



RIGO Research en Advies
Woon- werk- en leefomgeving
www.rigo.nl

EINDRAPPORT

Woningdelen in Amsterdam

Evaluatie van de gemeentelijke beleidsregels



De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij RIGO. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. RIGO aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

EINDRAPPORT

Woningdelen in Amsterdam

Evaluatie van de gemeentelijke beleidsregels

Opdrachtgever

Gemeente Amsterdam

Auteurs

Eline van Kessel

Jan Scheele-Goedhart

Sjoerd Zeelenberg

Rapportnummer

32310

Uitgave

Februari 2016

Bron omslagafbeelding: Brochure *Villa Mokum*.

RIGO Research en Advies BV

De Ruyterkade 112C

Postbus 2805

020 522 11 11

1011 AB Amsterdam

1000 CV Amsterdam

info@rigo.nl www.rigo.nl

Samenvatting

De gemeente Amsterdam heeft in 2014 nieuw beleid voor het delen van een woning vastgesteld. Van het delen van een woning is sprake als er drie of meer volwassen bewoners wonen, waarbij er geen sprake is van een onderlinge (gezins)relatie. Het beleid onderscheidt drie vormen van woningdelen, met bijbehorende voorwaarden:

- Inwoning (ook wel bekend als ‘hospitaverhuur’): één of twee volwassen hoofdbewoners hebben maximaal 50% van hun woning onderverhuurd aan één of twee andere huishoudens.
- woongroep in een zelfstandige woning: bewoners huren als gelijkwaardige partners, op één contract, de woning. De woning en de woongroep moet aan een aantal voorwaarden voldoen.
- onzelfstandige bewoning (kamerverhuur): woonvorm waarbij de bewoners een eigen kamer huren en al dan niet buiten deze kamer nog voorzieningen zoals een keuken of badkamer delen met anderen.

Wanneer er sprake is van woningdelen, maar de situatie voldoet niet aan de criteria van inwoning of een woongroep, dan is er sprake van onzelfstandige bewoning.

Met het beleid voor woningdelen streeft de gemeenteraad van Amsterdam naar een aantal effecten. Men wil woningdelen mogelijk maken – omdat jongeren en starters daarmee geholpen zijn en het bijdraagt aan de levendigheid van de stad – en voorkomen dat woningdelen ten koste gaat van de huisvestingsmogelijkheden van groepen zoals middeninkomens. Daarnaast wil de gemeenteraad met het beleid overbewoning, uitbuiting, (brand)onveiligheid, prijsopdrijving en overlast tegengaan. Op verzoek van de gemeenteraad is een evaluatie van het beleid uitgevoerd; dit rapport beschrijft de resultaten van die evaluatie.

Een enquête onder alle 18.700 adressen (1.461 respondenten) waar volgens de Basisregistratie Personen (BRP) sprake is van woningdelen maakt duidelijk dat op 12.700 adressen daadwerkelijk aan woningdelen wordt gedaan. Van deze adressen voldoen er zo’n 700 aan alle voorwaarden voor een woongroep in een zelfstandige woning, maar slechts 52 daarvan hebben zich gemeld bij de gemeente. Inwoning komt voor op ongeveer 3.400 adressen en op 7.600 adressen is – omdat niet aan alle voorwaarden voor de woongroep of inwoning voldaan wordt – sprake van onzelfstandige bewoning. Daarvan zijn er 72 door de stadsdelen vergund. Kortom: in slechts 20% van de gevallen wordt er aan woningdelen gedaan dat past binnen het beleid van de gemeente Amsterdam.

Wanneer sprake is van woningdelen, gaat het in het overgrote deel van de gevallen om drie bewoners per woning. Vier bewoners komt ook nog met regelmaat voor, woningdelen met meer personen is zeldzaam. Het grootste deel van de woningdelers is jonger dan 30 jaar. Huurprijzen liggen rond €450 per bewoner, alleen bij inwoning ligt het huurprijsniveau iets lager.

Uit telefonische interviews met bewoners van woongroepen blijkt dat het delen van een woning voor hen geen wensbeeld is, maar een realistisch alternatief om op korte termijn enigszins betaalbare woonruimte op een aantrekkelijke locatie in de stad te vinden ontbreekt. Veel woongroepen vinden hun woning via een bemiddelingsbureau. Of het uiteindelijk de huurder of de bemiddelaar/verhuurder is die het initiatief neemt tot het vormen van de woongroep, is onduidelijk; bewoners kiezen er zelf voor, maar de situatie dat een groep bewoners elkaar al vooraf kende en vervolgens gezamenlijk op zoek is gegaan naar een te delen woning is in de telefonische interviews niet voorgekomen.

Gegeven de beschikbare handhavingscapaciteit moeten vooraf prioriteiten worden gesteld. Handhaven op woningdelen blijkt daarbij niet de hoogste prioriteit te hebben. Bij risico's voor brandveiligheid, overlast en uitbuiting is de prioriteit voor handhaving groter. Voor de handhaving is het hoofdknelpunt dat de regels onvoldoende eenduidig zijn. Dat is gegeven met het spanningsveld tussen het niet willen onttrekken van een woning (Huisvesting verordening) en het wel mogelijk willen maken van gedeelde bewoning. Dat betekent dat een situatie die feitelijk hetzelfde is –er wonen meerdere zelfstandige huishoudens in één zelfstandige woning –in sommige situaties wordt aangemerkt als kamergewijze verhuur (waardoor het zonder vergunning niet toegestaan is) en in andere situaties als een woongroep in een zelfstandige woning (wel toegestaan). Dit onderscheid is juridisch al ingewikkeld en aan de meeste bewoners in ieder geval niet goed duidelijk te maken. Daarmee wordt een gevoel van rechtsongelijkheid in de hand gewerkt.

In meerdere gevallen zijn de bewoners zelf niet bekend met het feit dat zij daar onrechtmatig wonen. De gemeente wil niet dat de bewoners gedupeerd worden voor het gedrag van de verhuurder. Dat beperkt de mogelijke inzet van handhavingsinstrumenten; bestuursdwang is, bijvoorbeeld, wel in te zetten maar leidt er waarschijnlijk toe dat de huurders uiteindelijk op straat staan.

Voor een deel van de corporaties is woningdelen een beleidsthema. Deze corporaties zien woningdelen als een manier om meerdere (jonge, kleine) huishoudens aan woonruimte in Amsterdam te helpen. Woningdelen is bij de corporaties toegestaan in vrije sector huurwoningen. De corporaties zien in dat het verhuren van woningen aan woningdelers ten koste kan gaan van de beschikbaarheid voor middeninkomens in de stad. Behalve wanneer er sprake is van voorrangregels voor woningen hanteren deze corporaties geen criteria voor de keuze om de woning toe te wijzen aan één huishouden of aan een groep woningdelers. De corporaties waarvoor woningdelen geen aandachtsg gebied is, geven aan dat het al dan niet delen van de woning de verantwoordelijkheid is van degene aan wie de woning wordt toegewezen. Geen van de corporaties houdt rekening met het gemeentelijk beleid voor woningdelen.

Niet alle particuliere verhuurders zijn geïnteresseerd in woningdelen. Voor een deel bestaat deze groep uit mensen die hun woning in Amsterdam na verhuizing aanhouden, ofwel structureel als belegging, ofwel tijdelijk in afwachting van terugkeer naar Amsterdam of verkoop van de woning. Voor alle verhuurders, inclusief de corporaties, is het coöptatierecht bezwaarlijk, omdat de verhuurder daarmee geen grip meer heeft op de bewoning van de woning. Een deel van de particuliere verhuurders gebruikt de regels voor de 'woongroep in een zelfstandige woning' uitdrukkelijk om woningen

(legaal) aan woningdelers te verhuren. Verhuurders geven aan dat woningdelen slechts in beperkte mate ten koste gaat van de beschikbaarheid van woningen voor middeninkomens, omdat veel woningen anders ook in het prijssegment boven de €1.500 per maand verhuurd zouden worden.

Het beleid blijkt per saldo woningdelen slechts in beperkte mate mogelijk gemaakt te hebben. De meeste situaties voldoen niet aan de eisen van het beleid voor ofwel in-woning, ofwel de woongroep. Desondanks worden er nog steeds een significant aantal adressen plaats (hoewel het aantal van 12.700 woningdelers op meer dan 400.000 adressen in totaal meevalt), vooral vanwege de hoge druk op de Amsterdamse woningmarkt.

Het onderzoek laat niet zien dat de regels bijdragen aan het beperken van prijsopdriving en overlast. De prijzen van woningen in de vrije sector zijn hoog, vooral vanwege de hoge druk op de markt binnen de ring A10; dat geldt ook wanneer een woning niet gedeeld wordt. Het onderzoek suggereert dat prijzen bij woningdelen in een woongroep gemiddeld iets hoger liggen dan bij bewoning door een traditioneel huishouden. Het beleid draagt wel bij aan het tegengaan van overbewoning en uitbuiting; verhuurders houden rekening met de voorwaarden voor het aantal kamers en de gemiddelde oppervlakte per bewoner. Daarnaast is er met de nieuwe regels voor de woongroep in een zelfstandige woning meer zekerheid voor de bewoner dan in de oude situatie.

Een belangrijk nadeel aan het beleid is de complexiteit van de regels. De wens van de gemeente was om een uniform beleid voor woningdelen vast te stellen. Hoewel het beleid in juridische en beleidsmatige zin die uniformiteit biedt, is er in de praktijk van de woningmarkt sprake van vrijwel gelijke situaties die door het beleid niet gelijk behandeld worden.

Inhoud

	Samenvatting	1
1	Introductie	1
1.1	Onderzoeksvragen	1
1.2	Onderzoeksaanpak	2
1.3	Leeswijzer	3
2	De regels in vogelvlucht	4
2.1	Aanleiding	4
2.2	Motieven voor regelgeving	5
2.3	Nieuw juridisch begrip	6
2.4	Betrokken partijen bij vergunningverlening en handhaving	9
3	Woningdelen in cijfers	10
3.1	Cijfers uit de Basisregistratie Personen	10
3.2	Resultaten uit de enquête	11
4	Woongroepen en vergunningen in de praktijk	23
4.1	Meldingen van woongroepen	23
4.2	Bewoners van woongroepen	24
4.3	Omzettingen naar kamergewijze verhuur	25
5	Handhaving in de praktijk	27
5.1	Werkwijze handhaving	27
5.2	Frequentie voorkomen handhavingssituaties	28
5.3	Effect handhaving	28
5.4	Knelpunten bij de handhaving	29
6	Verhuurders	30
6.1	Corporaties	30
6.2	Particuliere verhuurders	31

7	Beantwoording onderzoeksvragen	33
7.1	Beantwoording deelvragen	33
7.2	Eindconclusie: werken de beleidsregels?	38
7.3	Slotbeschouwing: beleidsmotieven en de woningmarkt	41
	Bijlage 1: Geïnterviewde personen	44
	Bijlage 2: Enquête	45

1 Introductie

Het delen van een woning in Amsterdam populair. Dat is niet verwonderlijk, gezien de druk op de Amsterdamse woningmarkt en de consequenties daarvan: lange wachttijden in de sociale sector en hoge prijzen in de vrije markt. Woningdelen kan ongewenste bijeffecten hebben. Om het delen van een woning mogelijk te maken én ongewenste bijeffecten te beperken of voorkomen, heeft de gemeenteraad begin 2014 beleid voor woningdelen vastgesteld. In dit rapport wordt dat beleid geëvalueerd.

1.1 Onderzoeksvragen

De gemeenteraad heeft in een motie begin 2014¹ aangedrongen op een evaluatie van het gemeentelijk beleid over woningdelen. Woningdelen wordt in het gemeentelijk beleid gezien als de woonvorm waarbij drie of meer volwassen bewoners die geen onderlinge gezinsrelatie hebben in één zelfstandige woning wonen. In het beleid – hoofdstuk 2 geeft er nadere uitleg over – wordt een nieuwe woonvorm geïntroduceerd, de zogeheten ‘woongroep in een zelfstandige woning’, waarmee het woningdelen onder voorwaarden gemakkelijker gemaakt wordt. De evaluatie moet volgens de motie zicht geven op de werking van de regels in de praktijk. De evaluatie bestaat uit vier onderdelen:

- a. Een monitoring van het aantal adressen waar woongroepen zitten en waar kamergewijze verhuur plaatsvindt.
- b. Een evaluatie of woningdelen met het huidige beleid is mogelijk gemaakt.
- c. Een evaluatie of het huidige beleid misstanden voorkomt.
- d. Duidelijkheid over de handhaving op woningdelen.

De hoofdvraag waar de evaluatie een antwoord op moet geven is de volgende:

Maakt het huidige beleid voor woningdelen het in voldoende mate mogelijk dat drie of meer volwassenen samen kunnen wonen in Amsterdam, waarbij prijsopdriving, excessen, overlast en onveilige situaties zo veel mogelijk voorkomen worden en het woningdelen handhaafbaar is binnen de bestaande handhavingscapaciteit?

Voor het onderzoek zijn – in samenspraak met de afdeling Wonen – de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Op hoeveel adressen is er een woongroep gemeld bij de gemeente?
 - i. Voldoen deze woongroepen aan de gestelde voorwaarden?

¹

TA2014-000191. Motie van Alberts (SP), Weevers (PvdA) en Combrink (GroenLinks).

- ii. Voor hoeveel adressen is de aanvraag afgewezen?
- 2. Op hoeveel adressen is er een vergunning verstrekt voor kamergewijze verhuur?
- 3. Op hoeveel adressen staan er drie of meer volwassenen ingeschreven?
 - i. Wat is de woonsituatie op die adressen?
 - ii. Is de woonsituatie te typeren als kamergewijze verhuur, inwoning of een woongroep in een zelfstandige woning?
- 4. In hoeverre voorkomt het huidige beleid misstanden?
 - i. In hoeverre voorkomt het huidige beleid excessen (zoals overbewoning en uitbuiting)?
 - ii. In hoeverre voorkomt het huidige beleid overlast?
 - iii. In hoeverre voorkomt het huidige beleid (brand)onveilige situaties?
 - iv. In hoeverre voorkomt het huidige beleid prijsopdrijvende effecten?
- 5. Is het huidige beleid voor woningdelen handhaafbaar?
 - i. Is het huidige beleid voor woongroepen in één zelfstandige woning handhaafbaar?
 - ii. Is het huidige beleid voor kamergewijze verhuur handhaafbaar?
 - iii. Is het huidige beleid voor inwoning/hospitaverhuur handhaafbaar?
- 6. Voldoet de huidige handhavingscapaciteit om illegale vormen van woningdelen aan te pakken?

1.2 Onderzoeksaanpak

Ten behoeve van de evaluatie zijn gegevens uit diverse bronnen bestudeerd:

- Op basis van (beleids)documenten zijn de gemeentelijke regels en de achtergronden daarbij in kaart gebracht. Deze informatie is aangevuld met informatie uit een aantal gesprekken met betrokken ambtenaren.
- Corporaties en stadsdelen hebben gegevens aangeleverd over respectievelijk het aantal gedeelde woningen en het aantal verleende vergunningen voor onzelfstandige verhuur.
- OIS heeft op basis van de Basisregistratie Personen (BRP) geïnventariseerd op welke adressen drie of meer volwassenen staan ingeschreven. Deze adressen zijn aangeschreven voor een online enquête. De resultaten van deze enquête en achtergrondinformatie bij deze huishoudens zijn geanalyseerd in het kader van dit onderzoek.
- Met verschillende partijen zijn interviews gehouden: gemeentelijke handhavers, corporaties en particuliere verhuurders. Daarnaast zijn (telefonische) interviews gehouden met een aantal bewoners van woongroepen en met enkele omwonenden.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit rapport worden de regels voor woningdelen geïntroduceerd. Daarbij hoort ook een beschrijving van de aanleiding voor de nieuwe beleidsregels en van de organisatie die in de praktijk bij de uitvoering komt kijken. Hoofdstuk 3 gaat vooral in op de cijfers: hoe vaak komt het voor? De belangrijkste bron daarbij is de door OIS uitgezette enquête, in combinatie met de gegevens uit de BRP. Hoofdstuk 4 gaat in op de praktijk van woongroepen en onzelfstandige bewoning, op basis van cijfers van de afdeling Wonen en van de stadsdelen en op basis van telefonische interviews met woongroepen. In hoofdstuk 5 komt de handhaving aan bod, terwijl hoofdstuk 6 het perspectief van de verhuurders belicht. Dat leidt in het zevende en laatste hoofdstuk tot een beantwoording van de onderzoeksvragen.

2 De regels in vogelvlucht

De gemeente Amsterdam heeft begin 2014 nieuwe regels vastgesteld voor het delen van een woning. Onderdeel van deze vernieuwing is de introductie van de 'woongroep in een zelfstandige woning' als nieuwe vorm voor het delen van een woning door meer dan één huishouden. In dit hoofdstuk beschrijven we de aanleiding voor die nieuwe regels, de feitelijke inhoud ervan en de gemeentelijke praktijk bij de uitvoering.

2.1 Aanleiding

Eind 2013 constateerde de gemeente Amsterdam een toename van het aantal niet-zelfstandig wonende huishoudens in de gemeente. Amsterdam is een populaire stad, met zeker binnen de ring een woningvoorraad die veel te krap is voor het aantal huishoudens dat er zou willen wonen. Het delen van een woning wordt dan aantrekkelijker. Soms kiezen mensen voor het delen van een woning omdat er geen alternatieven zijn. Maar, die flexibele woonvorm is vaak ook een bewuste keuze om (de kosten van) het huishouden te delen.²

Het delen van een woning door meerdere huishoudens is niet zonder meer toegestaan. Op een aantal uitzonderingsgevallen na (zie paragraaf 2.3) gold het bewonen van een zelfstandige woning door drie of meer volwassen bewoners die niet samen een gezin vormen, als onzelfstandige bewoning.³ Dat betekende dat er volgens de gemeente in juridische zin sprake was van een omzetting van zelfstandige naar onzelfstandige woonruimte. Voor die omzetting gold een vergunningplicht, zoals vastgelegd in de Regionale Huisvestingsverordening⁴. Aan die vergunning was een aantal voorwaarden gekoppeld, waaronder een vergoeding als percentage van de WOZ-waarde. Dat maakte het formeel delen van een woning in veel gevallen onaantrekkelijk.

De Amsterdamse gemeenteraad heeft in het voorjaar van 2013 een initiatiefvoorstel aangenomen om het delen van een woning juridisch beter mogelijk te maken. Als voorbeeld voor Amsterdam werd toen gerefereerd aan de Rotterdamse regels voor het delen van een woning⁵. In reactie heeft het college van B&W de notitie 'Ruimte voor woningdelers' uitgebracht. Dit nieuwe beleidskader is in februari 2014 door de gemeenteraad vastgesteld (zie ook paragraaf 2.3).

² *Ruimte voor Woningdelers*, januari 2014, gemeente Amsterdam.

³ Op basis van artikel 30 van de toenmalige Huisvestingswet.

⁴ Zie destijds artikel 26 van de Regionale Huisvestingsverordening, waarin was bepaald dat vrijwel de gehele Amsterdamse woningvoorraad niet zonder vergunning mocht worden omgezet van zelfstandige naar onzelfstandige woonruimte.

⁵ Zie <http://www.bewonerskompas-rotterdam.nl/assets/documents/gemeenschappelijk-wonen.pdf>.

2.2 Motieven voor regelgeving

Aan het nieuwe beleid voor woningdelen liggen een aantal motieven ten grondslag. Voor een deel zijn die motieven uitdrukkelijk verwoord als randvoorwaarden in de regelgeving⁶; voor een ander deel zijn ze niet formeel vastgelegd, maar spelen ze op de achtergrond, bijvoorbeeld bij besluiten over vergunningverlening voor kamergewijze verhuur, wel een rol.

De nieuwe beleidsregels moeten het volgende mogelijk maken:

- **Flexibele bewoning mogelijk maken**, want het draagt bij aan de levendigheid van de stad en het doelmatig gebruik van de bestaande woningvoorraad.
- Het bieden van **een duidelijk en uniform kader** (beleidsmatig en juridisch) over hoe de verschillende vormen van het delen van een woning zich tot elkaar verhouden.

Tegelijkertijd wordt met de regels beoogd eventuele nadelig effecten van woningdelen op de gespannen Amsterdamse woningmarkt te beperken. Deze motieven staan dus als het ware tegenover de voorgaande motieven.

- Het **beschermen van de zelfstandige woningvoorraad**. Hierbij spelen twee dingen een rol. In de eerste plaats het in stand houden van de sociale huurvoorraad. En in de tweede plaats het beschermen van de voorraad wanneer kamerverhuur de doorstroming belemmert dan wel de kansen van andere woningzoekenden te zeer schaadt.
- Het **beperken van veiligheidsrisico's**, zoals fysieke of brandveiligheid. Als er meerdere zelfstandige huishoudens in één woning wonen, levert dat een groter risico voor de brandveiligheid op. Formeel geldt dat vanaf vijf onzelfstandige eenheden per woning: vanaf dat aantal is er inspectie van de woning door de brandweer nodig en moeten voldoende maatregelen genomen zijn voor brandveiligheid.
- **Sociale veiligheid**. Het delen van een woning kan in de praktijk betekenden dat er meerdere bewoners die niet noodzakelijkerwijs een goede onderlinge relatie hebben met elkaar op een klein oppervlak wonen. Dat probleem speelt vooral bij het delen van een woning door tijdelijke arbeidsmigranten, die soms moeilijk met elkaar kunnen communiceren vanwege de taalbarrières. In het voorstel van de gemeente wordt dit motief erkend wanneer voor een woongroep in een zelfstandige woning geldt dat de bewoners gezamenlijk een nieuwe bewoner moeten kiezen.
- Concentraties van gemeenschappelijke bewoning of kamergewijze verhuur kunnen leiden tot **overlast voor omwonenden** of een verminderde **leefbaarheid**. De woningdeelregels formaliseren dit voor overlast naar de directe burens door de geluidsisolatiënormen

⁶

Gebaseerd op *Ruimte voor woningdelers*, gemeente Amsterdam, januari 2014 en de bijbehorende *Beleidsregels woongroepen*.

- Het voorkomen van **prijsopdrijving** en het **risico van uitbuiting**. Meerdere huurders kunnen samen vaak meer betalen voor een woning dan één traditioneel huishouden. Als verhuurders kiezen voor maximering van de opbrengst, betekent dat in veel gevallen dat woningdelen aantrekkelijker is dan normale verhuur. Eén van de motieven voor de gemeente is om de woningen betaalbaar en om uitbuiting tegen te gaan.

2.3 Nieuw juridisch begrip

In februari 2014 heeft de raad het nieuwe beleidskader vastgesteld⁷. Met het nieuwe beleidskader is het mogelijk geworden om een woning te delen zonder dat er een vergunningprocedure moet worden doorlopen in verband met het omzetten van de woning naar onzelfstandige woonruimte. Hiervoor is een nieuw juridisch begrip geïntroduceerd: de '**woongroep in een zelfstandige woning**'. Daarmee is een derde vorm van het delen van een woning geïntroduceerd, naast twee reeds bestaande. Het delen van een woning kan sinds begin 2014 daarmee op de volgende drie juridische wijzen (in Figuur 2-1 zijn de verschillen in schemavorm weergegeven):

1. **Kamergewijze verhuur of onzelfstandige bewoning.** Bewoning van twee of meer onzelfstandige wooneenheden binnen een woonruimte, waarbij de kamer wordt bewoond door een afzonderlijk huishouden en er sprake is van gedeeld gebruik van één of meerdere wezenlijke voorzieningen (zoals douche, toilet, keuken). Voor deze vorm van woningdelen is een omzettingsvergunning nodig, omdat volgens de huisvestingsverordening het kamergewijs gaan bewonen van een zelfstandige woning geldt als onttrekking van die woning.
2. **Inwoning of hospitaoverhuur.** Een persoon woont in bij de hoofbewoner in een deel van de woning. Die persoon heeft een huurovereenkomst met een hoofdbewoner en gebruikt maximaal 50% van het oppervlak van de woning. Voor deze vorm is geen omzettingsvergunning nodig.
3. **Woongroep in een zelfstandige woning.** 3 of meer personen die samen één woning huren en die geen gemeenschappelijke huishouding (wensen te) voeren. Er is sprake van onderlinge gelijkwaardigheid.

Naast deze drie vormen van het delen van een zelfstandige woning is er nog de **traditionele woongroep**. Het samenlevingsverband bestaat daarbij uit ten minste 3 personen zonder familierechtelijke relatie, die op eigen initiatief kiezen duurzaam samen te leven. Deze woongroepen wonen vaak in complexen die hier speciaal voor zijn gebouwd. In dit onderzoek blijft de traditionele woongroep buiten beschouwing; het gaat om woningdelen volgens de hierboven genoemde drie vormen.

⁷

Raadsbesluit van 12/13 februari 2014, nr. 2013-1132.

Figuur 2-1 Overzicht van zelfstandige woning naar kamer (bron: Ruimte voor woningdelers, gemeente Amsterdam, januari 2014, p. 11)

	Zelfstandige bewoning	Woongroep in een zelfstandige woning	Hospitaverhuur/inwoning	Onzelfstandige bewoning/kamerverhuur
Huishouden	Max. 1 huishouden	<ul style="list-style-type: none"> 3 of meer personen worden gelijkgesteld aan één huishouden 	2 of 3 huishoudens	3 of meer huishoudens
Definitie	Bewoning van een zelfstandige woning door één huishouden	<ul style="list-style-type: none"> Bewoning van een zelfstandige woning door een groep huurders. Initiatief gaat uit van bewoners Bewoners zijn gelijkwaardig. 	<ul style="list-style-type: none"> Naast hoofdbewoner 1 of 2 huishoudens die max 50% van de gebruiksoppervlakte van de woning bewonen. Als ze meer dan 50% van de woning gebruiken wordt dit beschouwd als kamerbewoning. 	<ul style="list-style-type: none"> 3 of meer onzelfstandige woon-eenheden binnen een woning, Elke eenheid wordt bewoond door een afzonderlijk huishouden Gedeeld gebruik van één of meer wezenlijke voorzieningen buiten de wooneenheid (toilet, keuken, badkamer, voordeur).
Gemeentelijke regelgeving	Inschrijving GBA	<ul style="list-style-type: none"> Inschrijving GBA Bestemmingsplan (woonfunctie en huishouden) Gebruiksmelding (bij 5 of meer eenheden) Melding van een woongroep 	<ul style="list-style-type: none"> Inschrijving GBA Bestemmingsplan (woonfunctie en huishouden) 	<ul style="list-style-type: none"> Inschrijving GBA Bestemmingsplan (woonfunctie en huishouden) Gebruiksmelding (bij 5 of meer eenheden) Woningonttrekkingsvergunning
Voorwaarden	<ul style="list-style-type: none"> 1 huurcontract of gedeeld bezit van de woning Voor onbepaalde tijd (wens tot samenwonen is bestendig) Rechten en plichten tot elkaar (levensonderhoud, belastingen, sociale voorzieningen zoals uitkeringen en toeslagen, verzekeringen). 	<ul style="list-style-type: none"> 1 huurcontract waarop alle huurders Geen exclusief recht op een deel van de woning door een persoon Coöptatie: Huurders bepalen op grond van gelijkwaardigheid wie nieuwe medehuurder wordt Elke bewoner heeft een eigen kamer Er is een extra, gemeenschappelijke, verblijfsruimte Per bewoner is er gemiddeld 15m² gebruiksoppervlak plus 15m² gebruiksoppervlak voor de gemeenschappelijke verblijfsruimte Huurders maken gebruik van een gemeenschappelijke rekening voor het betalen van de huur en vaste lasten als elektriciteit en water Initiatief ligt bij de huurders zelf. Er ligt geen wens of impliciete verplichting van de verhuurder aan ten grondslag 	<ul style="list-style-type: none"> Inwoning door 1 of 2 huishoudens Gedeeld gebruik van één of meer voorzieningen met de verhuurder, maar verhuurder heeft zelf exclusief gebruik van 50% van het gebruiksoppervlak Verhuurder heeft zijn hoofdverblijf in de woning Binnen het deel van de woning dat verhuurd wordt is er per onderhuurder minimaal 12m² gebruiksoppervlak 	<ul style="list-style-type: none"> Meerdere huurcontracten of onderhuurrelaties per woning Exclusief recht op gebruik van een deel van de woning Initiatief tot kamerverhuur ligt bij verhuurder of er is sprake van een impliciete wens tot kamerbewoning bij verhuurder. Dit kan bijvoorbeeld blijken uit exploitatieplan, advertenties, huurprijs in relatie tot markthuur.
Voorbeelden	<ul style="list-style-type: none"> Getrouwd koppel met (3) kinderen Twee samenwonende broers delen samen in het levensonderhoud Twee samenwonende vrouwen 	<ul style="list-style-type: none"> 3 vrienden huren een zelfstandige flat met gedeeld huurcontract 4 expats huren gezamenlijk een woning. 	<ul style="list-style-type: none"> Gezin met inwonende student op zolder Alleenstaande met tijdelijk inwonende vriend Gezin met inwonende grootouders 	<ul style="list-style-type: none"> Alleenstaande met 2 onderhuurders in een 3 kamerappartement 4 alleenstaanden waarbij niet wordt voldaan aan de voorwaarden van een woongroep

2.3.1 Voorwaarden 'woongroep in een zelfstandige woning'

Om als woongroep in een zelfstandige woning aangemerkt te kunnen worden, moet worden voldaan aan een aantal voorwaarden⁸ (zoals grotendeels ook weergegeven in Figuur 2-1). In de eerste plaats geldt dat alleen woningen in de vrije sector (dus met een huurprijs boven liberalisatiegrens (€710 in 2015) voor dit begrip in aanmerking komen.

⁸

Deze zijn opgenomen in de eerder genoemde beleidsregels.

Naast deze regels gelden de volgende aanvullende voorwaarden ten aanzien van de bewoners:

1. De woongroep is **aangemeld** bij de gemeente door de huurders.
2. Er is sprake van **één huurcontract** op naam van alle leden van de woongroep. Er is geen huurrelatie tussen de bewoners onderling; zij zijn gelijkwaardig op dat punt.
3. Bij vertrek van de medehuurder bepalen de achtergebleven huurders onderling op basis van gelijkwaardigheid wie de nieuwe medehuurder wordt (**coöptatie**).
4. De huurders maken gebruik van een **gemeenschappelijke rekening** voor het betalen van de huur en vaste lasten zoals elektriciteit en water.

Ten aanzien van de woning gelden de volgende voorwaarden:

5. Elke bewoner heeft een eigen kamer die voldoet aan de **minimale eisen uit het Bouwbesluit**.
6. Er is een **extra gemeenschappelijke verblijfsruimte**, niet zijnde een slaapkamer.
7. Binnen de woonruimte is er **gemiddeld 15m² gebruiksoppervlak** per bewoner plus 15m² gebruiksoppervlak voor de gemeenschappelijke verblijfsruimte. De eis is dus niet dat de kamer van iedere bewoner ten minste 15 m² meet.
8. De woning voldoet aan de eisen voor **geluidsreducerende maatregelen** (de 62-dB-regel).
9. Als er in de woning 5 of meer personen wonen, moet een **gebruiksmelding** plaatsvinden conform het Bouwbesluit en moet voldaan worden aan de in dat verband gestelde eisen voor bijvoorbeeld (brand)veiligheid.

2.3.2 Overgangsregeling

Onderdeel van de invoering van de nieuwe regels over woningdelen was een overgangsregeling. Die regeling heeft als doel dat bewoners die ten tijde van de invoering van de regels in woongroepen woonden, maar niet aan de gestelde normen voldeden, niet de dupe worden van de nieuwe regels. Zij hebben toestemming gekregen te blijven wonen zolang de woongroep in de huidige samenstelling blijft voortbestaan⁹. Als zij zich melden bij de gemeente, kunnen zij aangeven dat zij van de overgangsregeling gebruik willen maken.

2.3.3 Huisvestingsverordening 2016

Per 1 januari 2016 is de nieuwe, regionaal afgestemde Huisvestingsverordening Amsterdam 2016 van kracht. Mede vanwege de komst van de Huisvestingswet 2014 moest de bestaande regionale verordening worden herzien en lokaal opnieuw vastgesteld¹⁰.

⁹ Met uitzondering van situaties waarin niet aan de minimale eisen van het Bouwbesluit wordt voldaan.

¹⁰ *Beleid woonruimtevoorraad Amsterdam*, besluit van B&W 17 november 2015.

Het beleid omtrent woningdelen is met de nieuwe verordening niet gewijzigd. Wel gaat de nieuwe verordening in op de voorwaarden voor omzetting van zelfstandige naar onzelfstandige woonruimte. De beleidsregels woonruimte noemen daarvoor een aantal voorwaarden:

- het gaat om een woning boven de liberalisatiegrens en
- ofwel de onzelfstandige woonruimte heeft een woonoppervlakte van ten minste 12 m²;
- ofwel de onzelfstandige woonruimte is bedoeld voor mensen met een zorgbehoefte (begeleid wonen).

Daarnaast kan getoetst worden op leefbaarheidseffecten in de omgeving.¹¹ Met deze nieuwe beleidsregels is er een uniform toetsingskader voor alle stadsdelen.

2.4 Betrokken partijen bij vergunningverlening en handhaving

Bij de uitvoering van de regels voor woningdelen zijn verschillende partijen betrokken.

- Het verlenen van een eventuele vergunning voor kamergewijze verhuur (waarmee de zelfstandige woning in de zin van de Huisvestingsverordening omgezet wordt) is een bevoegdheid van de **Bestuurscommissies**.
- Een aanvraag voor erkenning als woongroep in een zelfstandige woning, of een verzoek onder de overgangsregeling te vallen, moet worden ingediend bij de **gemeentelijke afdeling Wonen**.
- Handhaving van de regelgeving vindt plaats in het bredere kader van bestrijding van woonfraude vanuit de **gemeentelijke afdeling Wonen**.
- De **woningcorporaties** houden zich voor wat betreft de toewijzing van woningen in het sociale segment aan de regels voor de woonruimteverdeling in de Huisvestingsverordening. Voor vrije sector woningen maken zij eigen keuzes bij de toewijzing. De gemeentelijke handhavers van de gemeente besteden geen aandacht aan de bewoning van corporatiewoningen (zie ook hoofdstuk 5).

¹¹

Beleidsregels wijziging van de woonruimtevoorraad 2016, p. 76.

3 Woningdelen in cijfers

Om de omvang van het fenomeen woningdelen in beeld te brengen, hebben we een aantal bronnen gebruikt. Allereerst is dat de Basisregistratie Personen (BRP); Bureau OIS heeft uit de BRP de adressen gefilterd waar drie of meer volwassenen staan ingeschreven, die niet tot één gezin behoren. Deze adressen zijn vervolgens (digitaal) aangeschreven met een enquête (zie bijlage 2). Op basis van de respons uit de enquête is in paragraaf 3.2 het beeld van deze groep nader ingekleurd.

3.1 Cijfers uit de Basisregistratie Personen

Bureau OIS heeft ten behoeve van de enquête naar woningdelen in de praktijk een lijst met adressen gehaald uit de Basisregistratie Personen (BRP, de vroegere GBA) in het vierde kwartaal van 2015 (1 oktober 2015). De adressen in de lijst zijn geselecteerd aan de hand van twee criteria:

- Het adres bevat meer dan één huishouden maar minder dan 50 huishoudens (deze laatste zijn doorgaans verzorgingshuizen).
- Het aantal bewoners van 18 jaar en ouder, exclusief degenen die als volwassen kind in een gezin wonen en exclusief personen met een indicatie briefadres¹², is drie of meer.

Er zijn op basis van deze selectie 18.743 woningen waar sprake is van woningdelen, van een totaal van ongeveer 415.000 woningen (ongeveer 4,5%). Op de meeste van deze adressen staan drie volwassenen en één kind ingeschreven (63%, n=11.794), zie Tabel 3-1. De gemiddelde leefruimte is 103 m², verdeeld over vier vertrekken.

Tabel 3-1 Karakteristieken woningdelen in Amsterdam (volgens BRP)

Aantal volwassenen	n	Aantal personen	Aantal huishoudens	oppervlakte (m ²)	Aantal vertrekken
3	11.794	4	2	91	4
4	4.683	5	3	97	4
5	1.421	6	4	123	4
6	500	7	4	133	4
7	153	8	5	183	5
8 of meer	192	12	11	707	6
Totaal	18.743	4	3	103	4

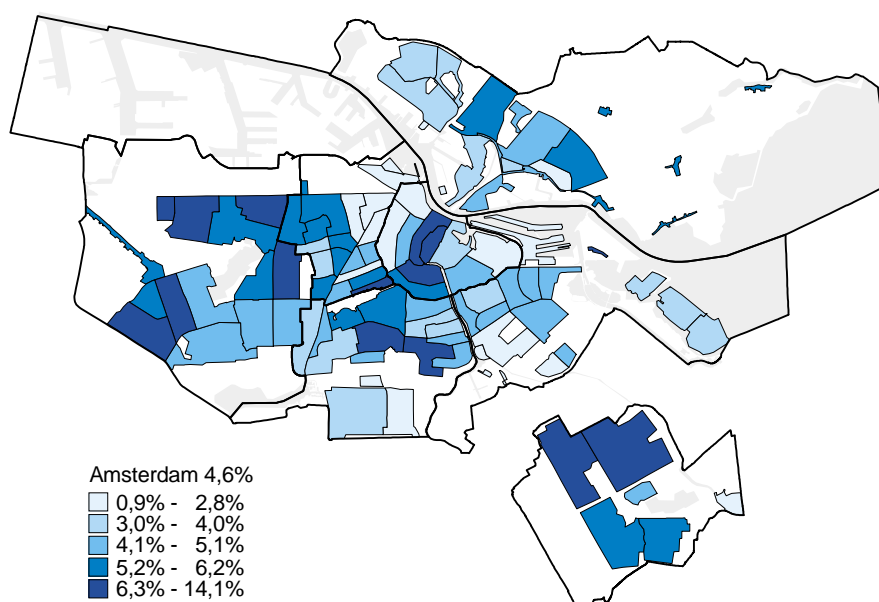
Bron: Bureau OIS

¹²

Een persoon kan een briefadres krijgen in de BRP als deze persoon geen woonadres heeft of in een instelling verblijft.

De woningen waar drie of meer volwassenen wonen, zijn niet gelijk verdeeld over de stad. Er is een aantal buurtcombinaties met een hoge concentratie adressen waar meer dan drie volwassen personen wonen. In Centrum zijn dit in de buurtcombinaties Burgwallen-Oude Zijde, Burgwallen-Nieuwe Zijde en Grachtengordel Zuid. In Noord is dit de Noordelijke IJ-oever Oost en in West is dit de Vondelbuurt. In Nieuw-West zijn dit bedrijventerrein Sloterdijk, Slotermeer-Noordoost en de Eendracht. De buurtcombinaties Apollobuurt en Scheldebuurt zijn de hoogste concentraties in Zuid, in Zuid-oost zijn dit Bijlmer-Centrum en Bijlmer-Oost en in Oost is dit Zeeburgereiland/Nieuw Diep. Figuur 3-1 geeft het aandeel woningdelen per buurt aan: gemiddeld 4,6% van alle adressen in Amsterdam, maar oplopend tot meer dan 10% van de woningen in sommige buurten.

Figuur 3-1 Spreiding woningdelen over buurten (volgens BRP)



Bron: Bureau OIS

3.2 Resultaten uit de enquête

Via het gemeentelijke Bureau OIS is een online enquête uitgezet onder deze 18.743 woningen waar volgens de BRP sprake is van woningdelen. De enquête (zie bijlage 2) is door bewoners van 1.461 woningen ingevuld, een respons van een kleine 8%. Bij 450 respondenten bleek uit de enquête dat er geen sprake was van woningdelen: ofwel er woonden minder dan drie volwassenen in de woning, ofwel de drie of meer volwassenen die er woonden vormden een gezin. In de analyse kijken we vooral naar de uitkomsten van de 1.011 resterende enquêtes, waar dus wel sprake was van woningdelen.

Weging

In het bestand zijn weefactoren aangemaakt op basis van het aantal volwassenen dat volgens de BRP staat ingeschreven en het aantal vertrekken in de woning volgens de vastgoedregistratie. Daarmee klopt het gewogen totaal van de respondenten met de cijfers in tabel 3-1. De berekende weefactoren variëren tussen de 1 en de 28. In het vervolg van deze paragraaf geven we de gewogen aantallen weer, waarmee we uitspraken doen over het totaal van de onderzochte populatie.

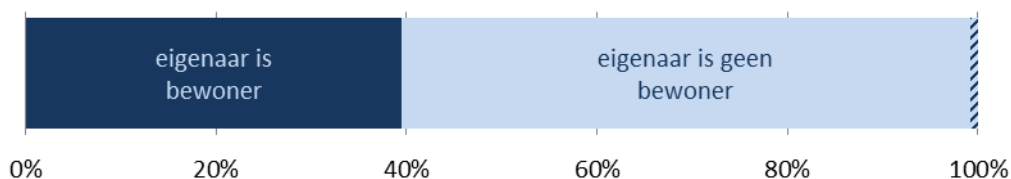
De analyse in vier onderdelen

We presenteren de uitkomsten van de enquête in vijf onderdelen. Allereerst geven we een beeld van de woonsituatie op de adressen waar sprake is van woningdelen (3.2.1). In paragraaf 3.2.2 leggen we de uitkomsten van de enquête langs de gemeentelijke beleidsregels voor de verschillende vormen van woningdelen. In de daaropvolgende paragrafen (3.2.3, 3.2.4 en 3.2.5) gaan we dieper in op kenmerken per 'type woningdelen', zoals aantal en leeftijd van bewoners, verhuurders, huurprijzen en inkomens.

3.2.1 De woonsituatie bij woningdelen

Zoals gezegd blijkt dat van de ruim 18.700 adressen¹³ in ruim 30% van de gevallen op grond van de enquête geen sprake is van woningdelen. De bewoners van deze adressen geven aan dat er ofwel sprake is van minder dan drie volwassen bewoners, ofwel van een gezinsrelatie tussen de bewoners.

Woont de eigenaar in de woning? In de enquête is gevraagd of de eigenaar één van de bewoners van de woning is. Bij 5.000 adressen blijkt dat het geval te zijn, bij 7.600 adressen is de eigenaar niet één van de bewoners. Opvallend is dat een deel van de 5.000 adressen waar men aangeeft dat de eigenaar één van de bewoners is, volgens de respondenten in eigendom is bij één van de corporaties. Mogelijk verwarren de respondenten hier de hoofdbewoner met de eigenaar.

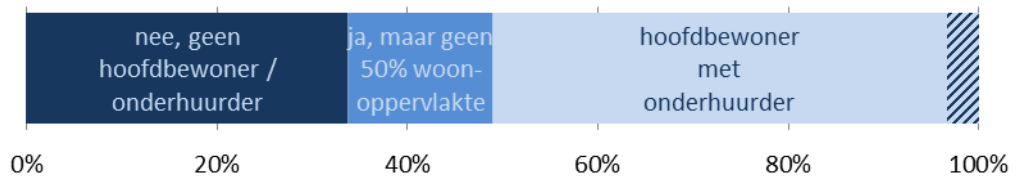


Is er sprake van inwoning? Zowel eigenaren als huurders van woningen kunnen een deel van de woning onderverhuren. Deze vorm van woningdelen heet 'inwoning' of 'hospitaverhuur'. Daarbij is een voorwaarde voor inwoning dat de hoofdbewoners ten minste 50% van de woning exclusief voor eigen gebruik hebben. Uit de enquête blijkt dat bij 3.100 adressen, waar de woning in eigendom van één van de bewoners is, sprake is van een hoofdbewoner met onderhuurders. Bij 800 van deze 3.100 adressen heeft de eigenaar/hoofdbewoners niet het gebruiksrecht op ten minste 50% van de

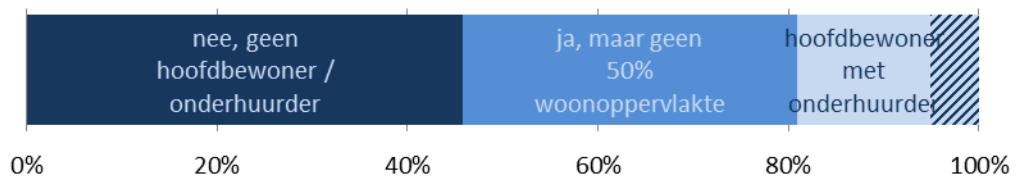
13

Rekening houdend met de onzekerheidsmarge in de cijfers geven we in het vervolg van dit hoofdstuk aantallen afgerond op honderdtallen.

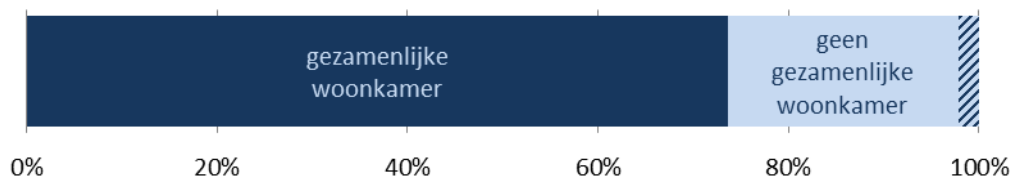
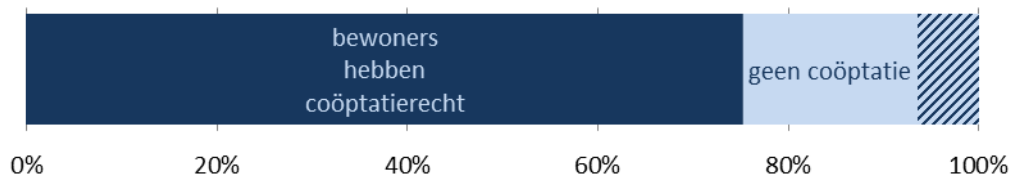
woning. Van 1.700 adressen waar de eigenaar in de woning woont, geven de respondenten aan dat er geen sprake is van een hoofdbewoner met onderhuurders.

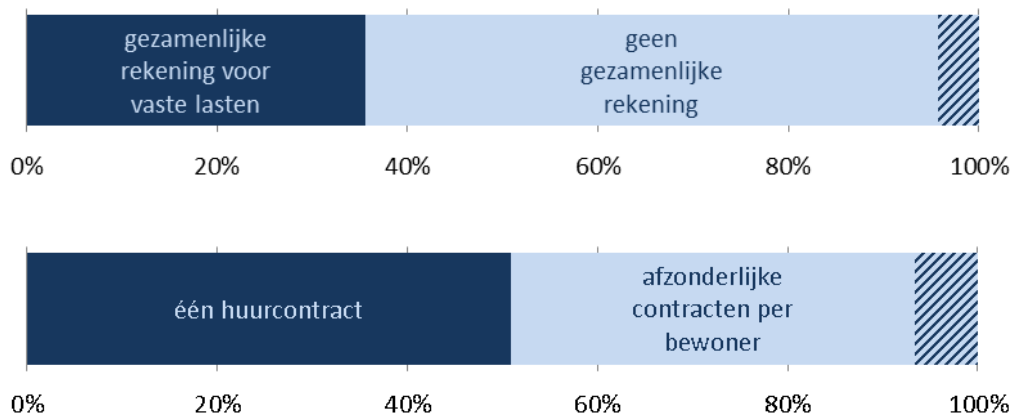


Inwoning bij huurwoningen? Ook bij huurwoningen kan sprake zijn van inwoning. Daarvoor gelden dezelfde criteria als bij koopwoningen: er moet sprake zijn van één of twee hoofdbewoner(s) met onderhuurders, waarbij de hoofdbewoners ten minste 50% van de woning exclusief gebruiken. Hier zijn veel respondenten die aangeven dat er sprake is van een hoofdbewoner (in dit geval een hoofdhuurder) met onderhuurders (3.700), maar vaker dan de woningeigenaar-hoofdbewoners hebben deze huurder-hoofdbewoners niet de beschikking over de helft van de woonruimte. Formeel volgens de regels voldoen slechts 1.100 van deze hoofdhuurders aan de criteria voor inwoning. Bij 3.500 woningen geven de bewoners zelf aan dat er geen sprake is van een hoofdhuurder met onderhuurders.



Voldoet men aan de criteria voor een 'woongroep in een zelfstandige woning'? In de beleidsregels voor woningdelen spelen vier andere aspecten van de woonvorm nog een rol: coöptatierecht, een gezamenlijke woonkamer, een gezamenlijke rekening voor de vaste lasten en de voorwaarde dat er één gezamenlijk huurcontract voor alle bewoners is. Coöptatie en een gezamenlijke woonkamer blijkt bij veel woningen gebruikelijk (zie onderstaande figuren); de gezamenlijke rekening is dat veel minder. De contractvorm is vaak één gedeeld huurcontract, maar afzonderlijke contracten zijn zeker niet zeldzaam.





3.2.2 Uitkomsten van de enquête en de gemeentelijke beleidsregels

De gemeente onderscheidt in de nota 'ruimte voor woningdelers' vier vormen van bewoning, waarvan de laatste drie vormen van woningdelen zijn (zie ook paragraaf 2.3):

- zelfstandige bewoning
- woongroep in een zelfstandige woning
- inwoning
- onzelfstandige bewoning, kamergewijze verhuur

In de voorgaande paragrafen hebben we een beeld geschetst van de respons op de enquête, en daarbij aandacht gegeven aan de verschillende aspecten daarvan. Met die verschillende aspecten in samenhang kan uit de enquête worden afgeleid hoe de woonsituatie van de respondenten zich verhoudt tot de verschillende vormen volgens de beleidsregels. Dat blijkt met de enquêteresultaten nog niet gemakkelijk; figuur 3-3 geeft een indruk van de complexiteit van deze beoordeling.

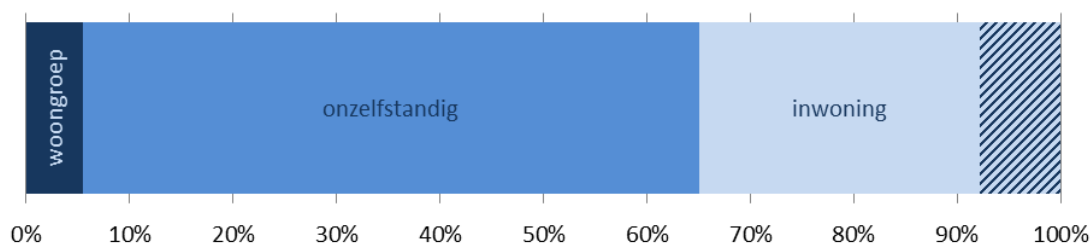
Uitkomst van het stroomschema is dat volgens de gemeentelijke beleidsregels bij meer dan de helft van de adressen waar woningdelen plaatsvindt (ongeveer 12.700 adressen), sprake is van onzelfstandige bewoning (bijna 7.600 adressen). Ten opzichte van de vereisten voor een woongroep in een zelfstandige woning mist op deze adressen in veel gevallen de gezamenlijke woonkamer (1.100 adressen) of de gezamenlijke rekening (700 adressen). Daarnaast is bij een groot deel van de adressen waar de eigenaar in de woning woont (in totaal 5.000) volgens opgave van de bewoners geen sprake van inwoning (1.700 adressen), of voldoet de situatie niet aan de eis dat bij inwoning minstens 50% van de woning voor de hoofdbewoner is (800 adressen). Die laatste eis zorgt er ook bij bijna 2.700 huurders voor dat de woonvorm volgens de beleidsregels 'onzelfstandig' is: het is volgens opgave een situatie met hoofdbewoner en onderhuurders, maar de hoofdbewoner heeft minder dan 50% van de woning voor zichzelf.

Inwoning komt ook bij een behoorlijk aantal adressen voor, zo'n 3.400 naar schatting. Dat zijn voor een groot deel woningeigenaren met onderhuurders (2.400), maar ook een kleine 1.100 huurders die een klein deel van hun woning onderverhuren.

Door alle eisen die eraan gesteld zijn, komt de woongroep in een zelfstandige woning ook feitelijk het minst vaak voor¹⁴. Naar schatting gaat het om zo'n 700 adressen in Amsterdam. Dan resteert er nog een groep adressen waar de feitelijke woonsituatie om één of andere reden onbekend is (zo'n 1.000). Onderstaande tabel en de figuur op de volgende pagina geven de verdeling over de vormen van woningdelen.

er zijn 12.700 woningdelers, van de in totaal 18.700 aangeschreven adressen	7.700 huurders	op 3.700 adressen is volgens de bewoners sprake van 'inwoning'	bij 2.600 adressen voldoet de situatie niet aan de norm dat 50% het domein van de hoofdbewoner is; hier is volgens het beleid sprake van onzelfstandige bewoning
			1.100 adressen met 'inwoning' bij huurders
		bij 3.500 adressen geven de bewoners aan dat er geen sprake is van 'inwoning'	700 adressen die voldoen aan alle criteria voor een 'woongroep in een zelfstandige woning'
			op 2.400 adressen is sprake van onzelfstandige bewoning
	5.000 woningeigenaren	bij eigenaar-bewoners kan geen sprake zijn van een 'woongroep in een zelfstandige woning'; bij 1.700 adressen is daarom sprake van onzelfstandige bewoning	
		op 3.100 adressen is volgens opgave bewoner sprake van 'inwoning'	bij 800 van deze adressen voldoet de situatie niet aan de norm dat 50% het domein van de hoofdbewoner is; ook hier is volgens het beleid sprake van onzelfstandige bewoning
2.300 adressen met 'inwoning' bij eigenaar-bewoners			
bij 1.000 adressen is ten minste één variabele onbekend, zodat niet kan worden bepaald van welke vorm van woningdelen sprake is			

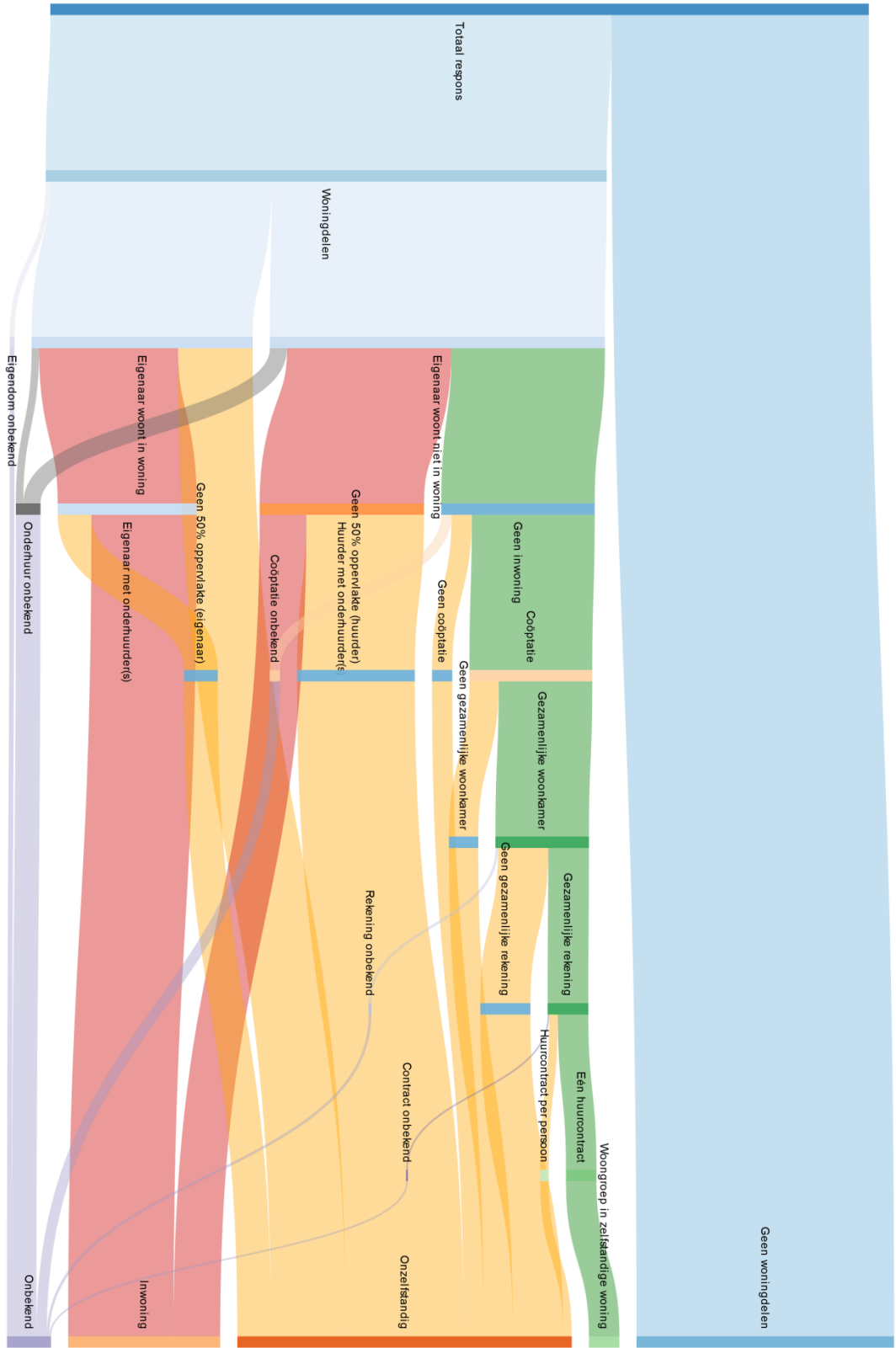
Figuur 3-2 Verdeling respons uit de enquête naar type woningdelen



¹⁴

Het gaat hier niet om de vraag of woongroepen gemeld zijn, maar om de vraag of een feitelijke woonsituatie voldoet aan de eisen om als woongroep in een zelfstandige woning erkend te worden.

Figuur 3-3 Analyse enquêteresultaten naar type woningdelen



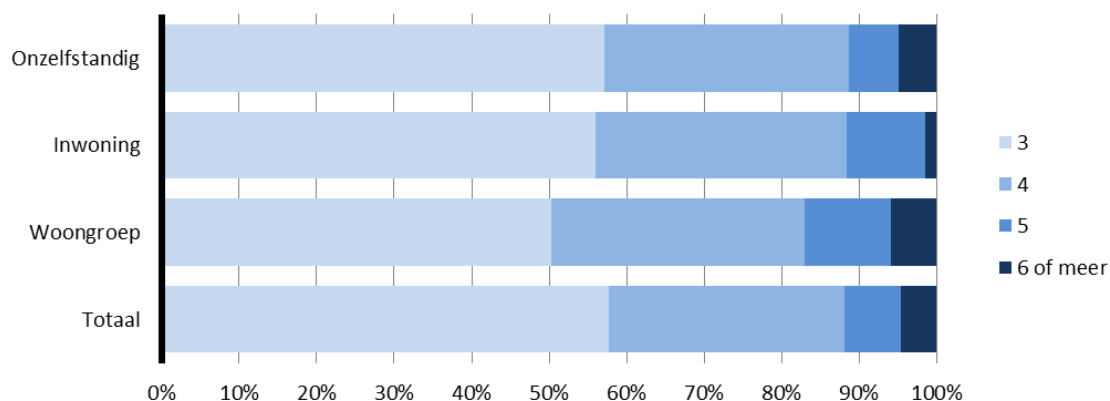
3.2.3 Aantal en leeftijd van bewoners

In de voorgaande paragrafen hebben we op basis van de informatie uit de enquête over de woonsituatie per adres uiteindelijk een onderscheid gemaakt tussen de drie verschillende vormen van woningdelen die er volgens de beleidsregels zijn. In deze en de volgende paragrafen geven we meer informatie over de bewoners van deze adressen. We doen dat onderscheiden naar de drie groepen die aan het einde van paragraaf 3.2.2 geïdentificeerd zijn. In die groepen hebben we de volgende aantallen respondenten:

- woongroep in zelfstandige woning: 58 respondenten
- onzelfstandig: 580 respondenten
- inwoning: 276 respondenten
- onbekend: 97 respondenten (deze zijn in de figuren niet meegenomen)

Woningdelen gaat over woningen die door ten minste drie volwassen bewoners worden bewoond. Met meer bewoners kan ook – in principe is daar geen limiet aan gesteld. Figuur 3-4 geeft aan hoe het aantal bewoners verdeeld is over de verschillende vormen van woningdelen.

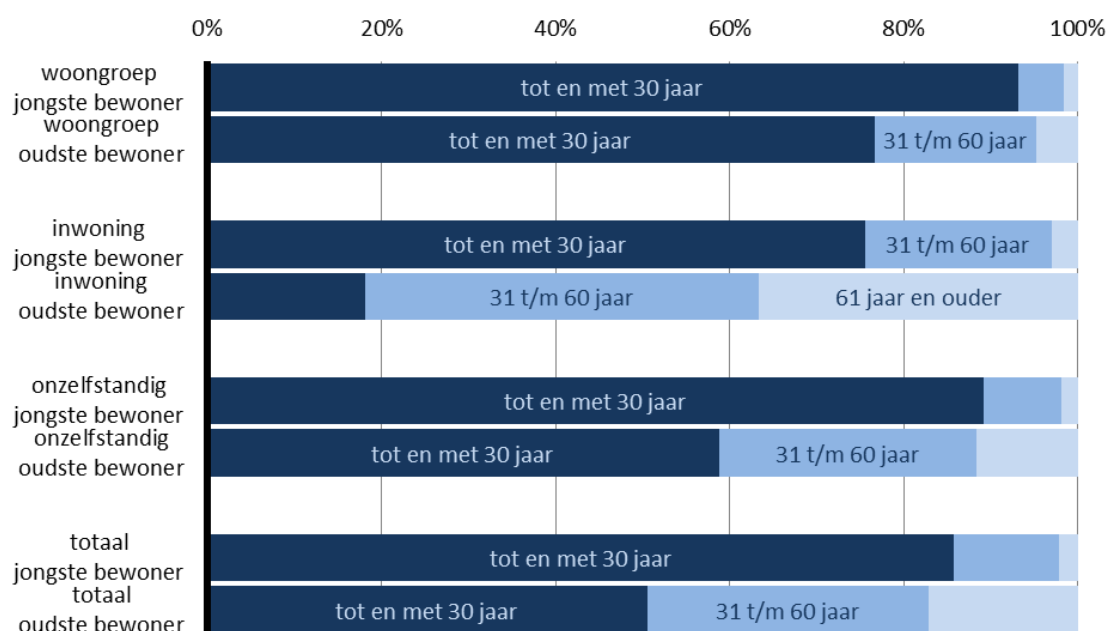
Figuur 3-4 Aantal bewoners per woning naar type woningdelen



Bij alle vormen komt woningdelen met drie of vier volwassenen het meest voor. Vooral bij onzelfstandige bewoning komen ook hogere aantallen bewoners voor, tot maximaal 18.

Qua leeftijd (Figuur 3-5) blijkt dat woningdelen vooral bij jongeren populair is, zoals verwacht. Bij inwoning geldt dat er een groot verschil is tussen de jongste en de oudste bewoners per woning. Dat klopt met het beeld van deze verhuurvorm, waarbij een wat oudere hoofdbewoner (de hospita) een deel van de woning beschikbaar stelt aan een aantal jongere onderhuurders.

Figuur 3-5 Leeftijd van de jongste en oudste bewoner bij verschillende typen woningdelen



3.2.4 Wie zijn de woningeigenaren?

Naar de woningeigenaren is op twee manieren gevraagd in de enquête. Allereerst is de vraag gesteld of de eigenaar van de woning zelf in de woning woont. Daarnaast is gevraagd of het om een huurwoning – van corporatie of particuliere verhuurder – gaat, of om een koopwoning. Met de beantwoording van die beide vragen is het niet mogelijk om een precies beeld te schetsen van de woningeigenaren, omdat de vragen soms niet eenduidig geïnterpreteerd zijn door de respondenten¹⁵.

Op de vraag naar de eigenaar van de woning, wordt voor 2.800 adressen het antwoord ‘een corporatie’ gegeven. In 5.400 gevallen wordt er gehuurd van een particuliere verhuurder. Daarnaast zijn er 4.100 adressen waar volgens de respondenten sprake is van een koopwoning en een kleine 300 adressen dat niet in één van deze drie categorieën past. Vermoedelijk is er – gezien de verschillen tussen deze vraag en de vraag of de eigenaar één van de bewoners zelf was – bij de respondenten wat onduidelijkheid over de begrippen eigenaar, koopwoning en hoofdbewoner.

3.2.5 Huurprijzen en inkomens

In de enquête is gevraagd naar een indicatie van de huurprijs in vijf categorieën. Deze vraag is alleen beantwoord door respondenten die aangeven dat ze de woning van

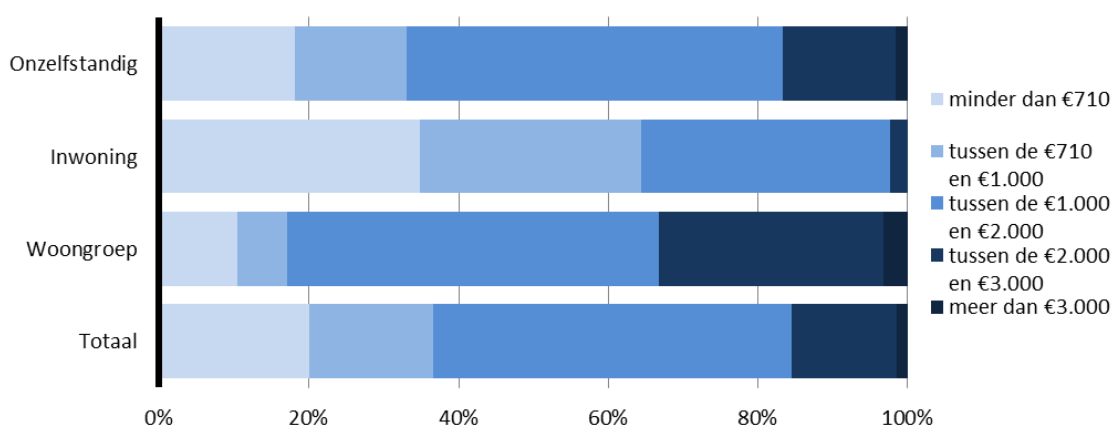
15

Bijvoorbeeld respondenten die aangeven te huren van een woningcorporatie en die ook aangeven dat de eigenaar van de woning in de woning woont. Andersom is er een behoorlijk aantal respondenten aangeeft dat de eigenaar van de woning niet in de woning woont, maar vervolgens wel aangeeft dat het gaat om een koopwoning en dus niet gevraagd wordt naar de huur.

een corporatie of van een particuliere verhuurder wonen. In totaal hebben 601 respondenten deze vraag beantwoord; een significant aantal respondenten geeft aan deze vraag niet te willen beantwoorden.

In Figuur 3-6 staat de verdeling van de vier typen woningdelen naar huurprijscategorie. Het valt op dat inwoning over het algemeen een goedkopere categorie is dan de twee andere vormen van woningdelen. Van de woningen waar sprake is van inwoning, komt een totale huur van minder dan €710 het meeste voor. Bij de andere typen – onzelfstandige bewoning, een woongroep in een zelfstandige woning en de onbekende typen – komt een huur per woning van tussen de €1.000 en €2.000 het meeste voor.

Figuur 3-6 Huurprijscategorie naar type woningdelen



Om huurprijzen per bewoner te berekenen, is het nodig om de huurprijscategorieën te vertalen naar huurprijzen. In Figuur 3-8 en in Figuur 3-9 is een bandbreedte weergegeven, gebaseerd op de onder- en bovengrenzen van de verschillende categorieën. Om deze bandbreedte te berekenen, is de onderste categorie bepaald als €355 tot €710 en de bovenste categorie als €3.000 tot €4.000.¹⁶ Figuur 3-8 geeft de bandbreedte voor de huur per gedeelde woning en Figuur 3-9 vertaalt dat met behulp van het opgegeven aantal bewoners naar een huur per (volwassen) bewoner.

Er zijn zowel per woning als per huurder behoorlijke verschillen te zien tussen woningen van corporaties en woningen van particuliere verhuurders. In alle gevallen ligt de bandbreedte bij particuliere verhuurders hoger dan bij corporatiewoningen. Zoals ook blijkt uit Figuur 3-7 is de huur bij inwoning het laagste; bij corporatiewoningen is het verschil niet groot, bij particuliere verhuurders is het verschil tussen inwoning en andere vormen van woningdelen groter.

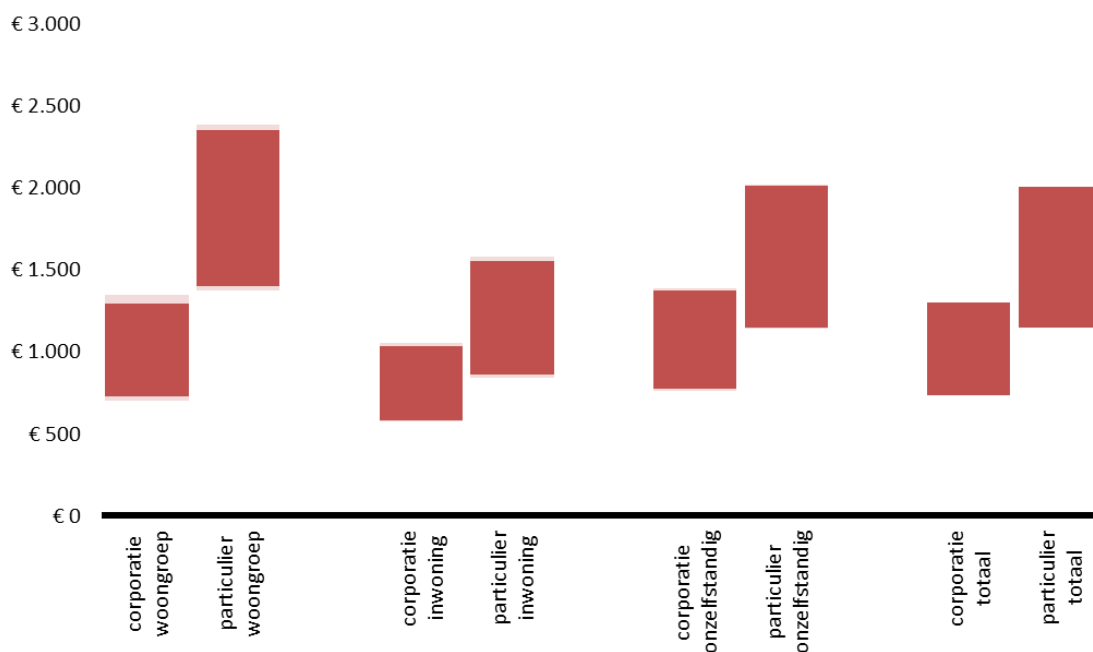
Omgerekend naar huur per bewoner blijkt dat men in een corporatiewoning – afhankelijk van het type woningdelen – zo'n €200 tot €400 per persoon per maand betaalt. Particuliere verhuurders zitten op een hoger huurniveau, dat begint bij ongeveer

16

Als we kiezen voor het alternatief, geen onder- respectievelijk bovengrens in de onderste en bovenste categorie, wordt de ondergrens in de meeste gevallen iets hoger en de bovengrens iets lager.

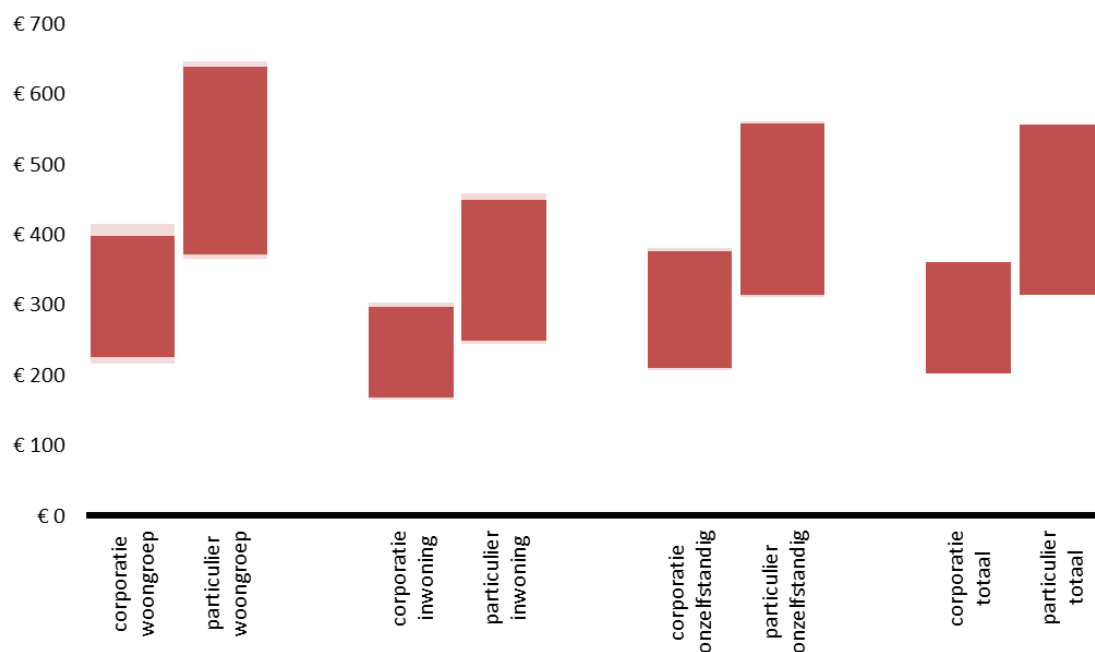
€300 per maand (behalve bij inwoning) en al snel rond de €500 per maand eindigt. Bij woongroepen in een zelfstandige woning is de huur vaak zelfs nog hoger, tot €600 per maand per persoon.

Figuur 3-7 Spreiding huur per woning naar type verhuurder en type woningdelen



Toelichting op de figuren: in de enquête zijn geen exacte huurbedragen gevraagd, maar is een indeling in huurprijscategorieën gehanteerd (zie ook figuur 3-6). De donkerrode balk geeft de gemiddelde onder- en bovengrens weer. Dat gemiddelde wordt betrouwbaarder wanneer er meer waarnemingen zijn. De lichtroze balk zegt iets over de betrouwbaarheid van het berekende gemiddelde: aan de onderzijde is dit de gemiddelde ondergrens van de huurprijs minus één standaardfout en aan de bovenzijde de gemiddelde bovengrens plus één standaardfout. Voor de figuur met de gemiddelde inkomens geeft de donkerrode streep het gemiddelde, met als bandbreedte plus of min één standaardfout.

Figuur 3-8 Spreiding huur per bewoner naar type verhuurder en type woningdelen

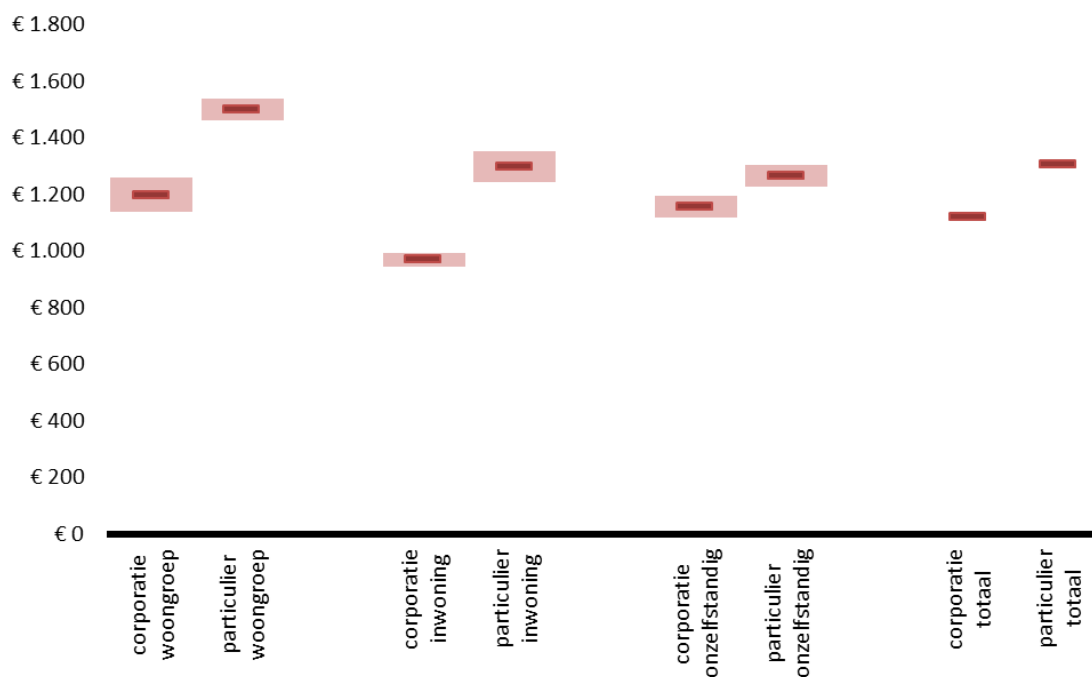


Naast de huurprijzen kunnen we ook de inkomens van de bewoners met behulp van de enquêteresultaten indicatief in beeld brengen. In de enquête is gevraagd of respondenten hun netto maandinkomen op willen geven; lang niet alle respondenten willen dat, en een deel heeft vermoedelijk de vraag niet juist geïnterpreteerd¹⁷. Figuur 3-9 geeft de gemiddelde inkomens voor de verschillende groepen weer, met de standaardfout ten opzichte van het gemiddelde. Over het algemeen hebben bewoners die in een woning van een particuliere verhuurder wonen een hoger inkomen dan bewoners die in een corporatiewoning wonen.

17

Bijvoorbeeld, een netto maandinkomen van €72.000 voor een woning waar drie volwassenen wonen.

Figuur 3-9 Spreiding inkomens naar type verhuurder en type woningdelen



4 Woongroepen en vergunningen in de praktijk

Naast op basis van de enquêteresultaten kan de praktijk ook beschreven worden op basis van wat bij de gemeente bekend is: de meldingen van woongroepen en verleende vergunningen voor onzelfstandige bewoning. In dit hoofdstuk beschrijven we die andere kant van de praktijk. De cijfers van stadsdelen en gemeente vullen we aan met het beeld van de bewoners zelf: hoe zijn mensen tot het wonen in een woongroep gekomen en hoe werkt dat in de praktijk?

4.1 Meldingen van woongroepen¹⁸

De gemeente houdt gegevens bij van woongroepen die zich sinds de start van de regels hebben gemeld. Sinds de invoering van de nieuwe beleidsregels hebben 72 woongroepen zich gemeld; van 68 van hen is de aanvraag afgehandeld, vier aanvragen zijn nog in behandeling.

Merendeel is goedgekeurd

Het merendeel van de verzoeken is akkoord bevonden: 52 van de 68 behandelde aanvragen. Dit zijn woningen die variëren in oppervlakte (van 70 m² GBO tot ruim 300 m² GBO) en in aantallen kamers en personen (van drie tot negen). De woningen liggen verspreid over de gemeente en zijn eigendom van particuliere eigenaren. Geen van de woongroepen huurt een woning van een corporatie.

Het zijn voornamelijk nieuwe woongroepen die zich hebben gemeld bij de gemeente. Ten minste 5 woongroepen bestonden al ten tijde van de invoering van de regels en hebben aanspraak gemaakt op de overgangsregeling. Dat betekent dat de huidige woonsituatie in deze gevallen voldoet aan de oppervlakenorm (15 m² pp) of aan de eis van de extra gemeenschappelijke ruimte.

16 afgewezen meldingen

Van 16 woongroepen die zich meldden is het verzoek afgewezen. De registratie van de gemeente geeft een indruk van de redenen voor die afwijzingen.

Bij de meeste afwijzingen spelen het ontbreken van een gemeenschappelijke ruimte en/of onvoldoende oppervlakte per persoon een rol. In sommige gevallen is het huurcontract niet door alle bewoners getekend. Eén keer bleek er sprake van een studentenhuus en dus kamergewijze verhuur. Een klein aantal aanvragers heeft nooit de juiste stukken geleverd en daarom is de aanvraag niet goedgekeurd. Daarop volgt niet altijd handhaving.¹⁹

¹⁸

Deze paragraaf is gebaseerd op cijfers van de Gemeente Amsterdam.

¹⁹

Wel volgt (verdere) handhaving als de melding voorafgegaan was door handhavend optreden van de gemeente.

4.2 Bewoners van woongroepen

Om een indruk te krijgen van de woonsituatie van woongroepen en hoe de gemeentelijke beleidsregels in hun geval hebben uitgewerkt, is telefonisch contact gelegd met enkele woongroepen die zich in het afgelopen half jaar bij de gemeente hebben gemeld²⁰. Er zijn zowel woongroepen benaderd waarvan de aanvraag is goedgekeurd, als groepen waarvan de aanvraag is afgewezen. Onderstaande beschrijvingen geven een indruk van wat in deze gesprekken naar voren is gekomen²¹.

Woongroep geen bewuste keuze, maar wel voordelen

Het merendeel van de woongroepleden die wij hebben gesproken, woont een half jaar of minder in hun huidige woning. Sommigen hebben een bewuste keuze gemaakt om een woning te delen, maar geen van de geïnterviewden heeft bewust gekozen voor het wonen in een 'woongroep in zelfstandige woning'. Deze vorm van woningdelen was vooraf niet bij hen bekend. De meeste bewoners zijn daar door hun verhuurder of het bemiddelingskantoor op gewezen.

De voornaamste redenen om een woning te delen is kostendeling, gevolgd door de schaarste aan woningen en tot slot de mogelijkheid om (gezellig) samen te wonen met vrienden. Dat betekent dat woningdelen voor veel van de gesproken bewoners geen ideaal is maar veeleer een praktische of noodzakelijke oplossing: bij gebrek aan een betaalbaar alternatief kiest men voor het delen van een woning.

Coöptatie en één gemeenschappelijke rekening

Alle geïnterviewden delen hun woning met drie of meer (alleenstaande) volwassenen. De meeste woningen worden bewoond door meer dan vijf bewoners (aantal varieert tussen de drie en de zeven). Wanneer er een nieuwe medebewoner moet worden gekozen, doen de bewoners dat op basis van coöptatie (in overleg met de medebewoners).

Voor het betalen van de vaste lasten (inclusief de huur) maken de woongroepen gebruik van een gemeenschappelijke rekening. In een enkel geval is er sprake van een aparte rekening die wordt beheerd door één van de bewoners, waar de anderen hun bijdrage voor de vaste lasten naar over maken, en hij vervolgens de vaste lasten van betaalt.

Particuliere woning met een gemeenschappelijk huurcontract

De meeste geïnterviewden hebben via een bemiddelingskantoor hun huidige woning gevonden. De beschikbare woningen werden vaak via Facebook aangeboden voor verhuur. Daarnaast is 'via onderlinge contacten' een veel voorkomende manier om een woning te vinden.

²⁰ De gesprekken zijn gevoerd met de melders van de woongroep. In één enkel geval is gesproken met een verhuurder. Uiteindelijk hebben we met zeven bewoners van een (gemelde) woongroep contact gehad.

²¹ Het kan zijn dat hiersprake is van selectieve respons: dat alleen die respondenten die goede ervaringen hebben met woningdelen in een woongroep mee hebben gewerkt aan de telefonische enquête.

Alle woningen worden gehuurd van een particuliere verhuurder. De meeste bewoners hebben een gezamenlijk huurcontract dat door alle bewoners is ondertekend. Opvallend daarbij is dat er bij één daarvan sprake is van een gezamenlijk huurcontract in combinatie met afzonderlijke contracten per kamer. De hoogte van de huur is bij het merendeel van de bewoners afhankelijk van de grootte van de kamer. Anders gezegd: de totale huurprijs wordt in dat geval naar rato van de grootte van de gehuurde kamer verdeeld over de bewoners.

Relatief grote woningen

Uit de gesprekken blijkt dat de woongroepen voornamelijk in woningen wonen die bestaan uit meerdere woonlagen; dit zijn voornamelijk appartementen. De totale oppervlakte van de woningen varieert tussen de 70 en 200 m²; het gemiddelde ligt rond de 100 m². Dit zijn voor Amsterdamse begrippen relatief grote woningen. De woongroepleden beschikken over het algemeen over een eigen kamer met een oppervlakte van 15m² of meer. Verder beschikt iedereen naast een eigen kamer over een gemeenschappelijke ruimte in de vorm van een woonkamer en/of keuken.

Het merendeel van de woningen is geschikt gemaakt voor de bewoning door meerdere personen. Enkele bewoners geven expliciet aan dat er maatregelen zijn getroffen in het kader van de brandveiligheid. Conform de gemeentelijke beleidsregels gaat het hier om woningen waar meer dan vijf mensen wonen. Daarnaast geven enkele bewoners aan dat er extra kamers zijn gemaakt om meer mensen in de woning te kunnen huisvesten.

Wie neemt het initiatief?

Nagenoeg alle geïnterviewden hebben in 2015 een melding bij de gemeente gedaan van een nieuw gevormde woongroep. Uit de gesprekken blijkt dat het onduidelijk is of het initiatief van de bewoners zelf, of van de verhuurder of het bemiddelingskantoor kwam. In een enkel geval werden de bewoners door de gemeente gewezen op de mogelijkheid voor het aanmelden c.q. vormen van een woongroep. Aanleiding hiervoor vormde dat de woonsituatie niet in lijn was met de gemeentelijke beleidsregels. De bewoners hebben vervolgens wel zelf een melding voor een woongroep gedaan.

Het onderliggende probleem is dat niet duidelijk gedefinieerd is wat wordt verstaan onder 'het initiatief nemen'. De bewoners zijn degenen die de melding doen, maar worden vaak gewezen door anderen op de noodzaak dan wel mogelijkheid om dat te doen. Woongroepen blijken niet vaak tot stand te komen vanuit een groep bewoners die elkaar al langer kent en nu samen een woning wil delen; het gaat vaker om een groep bewoners die woonruimte nodig hebben en de mogelijkheid van de woongroep in een zelfstandige woning daarvoor aangrijpen.

4.3 Omzettingen naar kamergewijze verhuur

Als een vorm van woningdelen niet te classificeren is als inwoning of als een woongroep in een zelfstandige woning, wordt dat door de gemeente gezien als onzelfstandige bewoning (kamergewijze verhuur dus). Dat is alleen toegestaan als daarvoor een vergunning is afgegeven, omdat het geldt als woningonttrekking in de zin van de

Huisvestingsverordening²². De instanties die deze vergunningen verlenen, zijn de stadsdelen. Bij alle zeven stadsdelen is geïnventariseerd of er vergunningen voor onzelfstandige bewoning zijn afgegeven en zo ja, hoe veel.

Uit een inventarisatie blijkt dat in de meeste stadsdelen dergelijke vergunningen niet of nauwelijks verleend worden (zie tabel 4-1). In Centrum, Oost en West blijkt geen enkele vergunning te zijn verleend; in Noord (2) en Zuid (1) zijn dat er slechts enkele. In Nieuw-West en Zuidoost komt het vaker voor. Stadsdeel Zuidoost heeft 64 vergunningen voor onzelfstandige bewoning verleend. In Nieuw-West zijn dat er beduidend minder (vijf verleende vergunningen), maar het totaal aantal aanvragen daar bedraagt slechts elf (waarvan drie nog in behandeling zijn).

Tabel 4-1 Omzettingsvergunningen zelfstandige naar onzelfstandige woonruimte

Stadsdeel	Totaal aantal omzettingen
Centrum	0
Nieuw-West	5
Noord	2
Oost	0
West	0
Zuid	1
Zuidoost	64
TOTAAL	72

Uit deze cijfers blijkt dat het in de stadsdelen Nieuw-West en Zuidoost gemakkelijker is om een onttrekkingsvergunning te krijgen. Voor 1 januari 2016 kon elk stadsdeel daar eigen beleid voor formuleren. Tabel 4-1 geeft aan hoe de stadsdelen daar voor 1 januari 2016 mee omgingen. Behalve voor woningen ten behoeve van zorg voor een specifieke doelgroep (bijvoorbeeld begeleid wonen) was omzetten van zelfstandig naar onzelfstandig in de meeste stadsdelen niet toegestaan. Zuidoost had een relatief soepel beleid, Noord verbood omzettingen in iedere situatie.

Tabel 4-2 Overzicht (voormalig) beleid onttrekkingen per stadsdeel

Voorwaarden	West	Oost	Zuid	Zuidoost	Centrum
Minimaal gbo 12 m ² en leefbaarheid en met reële compensatie		x			
Koopwoningen en vrije sector huur, minimale gbo voor onzelfstandige woonruimte				x	
Max. 25 % per eenzelfde trappenhuis of galerij	x				
Huurwoningen t.b.v. specifieke zorgbehoefte	x	x	x		x

22

Dat geldt niet voor woningen die als studentenwoning gerealiseerd zijn; een onttrekkingsvergunning is nodig voor het onzelfstandig gaan wonen van een woning die als zelfstandige woning is bedoeld.

5 Handhaving in de praktijk

De handhaving van de regels voor woningdelen vindt plaats binnen het geheel van de handhaving van het woonbeleid. Verantwoordelijk hiervoor is de afdeling handhaving van de afdeling Wonen. Deze afdeling houdt zich vooral bezig met de situatie in niet-corporatiewoningen; de corporatiewoningen handhaven zelf in hun eigen woningen. Op basis van verschillende gesprekken is in dit hoofdstuk een beeld van de handhavingspraktijk geschetst.

5.1 Werkwijze handhaving

Potentiële handhavingssituaties komen op verschillende manieren in beeld bij de handhavers. Een gebruikelijk startpunt is een eigen inventarisatie vanuit project Tatra of van een melding vanuit de Basisregistratie Personen van adressen waar drie of meer volwassene staan ingeschreven. Ook 'project Zoeklicht', het gezamenlijke project van gemeente en woningcorporaties om woonfraude te bestrijden, levert informatie over adressen waar mogelijk sprake is van het delen van een woning. Via deze routes komen er wekelijks enkele tientallen nieuwe potentiële handhavingssituaties aan de orde. Vanwege de beschikbare handhavingcapaciteit moet daar een eerste selectie gemaakt worden van casus voor nader onderzoek. Deze selectie vindt plaats op basis van prioriteitsgebieden en beleidsprioriteiten, zoals handhaving op illegale hotels.

Naast via de eigen inventarisatie laat het onderzoek zien dat er andere startpunten zijn voor een handhavingstraject. Zo zijn er handhavingstrajecten gestart na meldingen van omwonenden. Ook de afdeling Bouw- en Woningtoezicht (BWT) geeft soms aan na inspectie dat de feitelijke situatie lijkt op kamergewijze verhuur. Tot slot gebeurt het dan eigenaars al vanuit een ander traject in beeld zijn of dat men per toeval stuit op een ongewenste woonsituatie.

Voorbeelden uit de praktijk:

DBI constateerde dat er veertien personen stonden ingeschreven op dit adres

De buurvrouw meldde overlast van studenten in de naastgelegen woning

De woning was verkocht door een corporatie en het was een raadslid opgevallen dat er kort daarna kamers te huur werden aangeboden op dat adres

De tweede fase in het handhavingstraject is het ter plaatse inspecteren van de feitelijke woonsituaties. Meestal werken bewoners hier zonder problemen aan mee, maar in een enkel uitzonderlijk geval is een machtiging tot binnentreden nodig. Bij (het vermoeden van) bewoning door vijf of meer personen vindt ook een controle plaats van de brandveiligheid van de woning. Het blijkt dat de feitelijke situatie niet altijd overeenkomt met de registraties: mensen staan niet ingeschreven, of er staan mensen ingeschreven die er niet feitelijk wonen.

Voorbeelden uit de praktijk:

Bij de woning hoort een souterrain, waar ook mensen zijn aangetroffen.

Volgens de registratie had de woning acht kamers en waren er vijf mensen ingeschreven. Bij het huisbezoek bleek dat er minder dan vijf kamers waren voor acht bewoners met allerlei verschillende nationaliteiten.

De woningen worden gebruikt door een schoonmaakbedrijf voor huisvesting van personeel.

In veel gevallen is de eerste stap na constatering dat er feitelijk sprake is van het delen van een woning dat er onderzocht wordt in hoeverre het mogelijk is om die situatie te legaliseren. Dat betekent allereerst dat er bij het stadsdeel nagegaan wordt of een vergunning voor kamergewijze verhuur (= onttrekking in de zin van de Huisvestingsverordening) voor die woning af te geven is. Vanuit de verhuurder wordt daarnaast wel geprobeerd de situatie te legaliseren door het initiëren van een 'woongroep in een zelfstandige woning'.

Wanneer legaliseren niet mogelijk is, krijgt de verhuurder een boete op grond van de Huisvestingsverordening en een last onder dwangsom om de situatie in orde te maken. Dat betekent over het algemeen dat de verhuurder voor de bewoners een nieuw onderkomen zou moeten zoeken; zij hebben immers recht op huurbescherming. In combinatie met de hoge inkomsten voor verhuurders uit het onzelfstandig verhuren van woningen maakt dat dat sommige verhuurders niet snel geneigd zijn aan de opgelegde last gehoor te geven.

5.2 Frequentie voorkomen handhavingssituaties

Uit de verschillende bronnen worden, zoals gezegd, enkele tientallen nieuwe potentiële handhavingssituaties per week afgeleid. Doordat een selectie aan het begin al nodig is, is niet te zeggen in hoeveel gevallen het daadwerkelijk gaat om afwijking van de beleidsregels.

Ook is onduidelijk hoe vaak kamergewijze verhuur in de praktijk voorkomt. Deze woonvorm wordt vaak niet gemeld, om zo de verplichte vergunning te omzeilen. Het aantal woningen dat daadwerkelijk gedeeld wordt, is daarom door de handhavers niet in beeld te brengen.

De indruk van de handhavingsmedewerkers is dat inwoning bij handhavingsszaken niet tot nauwelijks voorkomt en zelden tot problemen leidt.

5.3 Effect handhaving

Idealiter is het effect van handhaven dat de ongewenste situatie wordt opgeheven. In de praktijk blijkt dat dat niet altijd het geval is. Eén reden die daarbij een rol speelt, is dat grote particuliere verhuurders niet snel onder de indruk zijn van de opgelegde boetes en dwangsommen.

Een andere reden is dat verhuurders uitstekend op de hoogte zijn van de mogelijkheden van de regelgeving. Sinds de invoering van de nieuwe woningdeelregels wordt,

bijvoorbeeld, vaak geprobeerd om de situatie te legaliseren als een 'woongroep in een zelfstandige woning'. Dat betekent dat een gezamenlijk huurcontract wordt aangemaakt en een melding wordt gedaan van een woongroep bij de afdeling Wonen. Wanneer de woongroep geïnitieerd is door de verhuurder, is dat feitelijk tegen de intentie van de regels; of dat het geval is, is in de praktijk echter niet aan te tonen.

De achterliggende oorzaak voor deze twee kanttekeningen is dat de druk op de woningmarkt in Amsterdam zo hoog is, dat de feitelijke vraag naar gedeelde woningen blijft bestaan. Dit maakt dat het verhuren van een gedeelde woning voor eigenaren (financieel) erg aantrekkelijk is (de opbrengsten bedragen €500 per verhuurder kamer) en dat huurders weinig kritisch zijn over de praktijken van verhuurders: zij zijn allang blij dat ze een (deel van) woning hebben kunnen vinden.

5.4 Knelpunten bij de handhaving

Voor de handhaving is er een aantal knelpunten aan de nieuwe woningdeelregels:

- Het hoofdknelpunt is dat de regels onvoldoende eenduidig zijn. Dat is gegeven met het spanningsveld tussen het niet willen onttrekken van een woning (Huisvestingsverordening) en het wel mogelijk willen maken van gedeelde bewoning. Dat betekent dat een situatie die feitelijk hetzelfde is – er wonen meerdere zelfstandige huishoudens in één zelfstandige woning – in sommige situaties wordt aangemerkt als kamergewijze verhuur (waardoor het zonder vergunning niet toegestaan is) en in andere situaties als een woongroep in een zelfstandige woning (wel toegestaan). Dit onderscheid is juridisch al ingewikkeld en aan de mees te bewoners in ieder geval niet goed duidelijk te maken. Daarmee wordt een gevoel van rechtsongelijkheid in de hand gewerkt.
- Een ander knelpunt was dat ieder stadsdeel een eigen beleid voor kamergewijze verhuur had. Dat beleid was niet altijd even duidelijk. In de praktijk leidde dat ertoe dat de (stedelijke) handhavers in het ene stadsdeel een situatie wel konden legaliseren als kamergewijze verhuur en in een ander stadsdeel niet. Inmiddels zijn de richtlijnen daarvoor op stedelijk niveau vastgesteld.
- In meerdere gevallen zijn de bewoners zelf niet bekend met het feit dat zij daar onrechtmatig wonen. De gemeente wil niet dat de bewoners gedupeerd worden voor het gedrag van de verhuurder. Dat beperkt de mogelijke inzet van handhavingsinstrumenten; bestuursdwang is, bijvoorbeeld, wel in te zetten maar leidt er waarschijnlijk toe dat de huurders uiteindelijk op straat staan.

6 Verhuurders

Een belangrijke rol bij woningdelen is weggelegd voor verhuurders. In het onderzoek hebben we onderscheid gemaakt tussen corporaties en particuliere verhuurders. Met beide is een aantal gesprekken gevoerd, daarnaast heeft een deel van de corporaties cijfers over woningdelen aangeleverd. Feitelijke informatie over het aantal en soort gedeelde woningen blijkt overigens van verhuurders moeilijk te verkrijgen te zijn.

6.1 Corporaties

Voor het onderzoek zijn groeps gesprekken gevoerd met de zes grootste corporaties in Amsterdam, te weten Stadgenoot, Rochdale, Ymere, Eigen Haard, De Key en de Alliantie. Daarnaast hebben deze corporaties gegevens aangeleverd over woningen die verhuurd zijn aan drie of meer volwassenen die samen geen gezin vormen.

Beperkte beleidsmatige aandacht

Opvallend is dat de meeste corporaties weinig specifieke aandacht geven aan woningdelen. Slechts twee van de zes corporaties houden administratief bij in welke woningen drie of meer volwassenen wonen – en kunnen die gegevens dus ook aanleveren. Wanneer woningdelen een aandachtspunt is voor de corporaties, is dat in positieve zin: woningdelen wordt gezien als kans om meer mensen, ook uit de primaire doelgroep, aan woonruimte te helpen. Drie corporaties hebben geen beleid voor woningdelen, één is beleid over woningdelen aan het ontwikkelen. De twee andere corporaties, degene die woningdelen registreren, voeren er naar eigen zeggen ook geen beleid op, maar blijken in de praktijk in zekere zin wel te sturen op woningdelen. Het gaat dan, bijvoorbeeld, om het behouden van de woningen met een huur tot €900 voor middeninkomen-huishoudens.

‘Friendscontracten’

Dat vier van de corporaties niet registreren of er sprake is van woningdelen of niet, is ook omdat de corporaties contractueel geen aparte vorm hebben voor woningdelen. Er wordt veel gesproken over ‘friendscontracten’, maar in de praktijk werkt geen van de corporaties met een formeel contract voor meer dan twee huurders. Sommige corporaties registreren wel de eventuele derde huurder, maar deze is niet als huurder op het contract opgenomen. Andere corporaties geven aan geen bezwaar te zien wanneer na toewijzing van de woning er andere huisgenoten bij de huurder intrekken; naar de mening van deze corporaties is dat niet zo zeer een probleem, als wel een oplossing voor het tekort aan betaalbare woonruimte in Amsterdam.

Het gaat daarbij altijd wel om woningen in het segment boven de huurtoeslaggrens. Voor woningen waarvoor de huisvestingsverordening de verdeling regelt, is woningdelen niet toegestaan. Het heeft in dat segment voor de bewoners echter ook geen

voordeel, omdat men vaak juist een woning gaat delen om op korte termijn betaalbare woonruimte te kunnen krijgen.

Alleen Rochdale en Stadgenoot kunnen cijfers aanleveren over het aantal verhuringen met dergelijke friendscontracten voor woningdelen. Stadgenoot is daar in 2013 mee begonnen, Rochdale pas in 2015. Dat verschil is terug te zien in het aantal verhuringen met dergelijke contracten: bij Rochdale zijn dat er ruim 100, bij Stadgenoot ongeveer drie keer zo veel.

Coöptatierecht

Een uitdrukkelijk bezwaar dat de corporaties formuleren tegen de gemeentelijke beleidsregels voor woningdelen, is het coöptatierecht voor de bewoners. Het argument daartegen is dat de woning vanwege het coöptatierecht nooit meer terugkomt in de verhuurportefeuille van de corporatie: eens verhuurd aan een woongroep blijft de woning verhuurd aan een woongroep. Sommige corporaties onderzoeken in hoeverre dit knelpunt met tijdelijke huurcontracten te ondervangen is.

6.2 Particuliere verhuurders

De groep particuliere verhuurders is zeer heterogeen. De groep particuliere verhuurders varieert van professionele beleggers zoals pensioenfondsen en grote vastgoedpartijen tot particulieren die (vaak in afwachting van de verkoop) hun eigen woning verhuren. Tussen deze verhuurders en de huurders staan de makelaars als intermediaire partijen. Hoe er met woningdelen wordt omgegaan, bepaalt uiteindelijk de eigenaar en niet de makelaar. Dat is van belang voor het onderzoek, omdat we wel makelaars hebben gesproken (twee uitgebreidere interviews en een aantal telefonische contacten), maar geen eigenaren.

Eigenaren in soorten en maten

Voor zover we indirect een beeld hebben gekregen van de eigenaren, is dat beeld zeer divers. Er is – blijkens ook de gesprekken met de handhavers – een aantal (zeer) grote particuliere woningbezitters, maar volgens de geïnterviewde makelaars is leeuwendeel van de woningen voor woningdelen in eigendom van individuele particulieren. Dit zijn mensen die of in afwachting van de verkoop van hun woning, of als belegging voor de toekomst, bij verhuizing hun woning in Amsterdam te huur aanbieden.

Financieel belang

Voor die laatste groep is de financiële opbrengst van woningdelen aantrekkelijk. Deze groep particulieren heeft er primair belang bij dat met de verhuuropbrengst de kosten van de woning (vooral de hypotheek, plus een deel onderhoud en risico) gedekt kunnen worden. Voor de meeste wat grotere Amsterdamse eigen woningen is daar een behoorlijk hoge huur voor nodig, die naast door een groep woningdelers normaal gesproken eigenlijk alleen door expats betaald wordt.

Particuliere verhuurders bestrijden daarbij dat er sprake zou zijn van prijsopdriving door woningdelen. Zij voeren aan dat de door de gemeente aangehouden indeling in prijsklassen van woningen losstaat van de realiteit op de Amsterdamse woningmarkt: waar volgens de gemeente de categorie 'dure huurwoningen' begint bij €950 per maand, spreken particuliere verhuurders van een goedkope categorie vrije sectorwoningen tot ongeveer €1.350, een middensegment tot circa €2.500 en een duur segment dat bij die prijs begint. Ook zonder woningdelen zijn deze woningen, aldus de betrokken makelaars, goed te verhuren.

Een buitenlandse markt

Zeker als het gaat om zelfstandig wonende huishoudens, maar ook voor een substantieel deel van de woningdelers, geldt volgens de makelaars dat het een buitenlandse markt is. Circa 90% van de woningverhuren in de commerciële vrije sector is aan buitenlandse huurders, aldus betrokkenen. Daarnaast zijn er andere groepen die een woning nodig hebben, maar onvoldoende vastheid hebben om een woning te kopen en daarom op zoek gaan naar een huurwoning.

Geen inwoning

Hoewel in de praktijk (blijkt uit de enquête) onderhuur ook voorkomt in woningen van particuliere verhuurders, geven betrokken makelaars aan dat deze vorm in vrijwel geen enkel geval is toegestaan door de verhuurder. Die aversie tegen onderverhuur heeft vooral een commercieel motief: men vindt het onterecht dat de huurder verdient aan het eigendom van de verhuurder. Een ander hoofdpunt volgens betrokkenen is dat eigenaren zicht willen houden op wie er in de woning woont. Dat betekent dat onderverhuur daar niet in past, evenmin als coöptatie.

Coöptatierecht

Een belangrijke reden voor deze individuele verhuurders om woningdelen niet toe te staan, is het coöptatierecht. Zoals ook de corporaties aangeven, maakt het recht op coöptatie dat de woning niet bij vertrek van de oorspronkelijke huurder(s) terugkomt bij de eigenaar. Zeker voor de groep die overweegt om de eigen woning op termijn weer te gaan bewonen of te verkopen, is dat een zwaarwegend bezwaar.

Grotere eigenaren

Ook grotere eigenaren hebben belang bij de hogere huurprijs die met woningdelen gerealiseerd kan worden. De indruk bestaat – vooral op basis van de gesprekken met handhavers – dat een deel van de grotere woningeigenaren daarbij meer geneigd is om risico te nemen dan de individuele woningeigenaren.

Daarnaast betekent woningdelen bij veel grotere eigenaren dat er op termijn hele complexen door woningdelers bewoond worden. Voor de omgeving heeft dat andere effecten dan het delen van een individuele woning. Te denken valt dan aan geluidsoverlast door meerdere woongroepen in één portiek of aan een sterk groeiend aantal fietsen op straat.

7 Beantwoording onderzoeksvragen

In de voorgaande vijf hoofdstukken zijn de verschillende gegevens die we hebben over woningdelen in Amsterdam afzonderlijk de revue gepasseerd. Die verschillende informatiebronnen worden in dit slothoofdstuk geïntegreerd, om zo te komen tot een beantwoording van de onderzoeksvragen. Dat leidt uiteindelijk in paragraaf 7.2 tot de beantwoording van de hoofdvraag. We sluiten af met een slotbeschouwing.

7.1 Beantwoording deelvragen

Er zijn 6 deelvragen geformuleerd, die we hieronder beantwoorden.

7.1.1 Op hoeveel adressen staan er drie of meer volwassenen ingeschreven?

Bureau OIS heeft een selectie gemaakt op basis van de BRP van alle adressen waar meer dan één huishouden en drie of meer volwassenen staan ingeschreven. Op basis van deze selectie zijn 18.743 adressen aangeschreven voor een enquête.

De uitkomst van die enquête (zie hoofdstuk 3) laat allereerst zien dat er een behoorlijk verschil zit tussen de adressen waar volgens de BRP sprake is van woningdelen en de antwoorden die mensen geven in de enquête. Van de 18.700 adressen waar volgens OIS sprake is van woningdelen, is dat volgens de enquête op slechts 12.700 adressen het geval. Veel respondenten geven aan dat er toch minder dan drie volwassenen op het adres wonen (bijvoorbeeld omdat één bewoner al verhuisd is), of blijken toch samen een gezin te vormen. De BRP blijkt dus geen nauwkeurige bron om woningdelen mee in kaart te brengen; handhavers weten dat ook en laten op een eerste signaal van woningdelen uit de BRP daarom altijd een huisbezoek volgen.

Met behulp van de respons uit de enquête kunnen de verschillende respondenten ingedeeld worden volgens de beleidsregels:

- is er sprake van inwoning,
- voldoet het adres aan de voorwaarden voor een woongroep in een zelfstandige woning of
- is er, omdat geen sprake is van één van de twee voorgaande categorieën, feitelijk sprake van onzelfstandige bewoning.

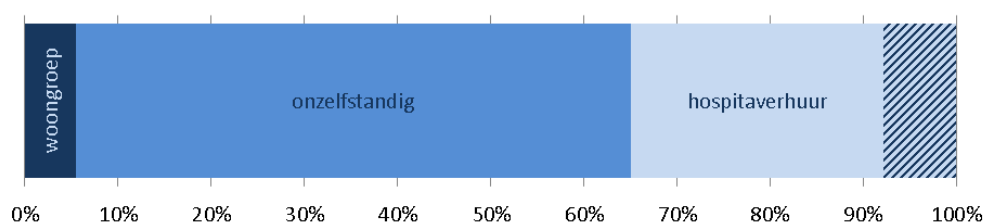
De woonsituatie van de respondenten is in het grootste deel van de gevallen te typeren als onzelfstandig (7.600 adressen). Dat is, althans, strikt gekomen volgens de beleidsregels het geval, omdat men niet voldoet aan alle voorwaarden van één van de andere twee vormen van woningdelen; men herkent dat lang niet altijd zelf als een onzelfstandige woonsituatie. In de praktijk hanteren veel betrokkenen als basisonderscheid tussen zelfstandige en onzelfstandige bewoning de vorm van het huurcontract: is er een gezamenlijk contract, dan is er sprake van zelfstandige bewoning; is er sprake van individuele contracten, dan is er sprake van onzelfstandige bewoning.

Daarnaast komt inwoning relatief vaak voor (3.400 adressen). Een knelpunt bij die woonvorm is de eis in de beleidsregels voor woningdelen dat minstens 50% van de woning het exclusieve domein van de hoofdbewoner dient te zijn. In veel gevallen geeft men wel aan dat er sprake is van een inwoningssituatie, maar is de situatie volgens de gemeentelijke beleidsregels vanwege deze oppervlakenorm te typeren als onzelfstandige bewoning. Woongroepen in een zelfstandige woning – al dan niet aangemeld – zijn zeldzaam en komen op basis van de (ongewogen) enquêteresultaten in ruim 5% van de gevallen van woningdelen voor, op ongeveer 700 adressen.

Met een groep woningdelers waarbij het type niet bepaald kan worden (omdat in de enquête niet alle gegevens zijn ingevuld) van ongeveer 1.000 adressen, komt de totale verdeling op het volgende (zie ook figuur 7-1):

- onzelfstandig: 7.600
- inwoning: 3.400
- woongroep: 700
- onbekend: 1.000

Figuur 7-1 Verdeling woningdelers naar type volgens de indeling van het beleid



In alle gevallen van woningdelen geldt dat het gaat om relatief jonge bewoners; de grote meerderheid is in de leeftijdscategorie tot en met 30 jaar. Dat geldt alleen niet voor inwoning, waar (in lijn met de verwachting) een deel van de bewoners ouder is. In de meeste gevallen gaat het bij woningdelen om drie of (minder vaak) vier bewoners per woning.

7.1.2 Op hoeveel adressen is er een woongroep gemeld bij de gemeente?

Er zijn 72 meldingen van woongroepen gedaan bij de gemeente. Vier van die meldingen zijn nog in behandeling, van de resterende 68 zijn er zestien afgewezen. Er blijven dus 52 toegekende woongroepen in zelfstandige woningen over.

Op basis van de gewogen enquêteresultaten zijn er meer adressen (zo'n 700) waar feitelijk sprake is van deze woonvorm²³. Op deze adressen wordt aan alle gestelde voorwaarden voldaan. De bewoners van deze adressen zouden zich kunnen melden bij de gemeente en dan in principe legaal een woning kunnen delen als woongroep.

23

Voor zover te beoordelen op basis van de vragen in de enquête; de criteria voor, bijvoorbeeld, woninggrootte zijn niet getoetst in de enquête.

Niet aan alle voorwaarden wordt even vaak voldaan. Bij de meeste woongroepen is sprake van coöptatie en van een gezamenlijke woonkamer. Ook de minimale oppervlakte per kamer is bij de gemelde woongroepen over het algemeen, maar niet altijd, conform het beleid. De indruk uit de gesprekken bij de handhavers en met woongroepen zelf is dat de voorwaarden voor wat betreft geluidsisolatie niet altijd nageleefd worden; geluidsoverlast is een veel gehoord bezwaar van omwonenden tegen woongroepen.

Een voorwaarde waar, strikt genomen, weinig aan voldaan wordt, is de voorwaarde dat de woongroep op initiatief van de huurders tot stand komt. Om te beginnen is dit criterium moeilijk te toetsen; het zijn hoe dan ook de huurders die de woongroep zelf aanmelden en of daar een initiatief van een verhuurder aan vooraf is gegaan, is onbekend. Feit is dat verhuurders de regeling aangrijpen om gedeelde verhuur van hun woningen mogelijk te maken; dit blijkt niet alleen uit de onderzochte handhavingsscases, maar ook uit het feit dat online woningen worden aangeboden waarbij potentiële huurders bijbehorende medebewoners kunnen uitzoeken, om samen als woongroep de woning te betrekken²⁴.

7.1.3 Op hoeveel adressen is er een vergunning verstrekt voor kamergewijze verhuur?

De meeste stadsdelen verstrekken zelden tot nooit vergunningen voor kamergewijze verhuur. Alleen in de stadsdelen Zuidoost (64 vergunningen) en Nieuw-West (vijf verleende vergunningen en drie aanvragen in behandeling) worden meerdere vergunningen afgegeven. De overige stadsdelen hebben nul, één of twee vergunningen afgegeven. Het beleid in deze stadsdelen was om niet mee te werken aan het verlenen van nieuwe vergunningen. Sinds 1 januari 2016 zijn deze beleidsverschillen weggefallen en is het omzettingsbeleid stedelijk geregeld.

Dat betekent dat op het overgrote deel van de adressen waar volgens de enquête onzelfstandig gewoond wordt, dat zonder omzettingsvergunning gebeurt. Op deze adressen is geen sprake van een woongroep of van inwoning volgens de beleidsregels, maar gezien het verleende aantal vergunningen is er ook geen sprake van een legale situatie van onzelfstandige bewoning. Onzelfstandige bewoning komt dus blijkens dit onderzoek in veel gevallen voor zonder dat daar een vergunning voor verleend is.

7.1.4 In hoeverre voorkomt het huidige beleid misstanden?

Allereerst geeft het onderzoek sterke aanwijzingen voor een praktijk die in beperkte mate wordt beïnvloed door de gemeentelijke regelgeving. Dat blijkt onder andere uit het grote aantal respondenten in de enquête dat volgens de beleidsregels feitelijk onzelfstandig woont, terwijl er geen vergunning voor afgegeven is. Dat laatste is immers slechts zo weinig gebeurd, dat het nooit de honderden respondenten die een woning delen en niet aan de criteria voor inwoning of een woongroep voldoen, kan verklaren. Het blijkt ook uit de beleidspraktijk bij de corporaties, die nagenoeg losstaat van de gemeentelijke beleidsregels.

²⁴

Een voorbeeld is de website van de 'Woondetective', www.woondetective.nl; daarnaast zijn er Facebookgroepen die zich met woningdelen in Amsterdam bezig houden.

Dat betekent dat het beleid maar in beperkte mate kan bijdragen aan het voorkomen van misstanden. Daar komt nog bij dat er discussie is over wat een 'misstand' zou moeten zijn. In de vraagstelling voor dit onderzoek (zie pagina 2) is een aantal potentiële misstanden genoemd: overbewoning, uitbuiting, (brand)onveiligheid, prijsopdrijving en overlast. Op al deze punten reguleert het beleid de bewoning, zodat er sprake is van vermindering van 'misstanden' door de beleidsregels. Er is echter ook sprake van situaties, blijkt uit het onderzoek, die een deel van de betrokkenen als onwenselijk zou betitelen, hoewel ze volgens het beleid zijn toegestaan. Alle betrokkenen blijken er huiverig voor om in deze gevallen te spreken over 'excessen' en 'misstanden'. Sommigen betitelen de hoge huurprijzen per kamer als een 'exces' of spreken van een misstand als drie van de vier woningen in één portiek aan woningdelers verhuurd zijn, maar de meeste mensen zijn hier huiverig voor, aangezien deze situaties door de beleidsregels toegestaan zijn. Ook speelt het feit dat de (mogelijk reële) ervaren overlast niet altijd toe te schrijven is aan het feit dat de woning gedeeld wordt: echte overlast door, bijvoorbeeld, geluid is geen probleem dat opgelost moet worden door het delen van een woning te verbieden.

Als er met die kanttekening wordt gekeken naar het voorkomen van potentiële ongewenste bijeffecten van woningdelen, blijkt dat de nieuwe beleidsregels voor een deel van die effecten in sommige gevallen effectief zijn. Het duidelijkste voorbeeld daarvan is de minimale woning- en kamergrootte bij woongroepen. De 'woongroep in een zelfstandige woning' is een juridische figuur geworden die in de praktijk gebruikt wordt om onzelfstandige bewoning te legaliseren, maar die er daarbij wel voor zorgt dat de bewoners individueel en collectief de beschikking hebben over voldoende leefruimte.

Wat betreft overlast voor de omgeving en prijsopdrijvende effecten hebben we geen aanwijzingen gevonden dat het beleid bijdraagt aan het voorkomen ervan. Mogelijk is zelfs sprake van een ongewenst effect. Veel huurwoningen van particuliere verhuurders die eerder voor één huishouden bedoeld waren, worden nu nadrukkelijk (ook) aangeboden voor woningdelen door een woongroep, met de bijbehorende huurprijs. Wanneer de realiseerbare huurprijs bij woningdelen hoger is dan bij bewoning door één huishouden, leidt dit bij commercieel georiënteerde verhuurders tot uitbreiding van het aantal gedeelde woningen.

Dat leidt er vervolgens toe – in gebieden waar een groot deel van het woningbezit in handen is van één particuliere eigenaar – dat overlast door concentratie van woningdelen kan optreden. Omwonenden geven aan dat met één (al dan niet legale) woongroep per portiek nog te leven is, maar dat er tegen de tijd dat per portiek de helft of meer van de woningen voor woningdelen verhuurd wordt vaak sprake is van (geluids)overlast in de portiek zelf en overlast van, bijvoorbeeld, rondzwervende fietsen op straat.

Wat niet voorkomen wordt met de beleidsregels is prijsopdrijving; woningdelen maakt het mogelijk in een groter deel van de huurwoningen hogere prijzen te realiseren. Voor een verhuurder met een commercieel oogmerk kan woningdelen daarom een aantrekkelijk alternatief zijn. Nu dat onder voorwaarden legaal gedaan kan worden, beïnvloedt dat de prijzen die voor (vrije sector) huurwoningen gevraagd worden. Daar komt bij dat vooralsnog niet duidelijk is of voor bewoners van woongroepen

huurprijsbeperking op basis van een puntensysteem voor onzelfstandige woonruimte bestaat, zoals dat bij kamerverhuur het geval is.²⁵ De andere kant is dat de bewoner in deze gevallen zekerheid over de woonsituatie 'koopt': de prijzen per kamer liggen bij bewoners van woongroepen hoger dan bij andere vormen van woningdelen, maar dit kan een weerspiegeling zijn van het feit dat er in dit geval, ook vanwege de expliciete betrokkenheid van de gemeente, sprake is van een stabiele en legale woonsituatie.

Onduidelijk is op basis van het onderzoek of het beleid brandonveilige situaties voorkomt. Feit is dat het grootste gedeelte van de gedeelde woningen bewoond wordt door vier of minder volwassenen. Aangezien aanvullende maatregelen voor brandveiligheid pas vereist zijn vanaf vijf volwassen bewoners, valt een groot deel van de gedeelde woningen niet onder deze regel.

7.1.5 Is het huidige beleid voor woningdelen handhaafbaar?

Naast de handhavingscapaciteit (die onder deelvraag 6 aan de orde komt) is er nog een aantal andere knelpunten voor effectieve handhaving. De belangrijkste twee zijn de complexiteit van de regelgeving en het draagvlak, ook gerelateerd aan de (zie paragraaf 7.1.4) onduidelijkheid over wat 'misstanden' zouden zijn.

In hoofdstuk 3 (figuur 3-3) is weergegeven hoe op basis van informatie over de feitelijke woonsituatie beoordeeld kan worden of er in de zin van de beleidsregels sprake is van onzelfstandige bewoning, inwoning of een woongroep in een zelfstandige woning. De complexiteit van die figuur laat in één oogopslag het belangrijkste knelpunt voor handhaving zien: er is geen sprake van eenduidigheid, van een transparant en communiceerbaar onderscheid tussen de ene en de andere vorm van woningdelen. Eenzelfde situatie kan in eerste instantie worden aangemerkt als onzelfstandige bewoning en vervolgens, na het ondertekenen van een gezamenlijk contract, van een woongroep in een zelfstandige woning. Ook mensen die zelf denken dat hun woonsituatie te typeren is als 'inwoning' - ze geven in de enquête aan dat er sprake is van een hoofdbewoner met onderhuurders - blijken volgens de beleidsregels vaak onzelfstandig te wonen, omdat ze niet voldoen aan het criterium dat ten minste de helft van de woning exclusief het domein van de hoofdbewoner is.

Die complexiteit en daaruit volgende onduidelijkheid maken dat het draagvlak voor handhaving beperkt is. Er zijn situaties waarover men vrij algemeen van mening is dat ze niet wenselijk zijn: er zijn, bijvoorbeeld, meer bewoners dan kamers of er zijn brandgevaarlijke situaties. In die gevallen is handhaving relatief eenvoudig. In andere situaties ligt handhaving gevoeliger, omdat het woonvormen betreft die volgens de beleidsregels weliswaar formeel niet toegestaan zijn, maar in de praktijk veel voorkomen en door veel mensen als 'bij de stad horend' of zelfs expliciet wenselijk worden gezien: vier werkende jongeren in een gedeeld appartement met vier slaapkamers, bijvoorbeeld. En het omgekeerde komt ook voor: situaties die formeel zijn toegestaan, maar waarbij veel mensen van mening zijn dat ze niet wenselijk zijn: vijf

²⁵ Er zijn nog geen uitspraken van de Huurcommissie over de huurprijs bij woongroepen, maar er is ook geen uitspraak van de Huurcommissie dat het puntensysteem in dit geval niet geldt.

Oost-Europese arbeidsmigranten die voor €500 per kamer in een gedeelde woning wonen, bijvoorbeeld.

Draagvlak voor strikte handhaving van de beleidsregels voor woningdelen is er in ieder geval niet aan verhuurderszijde, niet bij particuliere verhuurders en niet bij corporaties. Voor particuliere verhuurders spelen daarbij commerciële motieven een belangrijke rol; zij zien woningdelen als een kans. Echter, ook de corporaties zien, niet vanuit een commercieel, maar vanuit een volkshuisvestelijk motief, weinig heil in deze regels. Zij handhaven er dan ook nauwelijks op, omdat zij de situatie waarin drie personen met een laag- of middeninkomen samen een vrije sector huurwoning delen voor de volkshuisvesting vooral als een kans zien: er zijn drie huishoudens aan woonruimte geholpen, die anders op de woningmarkt geen enkele kans maakten.

Opvallend als het gaat om handhaving is de relatieve afwezigheid van de huurder zelf. De regels en daarmee ook de handhaving daarvan grijpen aan op het niveau van de verhuurder. Bij de huurders zelf zijn de regels over het algemeen niet of nauwelijks bekend. Dit is voor de handhavers een drempel om tot al te strikte handhaving over te gaan, omdat men liever niet de huurders wil duperen voor het feit dat de huurder in overtreding is.

7.1.6 Voldoet de huidige handhavingscapaciteit om illegale vormen van woningdelen aan te pakken?

Het is duidelijk dat de huidige handhavingscapaciteit niet voldoet om alle illegale vormen van wonen aan te pakken. Er moet op voorhand een selectie gemaakt worden van potentiële gevallen, op basis van een globaal risicoprofiel per type woning en per gebied. Handhaving richt zich dus op de gevallen van woningdelen die (waarschijnlijk) gepaard gaan met misstanden, overlast of ongewenste effecten. Brandveiligheid, uitbuiting en overlast voor omwonenden zijn voor de handhavers de belangrijkste aandachtspunten.

Politieke prioriteit speelt een belangrijke rol bij de inzet van de handhavingscapaciteit. De indruk is dat die prioriteit meer ligt bij thema's als illegale hotels dan bij het woningdelen, zeker waar het gaat om het clichébeeld van drie jongeren die pas zijn begonnen met werken in één gezamenlijk appartement binnen de ring: het beeld van 'friends'. Handhaving heeft politiek gezien veel meer prioriteit bij situaties van woningdelen die niet aan dit beeld voldoen, zoals het delen van een woning door (een groot aantal) arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europese landen (de zogeheten MOE-landers).

7.2 Eindconclusie: werken de beleidsregels?

De hoofdvraag van deze evaluatie is de volgende:

Maakt het huidige beleid voor woningdelen het in voldoende mate mogelijk dat drie of meer volwassenen samen kunnen wonen in Amsterdam, waarbij prijsopdrijving, excessen, overlast en onveilige situaties zo veel mogelijk voorkomen worden en het woningdelen handhaafbaar is binnen de bestaande handhavingscapaciteit?

Bij de beantwoording van deze vraag gaan we in op een aantal hoofdthema's die in de voorgaande hoofdstukken aan de orde zijn geweest. Daarbij geldt wat we bij de beantwoording van deelvraag 4 al opmerkten: het beleid heeft maar beperkte invloed op de praktijk. Dat beginpunt beïnvloedt alles wat vervolgens over het woningdeelbeleid te zeggen is.

Beleid maakt woningdelen beperkt mogelijk

Het beleid maakt woningdelen in beperkte mate mogelijk. Allereerst komt woningdelen al veel langer voor; er werden woningen gedeeld door drie of meer volwassen bewoners lang voordat daar gemeentelijke beleidsregels voor waren. Legaal was dat toen niet, maar het gebeurde desondanks op grote schaal. Tegelijkertijd is het niet zo dat de beleidsregels ervoor zorgen dat dat in substantieel meer gevallen legaal kan; de analyse van de verschillende woonsituaties langs de meetlat van de beleidsregels (figuur 3-2) liet zien dat uiteindelijk een minderheid van de onderzochte adressen voldoet aan alle criteria van één van de twee volgens de beleidsregels legale vormen van woningdelen: inwoning of de woongroep in een zelfstandige woning. Onzelfstandige bewoning in de juridische zin van de beleidsregels blijkt volop voor te komen, terwijl er blijkens de gegevens van de stadsdelen geen vergunningen voor verleend zijn. We kunnen dan ook niet concluderen dat de gemeentelijke beleidsregels woningdelen hebben mogelijk gemaakt.

Ten opzichte van de situatie voordat de beleidsregels vastgesteld waren, is woningdelen met de beleidsregels niet moeilijker geworden. Dat wil zeggen: er zijn uiteindelijk meer situaties waarin woningdelen legaal is. Per saldo gaat het om een beperkte uitbreiding, vanwege de oppervlakenormen voor inwoning en vanwege de vele eisen aan de woongroep in een zelfstandige woning. De beleidsregels hebben voor ongeveer 700 adressen (bij het huidige aantal woningdelers) de woonsituatie gelegaliseerd. Dat is een zeer beperkte uitbreiding ten opzichte van het totaal van 12.700 gedeeld bewoonde adressen of ten opzichte van de woningvoorraad van 415.000 woningen.

Geen uniform beleidskader

Eén van de wensen bij het vaststellen van het beleid voor woningdelen was dat er een uniform beleidskader voor woningdelen zou komen. Die uniformiteit blijkt met dit beleid niet gerealiseerd te zijn. De verruiming van de legaal gedeelde woningvoorraad is ten koste gegaan van een groeiende complexiteit van de regelgeving, die ook aan betrokkenen vaak moeilijk uit te leggen is.

Brandveiligheid en oppervlakte

De beleidsregels spelen wel een rol bij het beperken van sommige misstanden, zij het een beperkte. Het gaat dan, bijvoorbeeld, om de regels voor brandveiligheid of voor de minimale woonoppervlakte per bewoner. Op dat laatstgenoemde terrein hebben de regels het meeste effect: bewoners hebben (voor zover men aan de regels voldoet) voldoende ruimte. Uit informatie over woningen waar woningdelen plaatsvindt, bijvoorbeeld van advertenties op Funda of uit de gesprekken, blijkt dat deze regel in de

praktijk er inderdaad toe leidt dat de woningen die met het oog op woningdelen te huur worden aangeboden, de wat grotere woningen zijn.

Prijsopdriving eerder gelegaliseerd dan voorkomen

Prijsopdriving wordt niet voorkomen, maar lijkt voor een deel van de voorraad te worden gelegaliseerd. Een belangrijke schakel tussen woningdelen en prijsopdriving is de intentie van de verhuurder en op dit punt is een behoorlijk verschil te zien tussen corporaties en particuliere verhuurders. Corporaties stellen de huur vast op grond van beleidsmatige overwegingen en zoeken bij die vaststaande huurprijs een bewoner. Of een woning van een bepaalde prijs vervolgens door een gezin met een middeninkomen of door een groep woningdelers gehuurd wordt, maakt voor de meeste corporaties in de meeste gevallen vervolgens niet uit; beide zien ze als bijdrage aan hun volkshuisvestelijke taak. De corporatiewoningen zijn daarom niet ineens duurder als woningdelen er toegestaan is en blijven dus ook bereikbaar voor de middeninkomens. Dat laat onverlet dat gezinnen en woningdelers bij deze woningen elkaars concurrenten zijn.

Dat ligt anders bij particuliere verhuurders. Het hoeft geen verbazing te wekken dat zij, bij de keuze tussen een lagere realiseerbare huurprijs in het geval van bewoning door een gezin of een hogere huurprijs bij woningdelen, kiezen voor de tweede optie. Zo werkt de markt immers: als iemand voor hetzelfde product – een vrije sector huurwoning – meer geld over heeft, dan stijgt de marktwaarde. Aangezien er voor deze categorie huurwoningen geen gemaximeerde huurprijzen bestaan – het is immers de vrije sector – zal men waar mogelijk in veel gevallen kiezen voor verhoging van de huurprijs, waardoor de woning alleen nog voor woningdelers of een selecte groep hoge inkomens betaalbaar is. Op deze manier werkt het legaliseren van woningdelen voor de particuliere huurvoorraad buiten het sociale segment al snel prijsopdringend. De discussie daarbij is wel – vooral voor de woningvoorraad binnen de ring – in hoeverre er zonder woningdelen huurprijzen gerekend zouden worden die voor huishoudens met een middeninkomen betaalbaar zijn.

Handhaving blijkt een keuze

Gezien het grote aantal woningen waar feitelijk onzelfstandig gewoond wordt - volgens de enquêteresultaten zo'n 7.600 – terwijl daar geen vergunning voor is, schiet de handhavingscapaciteit momenteel tekort. Voor een deel is dat een kwestie van de noodzaak tot handhaving niet erkennen, ook op politiek niveau. Ook bij de corporaties speelt dat een rol, als zij aangeven woningdelen juist als een kans te zien. Voor een ander deel is dat ook een kwestie van een handhavingscapaciteit die gericht wordt ingezet op die situaties die men het meest risicovol inschat, bijvoorbeeld op het gebied van brandveiligheid, overlast voor omwonenden of uitbuiting. Dat betekent dat niet alle vormen van woningdelen dezelfde prioriteit hebben bij de handhaving.

7.3 Slotbeschouwing: beleidsmotieven en de woningmarkt

Bij het opstellen van het beleid voor woningdelen in Amsterdam speelde een aantal motieven een rol, expliciet dan wel impliciet. Nu we in het voorgaande de feitelijke situatie in beeld gebracht hebben, komen we terug op die motieven, om te laten zien in hoeverre het beleid daaraan tegemoetkomt:

- **Duidelijk en uniform** is het beleidskader wellicht in juridische en beleidsmatige zin wel, in de praktijk van de Amsterdamse woningmarkt is het dat veel minder. In het beleid wordt op zo veel verschillende punten onderscheid gemaakt tussen drie vormen van woningdelen, dat het moeilijk in één oogopslag duidelijk wordt om welke vorm van woningdelen het gaat. Dat bemoeilijkt de handhaving en beperkt het draagvlak voor de regels. Dat is des te meer het geval, omdat een deel van de gehanteerde criteria door betrokkenen niet gezien wordt als relevant voor de situatie; een voorbeeld is de eis dat er bij inwoning ten minste 50% van de woning exclusief voor de hoofdbewoner is.
- **Flexibele bewoning** is in zeer beperkte mate mogelijk gemaakt. Er is sprake van een groter aantal legaal gedeelde woningen dan voordat het beleid werd vastgesteld, maar de toename is zeer beperkt. Flexibele bewoning vindt in veel meer gevallen plaats zonder dat dat volgens de beleidsregels is toegestaan. Wat dat betreft is het de vraag hoe efficiënt de regels zijn: het beleid is complexer geworden, terwijl het gewenste doel maar in zeer beperkte mate gerealiseerd wordt.
- Terwijl flexibel wonen door woningdelers mogelijk gemaakt moet worden door het beleid, moet tegelijkertijd de **zelfstandige woningvoorraad** beschermd worden. In het bijzonder gaat het dan over de sociale huurwoningvoorraad, maar ook de totale zelfstandige woningvoorraad wordt door de huisvestingsverordening beschermd. Wat de sociale woningvoorraad betreft, geldt dat die afneemt, maar het beleid voor woningdelen speelt daarin geen rol. Een veel belangrijkere rol is daarbij weggelegd voor de veranderingen in het woningwaarderingstelsel in de afgelopen jaren, waardoor veel meer woningen geliberaliseerd konden worden. Woningdelen is voor veel zijdelings betrokkenen op dit punt de spreekwoordelijke stok om te slaan, maar is niet de eigenlijke reden voor het afnemen van de betaalbare voorraad.
- Dat er door woningdelen feitelijk woningen aan de zelfstandige voorraad onttrokken worden, is ook vanwege het feit dat het **coöptatierecht** maakt dat de woning niet meer als zelfstandige woning op de markt terugkomt. Wanneer één van de woningdelers de woning verlaat, komt daarvoor een volgende woningdeler in de plaats. Strikt genomen is het dus niet het delen van een woning waarmee een onttrekking plaatsvindt, maar het feit dat het moeilijk is om een gedeelte woning geheel opnieuw te verhuren.
- Ook bij het beperken van **veiligheidsrisico's** speelt het beleid voor woningdelen een marginale rol. Veiligheidsrisico's zijn – bij de handhavers, maar ook bij Bouwen woningtoezicht – een belangrijk aandachtspunt, maar dat is niet bij alle situaties waarbij een woning gedeeld wordt een even groot aandachtspunt. Woningdelen komt meestal voor met drie of vier bewoners, en pas vanaf vijf bewoners is er extra aandacht voor de veiligheid. De regels maken de woonsituatie er wat dat

betreft niet veiliger of onveiliger op, omdat de huidige regels al voorzien in extra brandveiligheidsmaatregelen bij meer dan vier personen.

- **Sociale veiligheid** van bewoners is bij geen van de betrokkenen een hoofdaandachtspunt, maar lijkt wel geholpen met het nieuwe beleid. Dat is, althans, het beeld uit de telefonische gesprekken met woongroepen. De bewoners van deze groepen wekken de indruk dat, ook wanneer ze elkaar niet vooraf al kenden, er sprake is van een onderlinge relatie die voldoende goed is om samen te kunnen leven in de woning. De gemeentelijke regels voor woongroepen in een zelfstandige woning bieden daarvoor enige aanknopingspunten, bijvoorbeeld waar het gaat om het initiatief van de huurders en om het huurcontract met coöptatierecht.
- Het effect voor de **overlast van omwonenden** is klein. Woningdelen geeft soms overlast voor omwonenden, maar niet altijd is de overlast feitelijk aan het delen van een woning toe te schrijven. Wel is er – en de indruk is dat dat door de beleidsregels vaker het geval is – soms sprake van concentratie-effecten: veel woningdelers dichtbij elkaar geven de buurt een ander aanzien en sommigen ervaren dat als een verminderde leefbaarheid. Dat laatste is echter zeer moeilijk hard te maken; anderen zouden in de vergrote levendigheid van de buurt juist een verbetering van de leefbaarheid zien.
- Als het gaat om de hoogte van de **huurprijs** is het beleid voor woningdelen geen beperking. Ten opzichte van een formeel onzelfstandige woonsituatie is er zelfs sprake van minder beperkingen, omdat ook het puntensysteem voor onzelfstandige woonruimte niet geldt. De vraag bij dat laatste is wel in hoeverre het door bewoners feitelijk gebruikt wordt.

Bij alle kanttekeningen die bij de effectiviteit van de regels geplaatst zijn, is één onderliggende oorzaak: de huidige situatie op de Amsterdamse woningmarkt. Alle betrokkenen geven aan dat de wens om woningdelen mogelijk te maken en de wens om woningdelen te beperken beide gezien moeten worden tegen de achtergrond van de grote spanning op de markt, zeker binnen de ring A10. Er zijn simpelweg te weinig woningen voor het aantal huishoudens dat ernaar op zoek is, vaak op korte termijn. Voor woningen in de sociale huursector geldt, dat men daar over het algemeen geen kans op maakt wanneer men niet al zeer lang ingeschreven is bij WoningNet.

Omdat die route vrijwel onbegaanbaar is voor een groot deel van de woningzoekenden, gaat men op zoek naar een alternatief. Dat kan in veel gevallen geen koopwoning zijn. Blijft over: een huurwoning in de vrije sector, waarvan er relatief weinig zijn, terwijl het aantal woningzoekenden groot is. Dat leidt als vanzelf tot stijgende prijzen en daarmee tot woningdelen.

Of de gemeente met andere beleidsregels er wel in slaagt dit marktmechanisme ingrijpend te beïnvloeden is de vraag. Woningdelen gaat alleen over woningen in de vrije sector, omdat het gaat om groepen voor wie een sociale huurwoning – vanwege de lange wachttijd – geen optie is. Per definitie is de ruimte om aan dit deel van de woningvoorraad eisen te stellen, beperkt. Dat blijkt vooral waar het gaat om huurprijzen: waar daar geen limiet op staat, stijgen ze al snel richting €1.500 of hoger, behalve wanneer een verhuurder uit volkshuisvestelijke motieven kiest voor lagere huurprijzen.

Dat laatste doen de corporaties, maar is van commerciële verhuurders niet realistisch om te verwachten. Woningdelen kan voor die groep verhuurders een manier zijn om de inkomsten uit hun woningen te vergroten. Tegelijkertijd laat het onderzoek niet zien dat deze woningen zonder woningdelen wel voor middeninkomens beschikbaar zouden komen. Het zou kunnen dat een deel van de woningen van particuliere verhuurders voor huren onder de €1.000 aangeboden zou worden, maar het is niet reëel om te verwachten dat de prijzen van woningen binnen de ring A10 bij de huidige verhouding tussen vraag en aanbod op grote schaal dalen tot prijsniveaus net boven de huurtoeslaggrens. Daarvoor is de vraag naar woningen in Amsterdam momenteel te groot in verhouding tot het aanbod. Het uitbreiden van de woningvoorraad blijft daarmee één van de weinige manieren om daadwekelijk iets aan de kansen van woningzoekenden te doen.

Bijlage 1: Geïnterviewde personen

De Alliantie – Mevrouw Siahaija

Eigen Haard – Mevrouw Van Veen

De Key – De heer Letteboer

Ymere – De heer Schüller

Rochdale – Mevrouw Boeser

Stadgenoot – De heer Van Schaik

Gert-Jan Bakker, Meldpunt ongewenst verhuurdersgedrag

Dmitri Jansen, JLG Real Estate

Hielke Struben, Parker & Williams / Vereniging van Verhuurmakelaars Amsterdam

Heule Vastgoed

Rappange Makelaars

Gemeentelijke handhavers

Mevrouw M.J. Verkaik (bewoner in Watergraafsmeer)

Bijlage 2: Enquête

De online enquête die december 2016 is afgenomen was als volgt opgebouwd.

De volgende vragen gaan over de bewoners op uw adres.

1. Hoeveel volwassenen (18 jaar of ouder) wonen op uw adres?
 - a. 1 of 2 → einde enquête
 - b. 3 → naar 2
 - c. 4 → naar 2
 - d. 5 of meer → naar 2
 - e. Weet ik niet → einde enquête

2. Zijn alle volwassenen die wonen op uw adres onderdeel van één gezin, namelijk een één- of tweeoudergezin met inwonende volwassen kinderen?
 - a. Ja → einde enquête
 - b. Nee → naar 3
 - c. Weet ik niet → einde enquête.

3. Wat is de leeftijd van de volwassen personen?
 - a. Aantal invoervelden afhankelijk van antwoord op vraag 1. Per veld ook mogelijkheid 'weet niet' toevoegen; antwoord geven is niet verplicht → naar 4

De volgende vragen gaan over de manier waarop u en uw medebewoners de woning bewonen.

4. Is de eigenaar van de woning één van de bewoners?
 - a. Ja → naar 5
 - b. Nee → naar 5
 - c. Weet ik niet → naar 5

5. Is er op uw adres sprake van één of twee volwassen hoofdbewoner(s) die de woning huren of gekocht hebben, en één of meerdere volwassenen bewoners die hun huur betalen aan de hoofdbewoner(s)?
 - a. Ja → naar 6
 - b. Nee → naar 8
 - c. Weet ik niet → naar 9

6. Heeft of hebben de hoofdbewoner(s) ten minste de helft van de oppervlakte van de woning voor eigen gebruik?

- a. Ja → naar 7
 - b. Nee → naar 7
 - c. Weet ik niet → naar 7
7. Zijn alle volwassen bewoners binnen een periode van twee maanden in deze woning komen te wonen?
- a. Ja, alle volwassen bewoners zijn binnen een periode van twee maanden in deze woning komen wonen. → naar 9
 - b. Nee, niet alle bewoners zijn binnen een periode van twee maanden in deze woning komen te wonen. → naar 9
 - c. Weet ik niet → naar 9
8. Kunt u aangeven welke omschrijving het meest op uw situatie van toepassing is?
- a. Er is sprake van één huurcontract tussen de verhuurder en de huishoudens op ons adres. → naar 9
 - b. Ieder huishouden op dit adres heeft een eigen huurcontract met de verhuurder → naar 9
 - c. Weet ik niet → naar 9

De volgende vragen gaan over de woning en het gezamenlijk inkomen van de bewoners.

9. Kunt u aangeven welke omschrijving het meest op uw situatie van toepassing is?
- a. Onze woning huren we van een woningcorporatie → naar 10
 - b. Onze woning huren we van een particuliere verhuurder → naar 10
 - c. Onze woning is een koopwoning → naar 11
 - d. anders, namelijk → naar 11
 - e. weet ik niet → naar 11
10. Kunt u een indicatie geven van uw gezamenlijke huurprijs per maand? *Het gaat om de kale huur, dus zonder kosten voor elektra, internet, water, belastingen et cetera.*
- a. Minder dan €710 → naar 11
 - b. Tussen de €710 en €1.000 → naar 11
 - c. Tussen de €1.000 en €2.000 → naar 11
 - d. Tussen de €2.000 en €3.000
 - e. Meer dan €3.000 → naar 11
 - f. Weet ik niet.

11. Kunt u een indicatie geven van het totale netto maandinkomen van de bewoners van het adres bij elkaar? (*niet meetellen: vakantiegeld, reis- en onkostenvergoedingen, etc.*)

- a. € _____,— netto per maand → naar 12
- b. Weet ik niet, wil ik niet zeggen → naar 12

Kunt u tot slot aangeven of de volgende stellingen op uw woonsituatie van toepassing zijn?

- We kiezen als bewoners zelf onze nieuwe medebewoners.
 - a. Ja
 - b. Nee
 - c. Weet ik niet

- Voor het betalen van de huur en vaste lasten (als water, elektriciteit en internet) maken we gebruik van een gemeenschappelijke rekening.
 - a. Ja
 - b. Nee
 - c. Weet ik niet

- We hebben een gezamenlijke woonkamer.
 - a. Ja
 - b. Nee
 - c. Weet ik niet

Dank u wel. U bent gekomen aan het einde van de enquête. Wilt u kans maken op één van de 10 cadeaubonnen à €25, dan kunt u hier uw e-mailadres achterlaten. Dit adres zal niet voor andere doeleinden worden gebruikt.

- a. Open invoerveld.