

Onderwerp Evaluatie kamerverhuurbeleid en tweede wijziging beleidsregels  
onttrekkingsvergunningen ten behoeve van onzelfstandige woonruimte en  
woningvormingsvergunningen Huisvestingsverordening 2015

Steller M. de Boer Naam medewerker



De leden van de raad van de gemeente Groningen  
te  
GRONINGEN

Telefoon 050 3678212

Bijlage(n) 2

Ons kenmerk 6618343

Datum 06-11-2017

Uw brief van

Uw kenmerk -

Geachte heer, mevrouw,

Met deze brief informeren wij u over de evaluatie van ons kamerverhuurbeleid en ons besluit om de beleidsregels onttrekkingsvergunningen ten behoeve van onzelfstandige woonruimte en woningvormingsvergunningen Huisvestingsverordening 2015 op basis van deze evaluatie aan te scherpen.

We constateren dat meer kamerverhuur niet voorziet in de kwalitatieve vraag die er is en anderzijds dat de druk op de woningmarkt voor betaalbare (gezins)woningen groot is. Om die reden willen we voorkomen dat schaarse en goedkope gezinswoningen worden omgezet naar kamerverhuur. Het doel is niet om kamerverhuur op zich onmogelijk te maken, maar alleen nog toe te staan in situaties die zich in het bijzonder lenen voor kamerverhuur en waarbij de omgevingstoets geen overwegend argument voor weigering oplevert. Met deze aanscherping blijven we dus nog steeds maatwerk leveren.

De wijziging van de beleidsregels en de onderbouwing voor de wijziging vindt u in de bijlage.

#### **Aanleiding**

We hebben u aangekondigd met een evaluatie van ons kamerverhuurbeleid te komen bij het Meerjarenprogramma 2018 – 2021 dat voor december 2017 op de lange termijn agenda van uw raad staat. Op basis van de evaluatie tot nu toe en vanwege de overspannen woningmarkt hebben wij mogelijkheden gezien om terughoudender te gaan toetsen en hebben daarom besloten om de beleidsregels naar aanleiding van de evaluatie aan te scherpen. Wij leggen u



daarom de evaluatie van ons kamerverhuurbeleid eerder voor en tevens informeren wij u over ons besluit.

### **Woonvisie en kamerverhuurbeleid**

In juni 2015 heeft u de woonvisie 'Wonen in Stad' vastgesteld. Naar aanleiding van de woonvisie hebben we ons kamerverhuurbeleid gewijzigd met de invoering van de omgevingstoets. Met de omgevingstoets passen we maatwerk toe en kijken we op basis van een aantal toetsingscriteria of het onttrekken van woningen ten behoeve van kamerverhuur niet leidt tot aantasting van de leefbaarheid in straat, buurt of wijk. Tevens hebben wij in de woonvisie aangekondigd een facetbestemmingsplan op te stellen om bestemmingsplanruimte in te perken. Hieronder geven we een analyse en een overzicht van de maatregelen die we de afgelopen circa 2 jaar hebben genomen.

### **Jongeren in Groningen**

Groningen is de jongste stad van Nederland. In Groningen wonen circa 65.000 jongeren in de leeftijd 18 tot 30 jaar. Van de bijna 60.000 studenten die hier studeren wonen er ruim 35.000 in de stad.

### **Onderzoek**

Twee jaarlijks doen wij zelf onderzoek naar de woonwensen van jongeren. Tevens zijn we aangesloten bij de jaarlijkse studentenmonitor van Kences. Uit beide onderzoeken over de afgelopen circa 5 jaar blijkt dat jongeren vooral meer ruimte en kwaliteit zoeken. Uit de jaarlijkse studentenmonitor van Kences blijkt zelfs de afgelopen jaren dat er een potentieel surplus bestaat aan kamerverhuur in Groningen. Voor de gemeente Groningen wordt naast de algemene monitor ook een specifieke rapportage voor Groningen gemaakt. Deze monitor bevestigt al jaren dat er vooral een kwalitatieve vraag bestaat. De monitor gaat ook in op vraag en aanbod per studentenstad. De afgelopen jaren blijkt voor Groningen dat er een potentieel surplus bestaat aan woonruimte met gedeelde voorzieningen. In 2014 werd dit surplus becijferd op 2.500 kamers. In 2015 werd het surplus becijferd op circa 1.500 kamers en in het laatste onderzoek van 2016 blijkt een potentieel surplus van 9.500 kamers.

### **Campus Groningen (voormalig BOUWJONG!)**

Op basis van bovenstaande onderzoeken ligt de focus sinds 2011 dan ook op het toevoegen van kwaliteit om te voorzien in de behoefte van studenten en jongeren. Onder de noemer Campus Groningen (voormalig BOUWJONG!) zijn sinds 2011 tot eind 2016 circa 4.000 nieuwe jongereneenheden opgeleverd.

Het gaat hier over het algemeen om zelfstandige eenheden in grootschalige complexen op vooraf geselecteerde locaties. Met de toevoeging van deze eenheden willen we tevens de doorstroming vanuit de particuliere kamerverhuurmarkt naar zelfstandige eenheden stimuleren. Naast het

toevoegen van kwaliteit willen we dus ook de markt voor jongeren/starters ruimer maken.

Aangezien de onderzoeken aangegeven dat jongeren vooral een kwalitatieve vraag hebben en de kamerverhuur hier over het algemeen niet in voorziet ligt het niet voor de hand om nog meer kamerverhuur toe te voegen. We willen alleen nog kwaliteit toevoegen door vooral nieuwbouw van zelfstandige eenheden of transformatie van bestaande gebouwen.

### **15%-norm**

Het overgrote deel van de studenten/jongeren woont op dit moment echter nog in een kamer op de particuliere kamerverhuurmarkt. Er zijn ondertussen ruim 5.300 onttrekkingsvergunningen verleend voor kamerverhuur. Dit zijn circa 26.500 kamers. In totaal schatten we het aantal kamers in Groningen tussen de 30.000 – 35.000 kamers. Het beleid is er op gericht geweest om kamerverhuur zoveel mogelijk te spreiden over de stad. We willen namelijk zoveel mogelijk evenwichtig opgebouwde wijken om daarmee de leefbaarheid te borgen. Dit werd gedaan op basis van een maximaal percentage aan kamerverhuur per straat. Sinds 2008 wordt de 15% norm gehanteerd. Echter, de binnenstad en de Schilwijken zijn de meest populaire wijken. Veel straten in deze wijken zitten al ver over de 15%-norm omdat ten tijde van de invoering het aandeel kamerverhuur al veel hoger lag.

De 15%-norm had dan ook als gevolg dat eerst in de meest populaire wijken kamerverhuur werd toegevoegd, totdat dit vanwege de 15%-norm niet meer kon. Vervolgens gingen kamerverhuurders op zoek naar andere wijken verder buiten het centrum, zoals Selwerd, Paddepoel en Vinkhuizen. Op het moment dat in de meest populaire wijken de 15%-norm was bereikt, gingen kamerverhuurder op zoek naar nieuwe mogelijkheden om kamerverhuur toe te voegen. Dit gebeurde door het bouwkundig splitsen van woningen in kleinere appartementen. Voor dit splitsen is geen onttrekkingsvergunning nodig en dus kon op deze manier een vorm van kamergewijze bewoning worden toegevoegd. Bijkomend voordeel is dat huurders ook nog huurtoeslag ontvangen.

### **Bouwkundig splitsen**

Door het bouwkundig splitsen werden in rap tempo vooral kleinere goedkopere woningen omgezet naar kleine appartementen. In wijken zoals Vinkhuizen-Noord leidde dit al snel tot protesten van bewoners. Met het Bestemmingsplan Woningsplitsing is vervolgens het bouwkundig splitsen van kleinere woningen aan banden gelegd. Alleen woningen die groter zijn dan 140m<sup>2</sup> en waarbij na splitsing appartementen ontstaan van 50m<sup>2</sup> of groter en waarbij het woon- en leefmilieu niet in het geding komt, kunnen met een vrijstelling van het bestemmingsplan nog worden toegestaan. We hebben u al eerder geïnformeerd over de evaluatie van het bestemmingsplan Woningsplitsing. Met dit bestemmingsplan hebben we de afgelopen jaren ongewenste woningsplitsingen kunnen tegenhouden.

### **Planologische ruimte benutten**

Met het bestemmingsplan woningsplitsing is het bouwkundig splitsen van kleiner woningen een halt toegeroepen. Een volgende stap voor kamerverhuurders was het benutten van planologische ruimte in bestemmingsplannen. Door het optoppen van panden, het bebouwen van achtertuinen en binnenterreinen en door te intensiveren binnen bestaande kamerverhuurpanden konden op veel plekken in de stad nog kamers of kleine appartementen worden toegevoegd. Vooral in de populaire wijken als het centrum en de schilwijken werd op die manier programma toegevoegd. Met het bestemmingsplan Herziening Bestemmingsregels Wonen is deze planologische ruimte voor de meest populaire wijken zoals de binnenstad en de schilwijken nu beperkt en is nieuwe kamerverhuur alleen in bijzonder gevallen nog mogelijk door een buitenplanse afwijking van het bestemmingsplan.

### **De omgevingstoets**

Met de omgevingstoets zijn we overgegaan naar meer maatwerk in ons beleid. In plaats van een generieke 15%-norm toetsen we nu op basis van een aantal criteria of toevoegen van kamerverhuur niet leidt tot aantasting van de leefbaarheid op wijk, buurt of straatniveau.

Sinds de invoering van ons nieuwe beleid en de omgevingstoets zien we dat het aantal aangevraagde onttrekkingsvergunningen steeds verder afneemt. Dit heeft enerzijds te maken met het ruimer worden van de kamerverhuurmarkt maar zal ook worden veroorzaakt door de strengere toetsing. Hieronder een overzicht van de verleende en geweigerde onttrekkingsvergunningen over de periode 2015 – 2017

<b>Onttrekkingsvergunningen</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017 (heden)</b>
Aanvragen	84	27	12
Verleend	65	13	5
Geweigerd	19	14	7

De omgevingstoets zorgt dus voor het gewenste resultaat doordat minder schaarse gezinswoningen worden onttrokken voor kamerverhuur. De afgelopen jaren blijkt uit verscheidene onderzoeken dat jongeren meer kwaliteit zoeken in de vorm van meer ruimte, meer zelfstandigheid en privacy. Het toevoegen van meer onzelfstandige kamers ten koste van schaarse gezinswoningen is dan ook ongewenst.

Naast het reguleren en afremmen van de kamerverhuurmarkt hebben we daarom de laatste jaren flink bijgebouwd om in deze kwalitatieve behoefte te voorzien. Zoals aangegeven hebben we met Campus Groningen (voormalig BOUWJONG) eind 2016 circa 4.000 nieuwe eenheden voor jongeren opgeleverd. Voor de komende jaren staan ook nog enkele duizenden nieuwe eenheden voor jongeren in de planning. Met deze aantallen kunnen we in de kwalitatieve behoefte aan huisvesting van jongeren voorzien.

### **Conclusie en vervolg**

Met de maatregelen die wij sinds 2015 hebben genomen zijn wij steeds beter in staat om de kamerverhuurmarkt te reguleren. Ongewenste ontwikkelingen zoals het bouwkundig splitsen en het gebruiken van planologische ruimte zijn ingeperkt met de bestemmingsplannen Woningsplitsing en Herziening Bestemmingsregels Wonen (BP HWB) specifiek voor de binnenstad en de schilwijken. Met de omgevingstoets passen we maatwerk toe en hebben we de groei van het aantal kamerverhuurpanden weten in te perken. Het toepassen van maatwerk heeft wat dat betreft zijn doel bereikt.

De afgelopen tijd is er echter nog een acuut ander probleem bijgekomen in de vorm van een zeer overspannen woningmarkt zowel in de huur als de koop. Met onze huidige huisvestingsverordening sturen we nu op de woningvoorraad door met de omgevingstoets de onttrekking van schaarse gezinswoningen te reguleren. Hierdoor zijn we al een stuk strenger geworden in welke woningen worden onttrokken voor kamerverhuur. Op basis van de omgevingstoets verlenen we echter nog steeds onttrekkingsvergunningen als op basis van de toetsingscriteria de conclusie moet worden getrokken dat een aantasting van de leefbaarheid niet aan de orde is. Vooral in wijken als Lewenborg, Beijum, maar ook in delen van Vinkhuizen worden hierdoor nog onttrekkingsvergunningen verleend. Over het algemeen is dit in straten waar veel gezinnen wonen en gaat dit ten koste van schaarse gezinswoningen.

We willen voorkomen dat in bovengenoemde wijken, maar ook in de andere wijken die niet onder het BP HBW vallen, schaarse gezinswoningen verdwijnen door het onttrekken ten behoeve van kamerverhuur. Uit onderzoek blijkt zoals gezegd dat meer kamerverhuur niet voorziet in de kwalitatieve vraag van jongeren. Daarnaast verdwijnen hierdoor schaarse gezinswoningen in een toch al overspannen woningmarkt. We willen daarom terughoudender gaan toetsen. De huidige omgevingstoets biedt de mogelijkheid niet om terughoudender te gaan toetsen en een volgend facetbestemmingsplan kent de nodige doorlooptijd. Gezien de overspannen woningmarkt van Groningen hebben we daarom besloten om vooruitlopend op een nieuw facetbestemmingsplan de huidige beleidsregels aan te scherpen. Dit doen we door in de beleidsregels op te nemen dat toevoeging van kamerverhuur of kleine appartementen alleen nog mogelijk is in situaties die zich in het bijzonder lenen voor kamerverhuur en waarbij de omgevingstoets geen overwegend argument voor weigering oplevert. We blijven dus zoals in het begin van deze brief is aangegeven maatwerk leveren.

Gelijktijdig starten we met het opstellen van een volgende facetbestemmingsplan voor de overige wijken die nu niet onder de werking van het BP HBW vallen. Het vaststellen van dit bestemmingsplan is een bevoegdheid van uw raad. Wij zullen u dus zo spoedig mogelijk een apart voorstel voor het vaststellen van dit bestemmingsplan voorleggen.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders van Groningen,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Peter den Oudsten", written over a horizontal line.

de burgemeester,  
Peter den Oudsten

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Peter Teesink", written over a horizontal line.

de secretaris,  
Peter Teesink

**BELEIDSREGELS ONTTREKKINGSVERGUNNINGEN TEN BEHOEVE VAN ONZELFSTANDIGE WOONRUIMTE EN WONINGVORMINGSVERGUNNINGEN HUISVESTINGSVERORDENING 2015**

HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN DE GEMEENTE GRONINGEN,

Gelet op: de huisvestingswet 2014 en de huisvestingsverordening 2015 (hoofdstuk III)

(6618339);

HEEFT BESLOTEN:

de Beleidsregels onttrekkingsvergunning woningvorming vast te stellen.

**Beleidsregels onttrekkingsvergunningen ten behoeve van onzelfstandige woonruimte en woningvormingsvergunningen Huisvestingsverordening 2015.**

Jongeren zijn van belang voor Groningen. Ze zorgen voor een bruisende stad en creëren extra draagvlak voor onze voorzieningen. Ze zorgen voor vernieuwing en leveren een bijdrage aan de creatieve stad. We willen deze groeiende groep, die ook steeds internationaler wordt op een goede manier huisvesten.

Het woningaanbod voor jongeren in Groningen strookt niet met de vraag. De kwaliteit schiet tekort. 58% van de jongeren geeft aan een verhuismens te hebben. Jongeren willen vooral groter wonen, meer eigen voorzieningen en meer privacy. Door nieuwbouw voor jongeren te faciliteren willen we voor een groot deel in deze kwaliteitsvraag voorzien.

Uit onderzoek blijkt dat de vraag naar onzelfstandige woonruimte onvoldoende is om nog nieuwe kamers toe te voegen. Toch zien we dat de kamerverhuur vooral in de populaire wijken toeneemt. Het evenwichtig samenleven van studenten en andere stadjsers komt vooral in die wijken steeds meer onder druk te staan. Verder zien we dat de woningmarkt van Groningen overspannen is. Het aanbod van toch al schaarse gezinswoningen wordt steeds minder, zowel in de koop als op de verhuurmarkt.

Om deze reden willen we de toevoeging van extra kamerverhuur strikter gaan reguleren. Toevoeging van kamerverhuur kan alleen nog in situaties die gezien de omstandigheden alleen daarvoor geschikt zijn. Daarnaast blijven we inzetten op het toevoegen van kwaliteit in de vorm van kwalitatief hoogwaardige nieuwbouw voor jongeren en het toestaan van het omzetten van kamers naar zelfstandige appartementen.

**Beleidsregels**

*Definitie verhuurbare kamer*

Als verhuurbare kamer wordt gezien een kamer die groter of gelijk is aan 5 m<sup>2</sup> of een kamer die daadwerkelijk apart verhuurd is. Deze regel geldt voor aanvragen vanaf 1 juli 2015.

### *Vergunningverlening*

Een huisvestingsvergunning voor onttrekking voor onzelfstandige woonruimte en voor woningvorming van appartementen kleiner dan 50m<sup>2</sup> wordt verleend als:

1. Een woning zodanig direct is ingesloten door onttrokken panden voor onzelfstandige woonruimte dat het alleen voor een zeer onredelijke lage prijs kan worden verkocht. Het College kan een onttrekkingsvergunning verlenen voor het gebruik als onzelfstandig woningpand of voor woonruimtevorming ondanks het bereiken van de 15% en de omgevingstoets geen overwegend argument voor weigering oplevert.
2. Het om een locatie gaat die zich in het bijzonder leent voor kamerverhuur of voor kleine appartementen en de omgevingstoets geen overwegend argument voor weigering oplevert.
3. Een legaal onzelfstandig kamerverhuurpand in zijn geheel naar zelfstandige appartementen wordt omgezet mits na omzetting:
  - a. appartementen van minimaal 24m<sup>2</sup> ontstaan;
  - b. het aantal huishoudens na woningvorming afneemt;
  - c. alleen de bestaande bouwmassa wordt gebruikt;
  - d. de ontstane appartementen alleen door één huishouden worden bewoond. (Dit punt wordt als nadere voorwaarde aan de woningvorming- en de omgevingsvergunning verbonden.
4. Er een ontheffing van het bestemmingsplan wordt verleend voor het realiseren van appartementen van minimaal 40m<sup>2</sup>.

Voor zelfstandige woningen groter dan 50m<sup>2</sup> kan de woningvormingsvergunning worden verleend als er geen strijdigheid met het bestemmingplan meer is.

### *Toetsingscriteria Omgevingstoets*

Voor de omgevingstoets geldt dat alle aspecten van een wijk worden gewogen met het oog op schaarste, wijkverbetering en leefbaarheid. Daarbij wordt in ieder geval getoetst op de volgende indicatoren:

- volkshuisvestelijke aspecten / beleid;
- de meest recente leefbaarheidsmonitor;
- klachten en meldingen (Meldpunt Zorg en Overlast);
- (bouw)technische staat van de woning;
- aantallen onttrokken woningen;
- aantal kleinere appartementen voor specifieke groepen;
- gevolgen op wijk, straat en/of blokniveau;
- actuele beeld stadsdeelcoördinator, wijkagenten en eventuele andere wijkorganisaties.

*Werkwijze intrekken onttrekkingsvergunning ten behoeve van onzelfstandige woonruimte wegens overlast*



Voor het intrekken van een onttrekkingsvergunning ten behoeve van onzelfstandige woonruimte wegens overlast worden de volgende richtlijnen gehanteerd:

1. voordat de gemeente een traject tot mogelijke intrekking van de vergunning in gang zet, moet een omwonende/klager zelf de betrokken overlastveroorzaker(s) en de verhuurder op de ondervonden overlast hebben geattendeerd en hebben verzocht die te beëindigen;
2. de overlast moet aantoonbaar zijn op grond van objectieve feiten en omstandigheden, bijvoorbeeld blijkend uit constatering van politie- of gemeentemedewerkers. Een melding/klacht vormt op zichzelf geen bewijs, maar vormt een indicatie voor de gestelde overlast en kan aanleiding zijn om onderzoek naar de feiten te doen;
3. de overlast moet een nadelige impact op de omgeving hebben die uitstijgt boven de overlast die men – in een stedelijke omgeving – normaal gesproken van zijn burens dient te tolereren. Bij de vraag wat (maatschappelijk) aanvaardbaar is, kan ook onderscheid worden gemaakt tussen de situatie in de binnenstad en bijvoorbeeld de buitenwijken. De binnenstad kent een andere dynamiek dan een buitenwijk en in de binnenstad zal de ‘tolerantiegrens’ in het algemeen iets hoger moeten liggen. Bovendien moet sprake zijn van structurele overlast;
4. voordat de gemeente overgaat tot een intrekking moet zij de verhuurder (en bewoners van het pand) schriftelijk op de hoogte hebben gesteld van de gemelde overlast en hen de gelegenheid hebben geboden om daarop te reageren en om daaraan zelf iets te doen. Om een mogelijke intrekking te voorkomen, zal de verhuurder in ieder geval moeten aantonen welke actie er ondernomen wordt of al ondernomen is.

### **Toelichting Leefbaarheidstoets**

Bij het toetsen op leefbaarheid kijken we of de wijk al onder druk staat of dat wij verwachten dat door vergunningverlening de druk op de leefbaarheid toeneemt. Om de leefbaarheid te bepalen kijken we naar de volgende indicatoren:

- Hoe scoort de buurt/wijk in de meest recente leefbaarheidsmonitor?

Om te bepalen hoe het gesteld is met de leefbaarheid in een wijk of buurt kijken we naar de meest recente leefbaarheidsmonitor. De leefbaarheidsmonitor is echter niet alleen voldoende om een goed beeld van de wijk/buurt te krijgen. De leefbaarheidsmonitor wordt één keer in de 2 jaar uitgevoerd en is een momentopname. Uit ervaring blijkt dat bewoners bij enquêtes soms een positiever beeld schetsen dan zij in werkelijkheid vinden. We gaan daarom ook kijken naar andere gegevens zoals het beeld van de stadsdeelcoördinator en het aantal overlastmeldingen in een wijk.

- Wat is het beeld van de wijk en in welke mate wordt er overlast ervaren in de wijk?

De stadsdeelcoördinator is de persoon, die contact met bewoners en andere instanties in de wijk onderhoudt en op basis daarvan een actueel beeld van een wijk of buurt heeft. Samen met signalen van bijvoorbeeld andere wijkorganisatie zoals de politie (de wijkagent) en het aantal en de aard van de meldingen bij het Meldpunt Zorg en Overlast kan een actueel totaalbeeld worden geschetst van de wijk.

- Wat is de bouwtechnische staat van de woning?

Het kan voorkomen dat een woning door de soort bouw of de positionering van de woning in een woonblok minder geschikt is om te worden omgezet naar kamerverhuur. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld trappen die langs/door slaapkamers van andere woningen lopen. Dit kan tot overlast leiden, zeker als de leefritmes van de bewoners erg van elkaar verschillen. Hierbij kan ook de onderhoudsstaat van de woning worden betrokken.

- Is er sprake van clustervorming?

We willen een goede spreiding van kamerverhuur over de stad en over de wijken en buurten. Clustervorming binnen straatdelen of bouwblokken kan tot aantasting van het woon- en leefgenot leiden en kan een reden zijn om geen extra vergunningen te verlenen die deze clustervorming vergroot. Clustervorming kan ook een reden zijn om wel te verlenen als een woning zodanig direct is ingesloten door onttrokken panden voor onzelfstandige woonruimte dat het alleen voor een zeer onredelijke lage prijs kan worden verkocht.

- Volkshuisvestelijke/programmatische meerwaarde

Groningen is een jongeren/studentenstad en we willen zorgen dat er voldoende goede huisvesting voor jongeren/studenten in onze stad beschikbaar is. Anderzijds willen we ook dat andere doelgroepen in onze stad goed kunnen wonen. De druk op zelfstandige (gezins)woningen is dan ook hoog en er is schaarste aan dergelijke woningen. Vooral in een studentenstad als Groningen is de druk om zelfstandige woningen om te zetten naar kamerverhuur hoog, vooral in de populaire studentenwijken. We maken bij een vergunningverlening daarom altijd een afweging of het onttrekken, samenvoegen van een woning of woningvorming een toevoeging is op de bestaande woningvoorraad en of er programmatisch bijvoorbeeld behoefte aan is. We kijken hierbij bijvoorbeeld naar de wachttijden voor studenten, maar ook naar de positie van starters en doorstromers op de woningmarkt.

#### Toetsingsproces

Aan het huidige toetsingsproces wordt de omgevingstoets toegevoegd. Het vergunningsproces op zich verandert niet. Vergunningsaanvragen voor onttrekkingen dienen binnen 8 weken te worden afgehandeld. Deze termijn kan éénmalig verdaagd worden met 4 weken. Voor het uitvoeren van de omgevingstoets op vergunningsaanvragen wordt een ambtelijk ondersteuningsteam ingesteld. Dit team bestaat uit:

- een coördinator vanuit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH);
- een ambtenaar van het Turboteam (Stadsontwerp);
- een ambtenaar van Beleid en Programmering;
- een kamerverhuurinspecteur;
- een stadsdeelcoördinator;
- een jurist voor de juridische toets van het advies.

De afdeling VTH is verantwoordelijk voor het vergunningsproces. Zij vraagt advies aan het ambtelijke ondersteuningsteam en verwerkt dit in de uiteindelijke beoordeling van de aanvraag. Het ambtelijke

ondersteuningsteam komt 1x per week bijeen om alle vergunningaanvragen rondom onttrekken, samenvoegen of woningvorming/bouwkundig splitsen te bespreken en hierover een advies te geven. De ambtenaar van het turboteam vult dit aan met een ruimtelijk advies. Op basis hiervan wordt besloten of een vergunning wordt verleend of niet. Bij moeilijke gevallen wordt overleg gepleegd met de verantwoordelijk wethouder.

### **Vergunningsplicht bij sloop en woningvorming**

Doordat in de huisvestingsverordening nu ook een onttrekkingsvergunning nodig is bij woningvorming (bouwkundig splitsen van woningen) is de sloop van een woning ten behoeve van de nieuwbouw van meerdere zelfstandige woonruimten vergunningsplichtig geworden.

Dit betekent dat wij deze zullen toetsen aan de omgevingstoets. De vergunningsplicht gold al bij de sloop en nieuwbouw ten behoeve van onzelfstandige woonruimte

### **Intrekken en inwerkingtreding**

Deze beleidsregels treden in werking onder gelijktijdige intrekking van de 'onttrekkingsvergunningen ten behoeve van onzelfstandige woonruimte en woningvormingsvergunningen Huisvestingsverordening 2015' in werking getreden 10 juli 2015 en de wijziging die op 11 maart 2016 in werking is getreden.

Dit besluit inwerking te laten treden op de dag na die van de bekendmaking. Dit besluit geldt voor aanvragen gedaan op aanvragen die na de bekendmaking zijn ingekomen.

Gedaan te Groningen in de collegevergadering van 31 oktober 2017.

De burgemeester,

De secretaris,

Peter den Oudsten.

Peter Teesink.

## **NOTITIE Onderbouwing evaluatie Kamerverhuurbeleid en tweede wijziging beleidsregels onttrekkingsvergunningen ten behoeve van onzelfstandige woonruimte en woningvormingsvergunningen Huisvestingsverordening 2015**

### **Inleiding**

In onze visie 'Wonen in Stad' (juni 2015) verwoordden we ons woonbeleid voor de komende jaren. We willen een stad zijn met een voortreffelijk woonklimaat voor iedereen: jong en oud, samenwonenden en alleenstaanden, gezinnen, 'zelfredzamen', 'zorgbehoevenden', Stadgers die hier al hun hele leven in Stad wonen en Stadgers die hier tijdelijk verblijven. Al die verschillende groepen hebben hun eigen wensen en behoeften. Daarom streven we in onze compacte stad naar een gevarieerd woningaanbod met aantrekkelijke, leefbare wijken die ruimte bieden aan alle bevolkingsgroepen en leefstijlen. We hebben daarbij aandacht voor de kwantiteit maar vooral voor de kwaliteit van onze wijken, woningen en buurten. Met een grotere focus op kwaliteit kunnen we het wonen in de stad ook echt naar ieders zin maken.

In de afgelopen jaren is de stad ondanks (of misschien wel dankzij) de crisis erg snel gegroeid. De populariteit van Groningen als stad om te studeren zorgt voor een blijvende (en groeiende) toestroom van jong talent. En minder dan voorheen vertrekken jongeren na hun studie naar andere delen van het land. De aantrekkingskracht van Groningen als stad om te wonen, werken en te verblijven is onverminderd groot gebleken. Tegelijkertijd komen we uit een periode waarin de woningmarkt het moeilijk had; hypotheeklen werden niet makkelijk verstrekt, woningcorporaties moesten zich als gevolg van de nieuwe woningwet opnieuw uitvinden en ontwikkelaars en beleggers namen geen risico's meer. Er werden slechts mondjesmaat plannen gemaakt voor nieuwe projecten en de doorstroming op de woningmarkt stagneerde.

Maar dit is in het afgelopen jaar bijzonder snel veranderd. De dynamiek op de woningmarkt in de stad is in rap tempo toegenomen. Verkooptijden van koopwoningen zijn sterk gedaald en vaak wordt de vraagprijs alweer overboden. Het is merkbaar dat veel mensen weer vertrouwen hebben om te investeren in een nieuwe woning. Veelal is sprake van een door de crisis uitgestelde woningvraag. Tegelijkertijd blijft de druk op de sociale huursector groot, onder andere door de grotere groep statushouders die we in de stad een plek willen geven.

De belangrijkste uitdaging is dan ook om ervoor te zorgen dat de woningmarkt in Groningen de komende jaren kan blijven bewegen. We zullen de teruggekeerde dynamiek in de woningmarkt moeten faciliteren door voldoende nieuwbouwprojecten in de aanbieding te hebben. Ook moeten we maatregelen bedenken die de beschikbaarheid en betaalbaarheid van sociale huurwoningen in de stad waarborgen..

### **Analyse**

Groningen is de jongste stad van Nederland. In Groningen wonen circa 65.000 jongeren in de leeftijd 18 tot 30 jaar. Van de bijna 60.000 studenten die hier studeren wonen er ruim 35.000 in de stad.

### **Onderzoek**

Met ons 2 jaarlijks onderzoek naar de woonwensen van jongeren kijken we wat de woonwensen van jongeren zijn. Tevens zijn we aangesloten als gemeente bij de jaarlijkse studentenmonitor van Kences. Uit beide onderzoeken over de afgelopen circa 5 jaar dat jongeren vooral meer ruimte en kwaliteit zoeken. Uit de jaarlijkse studentenmonitor van Kences blijkt zelfs de afgelopen jaren dat er een potentieel surplus bestaat aan kamerverhuur in Groningen. Voor de gemeente Groningen wordt naast de algemene monitor ook een specifieke rapportage voor Groningen gemaakt. Deze monitor bevestigt al jaren dat er vooral een kwalitatieve vraag bestaat. De monitor gaat ook in op vraag en aanbod per studentenstad. De afgelopen jaren blijkt voor Groningen dat er een potentieel surplus bestaat aan woonruimte met gedeelde voorzieningen. In 2014 werd dit surplus becijferd op 2.500 kamers. In 2015 werd het surplus becijferd op circa 1.500 kamers en in het laatste onderzoek van 2016 blijkt een potentieel surplus van 9.500 kamers.

## **BOUWJONG!**

Op basis van bovenstaande onderzoeken ligt de focus sinds 2011 dan ook op het toevoegen van kwaliteit om te voorzien in de behoefte van studenten en jongeren. Onder de noemer BOUWJONG! zijn sinds 2011 tot eind 2016 circa 4.000 nieuwe jongereneenheden opgeleverd. Het gaat hier over het algemeen om zelfstandige eenheden in grootschalige complexen op vooraf geselecteerde locaties. Met de toevoeging van deze eenheden willen we tevens de doorstroming vanuit de particuliere kamerverhuurmarkt naar zelfstandige eenheden stimuleren. Naast het toevoegen van kwaliteit willen we dus ook de markt voor jongeren/starters ruimer maken.

Aangezien de onderzoeken aangegeven dat jongeren vooral een kwalitatieve vraag hebben en de kamerverhuur hier over het algemeen niet in voorziet is er geen behoefte meer aan het toevoegen van nog meer kamerverhuur. We willen alleen nog kwaliteit toevoegen door vooral nieuwbouw van zelfstandige eenheden of transformatie van bestaande gebouwen.

### **15%-norm**

Het overgrote deel van de studenten/jongeren woont op dit moment echter nog in een kamer op de particuliere kamerverhuurmarkt. Er zijn ondertussen ruim 5.300 onttrekkingsvergunningen verleend voor kamerverhuur. Dit zijn circa 26.500 kamers. In totaal schatten we het aantal kamers in Groningen tussen de 30.000 – 35.000 kamers. Het beleid is er op gericht geweest om kamerverhuur zoveel mogelijk te spreiden over de stad. We willen namelijk zoveel mogelijk evenwichtig opgebouwde wijken om daarmee de leefbaarheid te borgen. Dit werd gedaan op basis van een maximaal percentage aan kamerverhuur per straat. Sinds 2008 wordt de 15% norm gehanteerd. Echter, de binnenstad en de Schilwijken zijn de meest populaire wijken. Veel straten in deze wijken zitten al ver over de 15%-norm omdat ten tijde van de invoering het aandeel kamerverhuur al veel hoger lag.

De 15%-norm had dan ook als gevolg dat eerst in de meest populaire wijken kamerverhuur werd toegevoegd, totdat dit vanwege de 15%-norm niet meer kon. Vervolgens gingen kamerverhuurders op zoek naar andere wijken verder buiten het centrum, zoals Selwerd, Paddepoel en Vinkhuizen. Op het moment dat in de meest populaire wijken de 15%-norm was bereikt, gingen kamerverhuurder op zoek naar nieuwe mogelijkheden om kamerverhuur toe te voegen. Dit gebeurde door het bouwkundig splitsen van woningen in kleinere appartementen. Voor dit splitsen is geen onttrekkingsvergunning nodig en dus kon op deze manier een vorm van kamergewijze bewoning worden toegevoegd. Bijkomend voordeel is dat huurders ook nog huurtoeslag ontvangen.

### **Bouwkundig splitsen**

Door het bouwkundig splitsen werden in rap tempo vooral kleinere goedkopere woningen omgezet naar kleine appartementen. In wijken zoals Vinkhuizen-Noord leidde dit al snel tot protesten van bewoners. Met het Bestemmingsplan Woningsplitsing is vervolgens het bouwkundig splitsen van kleinere woningen aan banden gelegd. Alleen woningen die groter zijn dan 140m<sup>2</sup> en waarbij na splitsing appartementen ontstaan van 50m<sup>2</sup> of groter en waarbij het woon- en leefmilieu niet in het geding komt, kunnen met een vrijstelling van het bestemmingsplan nog worden toegestaan.

### **Planologische ruimte benutten**

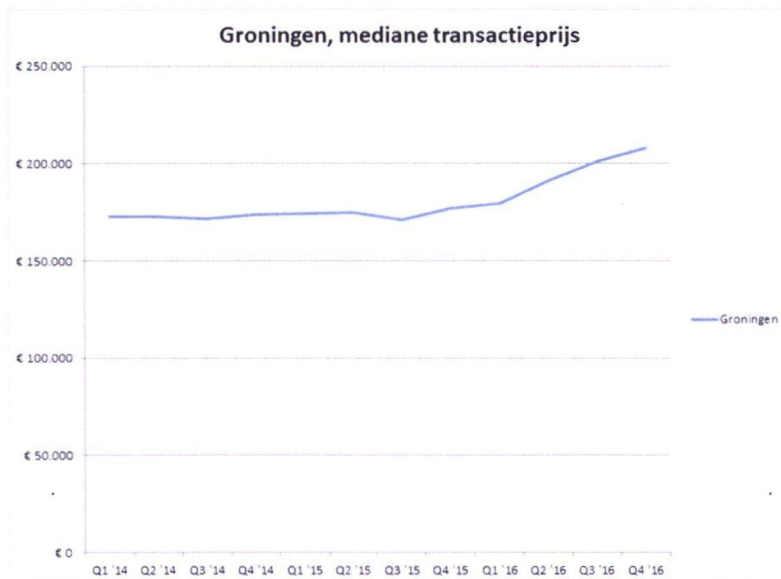
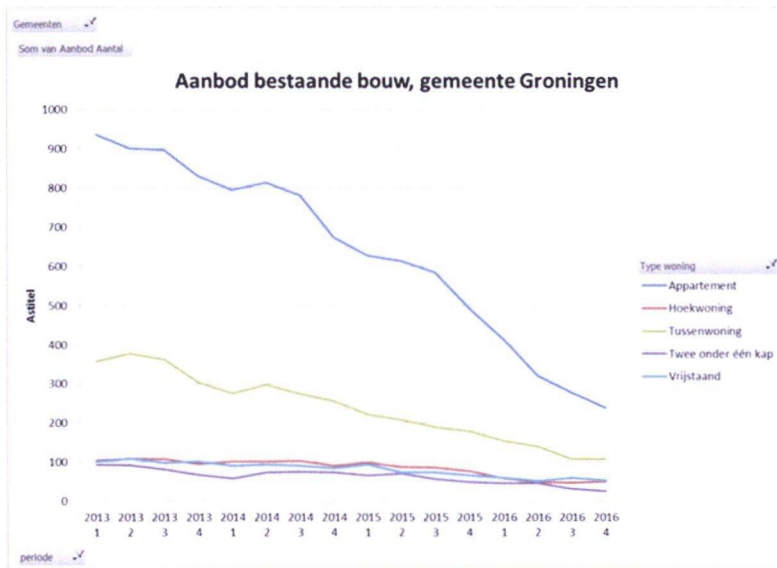
Met het bestemmingsplan woningsplitsing is het bouwkundig splitsen van kleiner woningen een halt toegeroepen. Een volgende stap voor kamerverhuurders was het benutten van planologische ruimte in bestemmingsplannen. Door het optoppen van panden, het bebouwen van achtertuinen en binnenterreinen en door te intensiveren binnen bestaande kamerverhuurpanden konden op veel plekken in de stad nog kamers of kleine appartementen worden toegevoegd. Vooral in de populaire wijken als het centrum en de schilwijken werd op die manier programma toegevoegd. Met het bestemmingsplan Herziening Bestemmingsregels Wonen is deze planologische ruimte voor de meest populaire wijken zoals de binnenstad en de schilwijken nu beperkt en is nieuwe kamerverhuur uitgesloten.

## De woningmarkt van Groningen

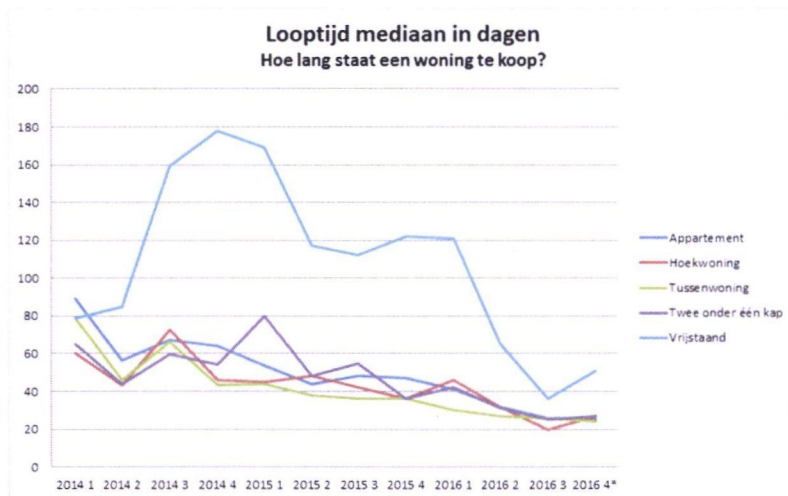
De woningmarktcrisis raakte de stad Groningen minder hevig dan op andere plekken. En nu de crisis voorbij is, zien we dat de woningmarkt in Groningen oververhit raakt. Dit blijkt uit:

1. Vooruitblikkend marktonderzoek waarin zichtbaar is dat er een grote vraag is naar wonen in stedelijke woonmilieus, zowel onder kleine huishoudens als onder gezinnen;
2. Trendmetingen zoals die van het NVM waaruit blijkt dat de prijzen snel stijgen, beperkte keuzemogelijkheden, overbieden op de vraagprijs, grote aantallen bezichtigingen<sup>1</sup>.

We zien een dalend aanbod eigenlijk in alle woningbouwcategorieën, een fors stijgende transactieprijs en woningen staan steeds minder lang te koop. Onderstaande grafieken illustreren dit.



<sup>1</sup> <http://www.rtvnoord.nl/nieuws/161944/Zo-overspannen-is-de-huizenmarkt-in-Groningen>



Deze ontwikkelingen zijn het resultaat van een steeds krappere wordende markt. Dit blijkt ook uit het aanbod van koopwoningen op Funda. Begin mei 2016 staan er 721 woningen te koop in stad Groningen. Voor en tijdens de crisis lag het aanbod tussen de 2.000 – 2.500 woningen. Hieronder ter illustratie de cijfers van funda op 1 juni 2012 (ca. 5 jaar geleden)

#### Aanbod in Groningen (excl. Meerstad) o.b.v. Funda 1 juni 2012

##### Totaal

Prijsklasse	Appartement	Grondgebonden	Totaal
0 – 200.000	964	445	1409
200.000 – 300.000	133	247	380
300.000 – 400.000	43	109	152
400.000 – 500.000	19	59	78
> 500.000	6	61	67
<b>Totaal</b>	<b>1165</b>	<b>921</b>	<b>2086</b>

Totaal aanbod Groningen Funda

2253 (2,6% van totale woningvoorraad)

##### Aanbod starters

Prijsklasse	Appartement	Grondgebonden	Totaal
0 – 150.000 (1 pers.)	711	200	911
0 – 175.000 (2 pers.)	873	353	1226

#### Aanbod in Groningen o.b.v. Funda 9 mei 2017

##### Totaal

Prijsklasse	Appartement	Grondgebonden	Totaal
0 – 200.000	188	138	326
200.000 – 300.000	69	140	209
300.000 – 400.000	14	71	85
400.000 – 500.000	14	21	35
> 500.000	19	28	47
<b>Totaal</b>	<b>304</b>	<b>398</b>	<b>702</b>

Op 1 juni 2012 stonden er dus 2.086 woningen te koop in de bestaande bouw ten opzichte van 702 woningen op 9 mei 2017. Als gekeken wordt naar het goedkope aanbod staan er nu 326 woningen te koop in de prijsklasse tot 200.000,- waarvan 189 onder de € 150.000. 5 jaar eerder was dit respectievelijk 1.409 en 911 woningen

## Marktonderzoek: grote overdruk op de Groninger woningmarkt

Actueel is woningmarktonderzoek in concept gereed gekomen voor de regio Groningen-Assen, waarin de behoefte aan woningen en de beschikbaarheid daarvan zijn vergeleken voor de periode 2017-2022-2030. Het schema in bijlage 1 vertelt het volgende:

- Er is vraag naar 17.000 tot 19.000 woningen in stedelijke woonmilieus;
- Er is planruimte voor maximaal 12.000: ca. 10.000 woningen met redelijke zekerheid bekend: 8.630 woningen door nieuwbouw, transformatie van bestaand vastgoed en splitsing. Daarnaast zijn enkele grote stedelijke locaties voor 2030 ontwikkelbaar, maar nog niet opgenomen in plannen. De voornaamste zijn diverse locaties langs Eemskanaal, Damsterdiep en Ulgersmaweg, en enkele kleinere stedelijke locaties. De realiseerbaarheid hiervan wisselt sterk. Maximaal zijn er – aanvullend op de bekende 8.630 – nog eens 7.000 woningen toe te voegen, waarvan onze inschatting is dat ca. 2.000 in stedelijke milieus ook haalbaar zijn voor 2030.
- Dan nog is er een tekort aan stedelijk wonen van 5.000 tot 7.000 woningen. Hiervoor zijn uitleglocaties rondom de stad noodzakelijk, maar dit geldt qua woonmilieuvoorkeur wel als 'second-best' keuze.

## Signalen uit de markt

Naast de cijfers uit de onderzoeken zijn er ook de signalen uit de markt. Uit regulier overleg met de makelaars wordt de druk op de markt in Groningen bevestigd. Daarnaast zien makelaars dat ook kleinere beleggers zich op de woningmarkt bewegen nu de rendementen op hun geld via sparen en beleggen minder worden. Makelaars zien dat in de goedkopere prijsklassen nu overwegende beleggers op deze woningen afkomen. Zij verdringen daarmee starters en groepen die minder te besteden te hebben. Ook landelijk wordt deze trend gesignaleerd in een aantal grote steden gesignaleerd door de NVM (<http://nos.nl/artikel/2168000-minder-huizen-te-koop-door-enorme-vraag.html>). Deze signalen ontvangen wij ook van starters die grote moeite hebben om een betaalbare koop- of huurwoningen te vinden.

## Conclusie:

De conclusie die op basis van de analyse getrokken kan worden is dat de woningmarkt in Groningen overspannen is. Daarnaast is er bij jongeren en studenten vooral een kwalitatieve vraag en is vanuit dat perspectief geen behoefte aan de toevoeging van nog meer onzelfstandige kamers. Aangezien het toevoegen van onzelfstandige kamers in de meeste gevallen via een woningonttrekking wordt gerealiseerd verdwijnen hierdoor juist weer zelfstandige woningen waaraan veel behoefte bestaat. Er kan dan ook worden geconcludeerd dat:

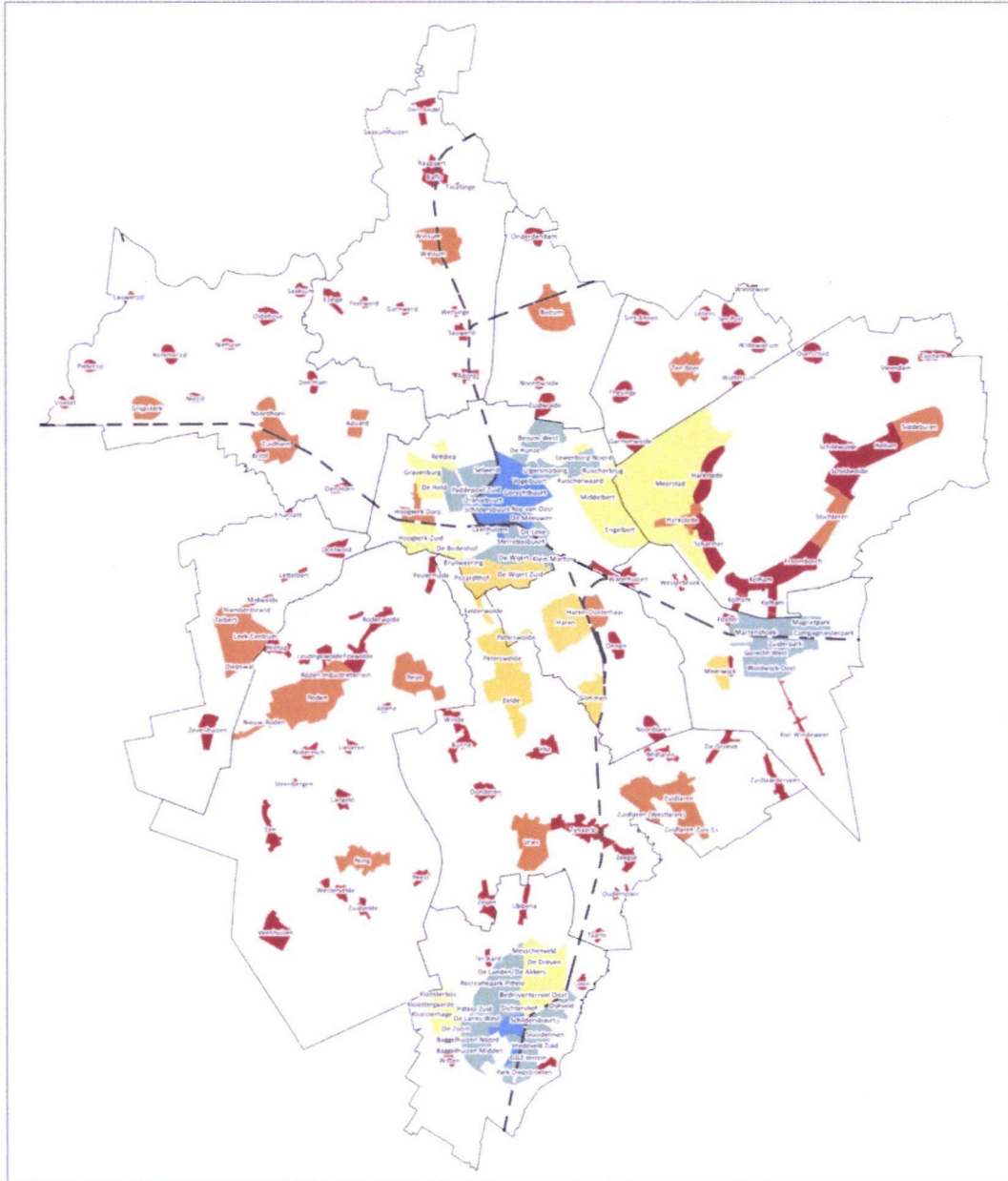
- **Verdere omzetting van woningen haaks staat op bovengenoemde grote inspanning om in de stedelijke vraag naar zelfstandig wonen te voorzien;**
- **Omzetting van bestaande gezinswoningen (grondgebonden of bijvoorbeeld ruime appartementen) direct leidt tot een nog grotere druk op de markt voor zelfstandig wonen;**
- **De schaarste het grootst is in de vooroorlogse gebieden, maar omdat er een algehele overspannenheid is op de woningmarkt, is er ook in andere delen van de stad schaarste heerst;**

Om deze reden moet voorkomen worden dat nog meer schaarse gezinswoningen worden onttrokken en is een aanscherping van de beleidsregels op het onttrekken van woningen gerechtvaardigd. Het voorzien in de kwalitatieve behoefte aan woningen voor jongeren en studenten moet worden toegevoegd met de reeds lopende initiatieven vanuit het programma BOUWJONG. De komende jaren staan nog enkele duizenden nieuwe jongereneenheden gepland die in deze behoefte kunnen voorzien.



# BIJLAGE 1: Woonmilieus, markttraag, aanbod, overdruk in de regio Groningen-Assen

## Woonmilieus in de Regio Groningen-Assen



### Legenda

#### Woonmilieus

- centrum-stedelijk
- stedelijk
- moderne stadswijk
- excellent
- volledige kern
- woonkern



## Woonvraag, aanbod, overdruk en substitutiemogelijkheden in de regio

