnische voorwaarden opleggen in reeds vergunde situaties
6. Woningvorming alleen toestaan met een vergunning

Voorafgaand aan de behandeling van het voorstel in de raadscommissie Stedelijke Ontwikkeling kan men (op een nog nader te bepalen moment) in de commissievergadering mondeling reageren op het voorstel. In een publicatie in de gemeenteberichten wordt nog aangegeven hoe men zich hiervoor kan opgeven.