



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

DEFINITIEF RAPPORT

Woningdelen in Amsterdam

Evaluatie van het gemeentelijk beleid 2017



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.

DEFINITIEF RAPPORT

Woningdelen in Amsterdam

Evaluatie van het gemeentelijk beleid 2017

Opdrachtgever



Gemeente Amsterdam

Contactpersoon

Paul Heidecker

Projectnummer

P 37400

Datum

4 juli 2018

Auteurs

Thierry Wever; thierry.wever@rigo.nl; 020 522 11 88

Lianne Wittkämper; lianne.wittkamper@rigo.nl; 020 522 11 37

Liselotte Hagen; liselotte.hagen@rigo.nl; 020 522 11 10

Steven Kromhout; steven.kromhout@rigo.nl; 020 522 11 65

Samenvatting

De Gemeente Amsterdam heeft per 1 januari 2017 nieuw beleid voor woningdelen opgesteld. In dit rapport evalueren we de werking van de regels in het afgelopen jaar.

Onder **woningdelen** wordt in het huidige gemeentelijk beleid verstaan: het delen van een woning door drie of meer volwassenen, die geen onderlinge gezinsrelatie hebben. Woningdelen kent in Amsterdam twee vormen: **inwoning** en **kamergewijze verhuur**. Voor inwoning is geen vergunning nodig, voor kamergewijze verhuur wel. Bij de vergunningverlening worden voorwaarden gesteld aan de gemeenschappelijke ruimte en de geluidsisolatie. Bij kamerverhuur aan vijf of meer volwassenen gelden enkele aanvullende voorwaarden.

Evaluatie

In deze evaluatie staat de volgende hoofdvraag centraal:

Maakt het huidige beleid en proces van vergunningverlening voor woningdelen het gemakkelijker/in voldoende mate mogelijk dat woningen in Amsterdam gedeeld kunnen worden, op een zodanige wijze dat overlast zoveel mogelijk voorkomen wordt (de leefbaarheid zo min mogelijk in het geding komt) en handhaving van het woningdelen haalbaar is?

Voor de beantwoording van die vraag zijn diverse bronnen gebruikt. Ten eerste zijn diverse registraties van de gemeente, stadsdelen en woningcorporaties geraadpleegd. Daarnaast is een enquête gehouden onder bewoners van adressen met drie of meer volwassenen. Ten slotte heeft een groot aantal gesprekken plaatsgevonden met zowel de uitvoerders van het beleid (vergunningverleners en handhavers) als betrokken partijen: particuliere verhuurders, woningcorporaties, VvE's, studentenorganisaties en huurdersondersteuners.

Meer vergunningen

De evaluatie heeft geen duidelijk beeld opgeleverd van de omvang en ontwikkeling van het woningdelen in Amsterdam. Op basis van de Basis Registratie Personen weten we dat het aantal adressen met drie of meer volwassenen tussen 2015 en 2017 met 2,6% is toegenomen. In diezelfde periode is het aantal vergunningen voor kamergewijze verhuur veel sneller gestegen: van 31 in 2016 naar 372 in 2017. Die trend lijkt zich door te zetten in 2018. Bijna alle aanvragen leiden tot vergunningverlening.

De toename van het aantal vergunningen is mede het gevolg van de wijzigingen in 2017. Voordien hadden woongroepen geen vergunning nodig, mits zij zich aanmeldden bij de gemeente. In de praktijk werden nauwelijks woongroepen aangemeld of vergunningen voor kamergewijze verhuur aangevraagd, waardoor geen toetsing aan de voorwaarden kon plaatsvinden. Daarbij speelde onduidelijkheid over het verschil tussen beide vormen van woningdelen een belangrijke rol. Dit was reden voor de gemeente om de woongroep als woonvorm per 2017 af te schaffen.

Woningdelen bedient een diverse groep

Een ruime meerderheid (64%) van de 19.225 adressen waar drie of meer volwassenen wonen, wordt bewoond door exact drie volwassenen. Op 40% van de adressen wonen naast volwassenen ook minderjarige kinderen. Dit geeft aan dat woningdelen niet alleen alleenstaanden bedient, maar een diverse groep huishoudens, waaronder ook gezinnen. Uit een

enquête onder de bewoners van deze adressen komt naar voren dat woningdelen vooral populair is onder jongeren. De respondenten die een kamer huren, zijn vaak vrienden en/of studenten. Bij inwoning zijn de meeste woningdelers familie of vrienden van elkaar.

Voor veel respondenten is het woningdelen geen ideale situatie is maar een praktische of noodzakelijke oplossing. Ruim de helft geeft als belangrijkste reden op dat zij geen eigen woonruimte in Amsterdam kunnen betalen of vinden. Gezelligheid of aanspraak is slechts voor 8% de belangrijkste reden. Wel zegt de meerderheid (54%) van de respondenten het erg prettig te vinden om samen met anderen te wonen.

Meeste kamerhuurders hebben een contract

Bij de helft van de respondenten die een woning delen is sprake van inwoning. Dat betekent dat de eigenaar of huurder zelf in de woning woont en minder dan de helft van de woning met (een) ander(e) huishouden deelt. Bij de overige woningdelers in de enquête wordt de woning kamergewijs verhuurd.

Ruim de helft van de respondenten waarbij sprake is van inwoning geeft aan dat er geen huur- of gebruikscontract is. Bij kamergewijze verhuur geldt dit voor slechts 12% van de respondenten. De contracten die wel zijn afgesloten gelden meestal voor onbepaalde tijd, zowel bij inwoning als kamergewijze verhuur.

Voorkomen van overlast

De voorwaarden voor kamergewijze verhuur hebben met name betrekking op het tegengaan van overlast. Over de relatie tussen woningdelen en overlast bestaan verschillende beelden bij de betrokken partijen. De verhuurders hebben niet de indruk dat woningdelers eerder voor overlast zorgen dan andere huishoudens. De gemeente (Handhaving), de stadsdelen en VvE's krijgen daarentegen wel signalen van bewoners dat woningdelen soms extra overlast oplevert.

De particuliere verhuurders en woningcorporaties hebben grote moeite met de eisen ten aanzien van geluidsisolatie. Zij wijzen daarbij op de (in hun ogen) hoge kosten die zij moeten maken om aan de eisen te voldoen en de praktische problemen die zij tegenkomen bij de uitvoering. De benodigde aanpassingen kunnen vaak niet in bewoonde staat worden uitgevoerd en het is moeilijk om toestemming te krijgen van burens.

Minder regels, beter handhaafbaar

In het nieuwe beleid voor woningdelen zijn er minder vormen van woningdelen en daarmee minder regels. Met name voor de handhavers geldt dat hun werk hierdoor eenvoudiger is geworden, zo blijkt uit gesprekken met de afdeling Handhaving van de directie Wonen. Woongroepen die zich voor 2017 nog niet hadden gemeld, moeten zich nu aan dezelfde regels houden als andere woningdelers. In de praktijk werden de beleidsregels het afgelopen jaar zo nu en dan nog wel verschillend geïnterpreteerd.

In de beleving van verhuurders is sinds 2017 geen sprake van minder of eenvoudiger regels voor woningdelen. Voor hen betekent de afschaffing van de woongroep dat zij in meer gevallen van woningdelen een omzettingsvergunning moeten aanvragen en aan de bijbehorende voorwaarden moeten voldoen. Overigens golden voor woongroepen tot 2017 ook allerlei regels, maar die werden nauwelijks nageleefd. Niettemin beschouwen de verhuurders de vergunningplicht en de bijbehorende voorwaarden als een extra drempel om woningdelen mogelijk te maken.

Verhuurders vragen meer duidelijkheid

De verhuurders waarschuwen ervoor dat de huidige, (in hun ogen) strenge voorwaarden voor kamergewijze verhuur ertoe zullen leiden dat minder woningen worden aangeboden om te delen. Daarbij spelen onduidelijkheden en misverstanden over het beleid en de regels een belangrijke rol. Corporaties voelen zich vooral geremd door onduidelijkheid over hoe de gemeente in de toekomst zal omgaan met woningdeelsituaties in de corporatievoorraad. Komt er een uitzondering op de vergunningplicht voor corporaties, die zelf beleid hebben om overlast tegen te gaan? Een heldere communicatie kan helpen om het woningdelen te stimuleren.

Woningdelen in andere steden

Ook in andere grote gemeenten is woningdelen een belangrijk thema binnen het woonbeleid. Uit een quickscan van het woningdeelbeleid in Den Haag, Eindhoven, Groningen, Maastricht, Rotterdam en Utrecht blijkt dat elk van deze steden hier beleid op heeft gemaakt en zoekt naar de meest passende regels. Daarbij hanteren alle steden een vergunningstelsel met daarnaast enkele vergunningvrije situaties. De steden maken zich allen zorgen over de eventuele overlast die kan voortkomen uit woningdelen. De manier waarop zij daarmee omgaan verschilt. Zo heeft Eindhoven een leefbaarheidstoets opgesteld, hanteert Groningen een omgevingstoets en werkt Maastricht met quota.

Inhoud

Samenvatting

1	Inleiding	2
1.1	Onderzoeksvragen	2
1.2	Onderzoeksaanpak	4
1.3	Leeswijzer	4
2	De regels in vogelvlucht	6
2.1	Doel van de nieuwe regelgeving	6
2.2	Woningdelen anno 2017: twee mogelijkheden	8
2.2.1	Inwoning	8
2.2.2	Kamergewijze verhuur	8
2.2.3	Woongroep gelijk aan kamerverhuur	9
3	Woningdelen in cijfers	10
3.1	Cijfers uit de Basisregistratie Personen/ Steekproefkader	10
3.2	Resultaten uit de enquête	12
3.2.1	De woonsituatie bij woningdelen	13
3.2.2	Aantal, leeftijd en herkomst van bewoners	15
3.2.3	Relatie tussen woningdelers en reden van woningdelen	16
3.2.4	Huurprijzen	18
3.3	Woongroepen in cijfers	18
3.4	Woningdelen en de woningcorporaties	19
3.5	Tussenconclusie	20
4	De uitvoeringspraktijk	21
4.1	Vergunningverlening	21
4.1.1	Vergunningverlening in cijfers	21
4.1.2	Ervaringen	23
4.1.3	Knelpunten in de vergunningverlening	23
4.1.4	Beleidssuggesties	25
4.2	Handhaving	26
4.2.1	Handhaving in cijfers	27
4.2.2	Ervaringen	27
4.2.3	Knelpunten bij de handhaving	28
5	Verhuurders en andere belanghebbenden	30
5.1	Particuliere verhuurders	30
5.2	Woningcorporaties	33
5.3	Verenigingen van Eigenaren (VvE)	35
5.4	Studentenorganisaties	36
5.5	Huurdersondersteuners	37
6	Quickscan woningdeelbeleid andere steden	40
6.1	Den Haag	40
6.2	Eindhoven	41
6.3	Groningen	42
6.4	Maastricht	43
6.5	Rotterdam	45
6.6	Utrecht	46
6.7	Tussenconclusie	48

7	Beantwoording van de onderzoeksvragen	50
7.1	Beantwoording deelvragen	50
7.1.1	Op hoeveel adressen is er een vergunning verstrekt?	50
7.1.2	Op hoeveel adressen staan drie of meer volwassenen ingeschreven?	50
7.1.3	In wat voor soort woningen wordt woningdelen toegepast?	51
7.1.4	In hoeverre voorkomt het huidige beleid misstanden waardoor de leefbaarheid in het geding komt?	52
7.1.5	In welke mate is het huidige beleid handhaafbaar en heeft de handhaving effect op het aantal vergunningaanvragen?	53
7.1.6	Wat is de invloed van de huidige marktontwikkelingen?	53
7.1.7	Hoe geven andere steden het woningdeelbeleid vorm?	54
7.2	Eindconclusie: werken de beleidsregels?	54
Bijlage 1	Enquête	57
Bijlage 2	Geïnterviewde organisaties	61
Bijlage 3	Toetsingscriteria gemeente Maastricht	62

1 Inleiding

Het delen van een woningen is een van de woonvormen die voorziet in de grote vraag naar woonruimte in Amsterdam. Tegelijkertijd bestaat het beeld dat woningdelen negatieve effecten heeft op met name de leefbaarheid. Om de mogelijkheden voor woningdelen te vergroten én het risico op overlast te verminderen, heeft de gemeente per 1 januari 2017 nieuw beleid voor woningdelen opgesteld¹. In dit rapport evalueren we de werking van de regels in het afgelopen jaar.

Wat is woningdelen?

Onder **woningdelen** wordt in het huidige gemeentelijk beleid verstaan: het delen van een woning door drie of meer volwassenen, die geen onderlinge gezinsrelatie hebben. Wanneer een woning wordt bewoond door twee volwassenen, wordt dit beschouwd als één huishouden en is er dus géén sprake van woningdelen. Woningdelen in Amsterdam kent twee vormen: **inwoning** en **kamergewijze verhuur**². Voor inwoning is geen vergunning nodig en voor kamergewijze verhuur is een vergunning wél verplicht. Beide gevallen van woningdelen moeten aan een aantal voorwaarden voldoen, zie hiervoor hoofdstuk 2.

1.1 Onderzoeksvragen

In 2016 heeft RIGO in opdracht van de Gemeente Amsterdam het woningdeelbeleid geldend in de periode 2014-2016 geëvalueerd. Mede op basis van deze evaluatie heeft de gemeente per 1 januari 2017 enkele beleidswijzigingen doorgevoerd¹.

De evaluatie van het huidige woningdeelbeleid is zoveel als mogelijk op dezelfde manier gedaan als in de evaluatie uit 2015. De evaluatie bestaat uit vier onderdelen:

1. Een monitoring van het aantal adressen waar woningdelen/kamergewijze verhuur plaatsvindt;
2. Een evaluatie of woningdelen met het huidige beleid is mogelijk gemaakt/soepeler is gemaakt;
3. Een evaluatie of het huidige beleid misstanden voorkomt op het gebied van leefbaarheid;
4. Een evaluatie of de handhaving van de regels voor woningdelen praktisch uitvoerbaar is.

Hoofdvraag

De hoofdvraag waar de evaluatie een antwoord op moet geven luidt dan ook als volgt:

Maakt het huidige beleid en proces van vergunningverlening voor woningdelen het gemakkelijker/in voldoende mate mogelijk dat woningen in Amsterdam gedeeld kunnen worden, op een zodanige wijze dat overlast zoveel mogelijk voorkomen wordt (de leefbaarheid zo min mogelijk in het geding komt) en handhaving van het woningdelen haalbaar is?

¹ Zie beleidsregel 12 “Wijzigen van de woonruimtevoorraad”.

² Het beleid met de huidige set regels wordt in hoofdstuk 2 nadere beschreven.

Deelvragen

Hierbij zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Op hoeveel adressen is er een vergunning verstrekt voor kamergewijze verhuur?
 - i. Op hoeveel adressen zijn er vergunningen voor kamergewijze verhuur aangevraagd en toegekend?³
 - ii. Voor hoeveel adressen is de aanvraag afgewezen?
 - iii. Waarom zijn aanvragen voor kamergewijze verhuur afgewezen?
2. 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 hospitaoverhuur/inwoning of kamergewijze verhuur/woongroep?
 - iii. Van welke (tijdelijke) huurcontractvorm wordt voor de verhuur van de woning gebruik gemaakt?
3. In wat voor soort woningen wordt woningdelen toegepast?
 - i. In welke wijken wordt woningdelen toegepast?
 - ii. Welk publiek maakt gebruik van woningdelen en waarom?
4. In hoeverre voorkomt het huidige beleid misstanden waardoor de leefbaarheid in het geding komt?
 - i. In hoeverre voorkomt het huidige beleid excessen (zoals overbewoning en uitbuiting)?
 - ii. In hoeverre voorkomt het huidige beleid overlast (gezamenlijke kamer/geluidsisolatie)?
 - iii. Hoe werken de geluidseisen in de praktijk (uitvoerbaarheid o.a. werkzaamheden in bewoonde staat, financiële consequenties)?
 - iv. In hoeverre voorkomt het huidige beleid (brand)onveilige situaties?
 - v. In hoeverre voorkomt het huidige beleid prijsopdrijvende effecten?
5. In welke mate is het huidige beleid voor woningdelen handhaafbaar en heeft de handhaving effect op het aantal vergunningaanvragen?
6. Wat is de invloed van de huidige marktontwikkelingen op het woningdelen?

Hierbij gaat het ook om de vraag wat de invloed van woningdelen/ woningdeelregels is op de markt (meer in het bijzonder andere woon- of contractvormen).

Aanvullend is gekeken naar het woningdeelbeleid in andere steden. Maken zij beleid en zo, ja, welke beleidsregels hanteren zij en hoe krijgt handhaving vorm? Dit ter inspiratie bij eventuele beleidsaanpassingen in het Amsterdamse woningdeelbeleid in de toekomst. Hierbij hoort de volgende deelvraag:

7. Hoe geven andere steden⁴ het woningdeelbeleid vorm?

³ In overleg met de opdrachtgever maken we keuzes in de te hanteren peildata en beleidsperioden.

⁴ Utrecht, Den Haag, Rotterdam, Eindhoven, Groningen en Maastricht.

1.2 Onderzoeksaanpak

De evaluatie bestaat uit 5 delen:

1. Op basis van beleidsdocumenten zijn de gemeentelijke regels en bijbehorende achtergronden geïnventariseerd. Ook is er een quickscan uitgevoerd van het woningdeelbeleid in de G5-steden en Groningen en Maastricht.
2. Dataverzameling en –analyse (1): alle stadsdelen hebben gegevens aangeleverd over het aantal verleende vergunningen voor omzetting van zelfstandige naar onzelfstandige woningen, oftewel een vergunning voor kamergewijze verhuur.
3. Dataverzameling en –analyse (2): De afdeling Onderzoek, Informatie en Statistiek (OIS) van de Gemeente Amsterdam heeft op basis van de Basisregistratie Personen (BRP) geïnventariseerd op welke adressen drie of meer personen staan ingeschreven⁵. Deze adressen zijn vervolgens aangeschreven voor een online enquête. De resultaten van deze enquête en achtergrondinformatie bij deze huishoudens zijn door RIGO geanalyseerd in kader van dit onderzoek. Zie voor de opzet van de enquête bijlage 1.
4. Met allerlei betrokken partijen (of vertegenwoordigers hiervan) in het veld zijn gesprekken gevoerd. Denk aan: stadsdelen, gemeentelijke handhavers, VvE's, particuliere verhuurders, advocaten, brancheorganisaties en bewonersvertegenwoordigers. Dit komt uitvoerig aan bod in hoofdstuk 4 en 5. Op basis van verschillende gesprekken wordt in dit hoofdstuk een beeld van de uitvoeringspraktijk geschetst. De teksten dienen gelezen te worden als een weergave van de mening van de genoemde partijen, zoals door RIGO opgetekend op basis van de gesprekken. Alle uitspraken gedaan in deze hoofdstukken zijn gebaseerd op meerdere respondenten. Voor een overzicht van geïnterviewde organisaties zie bijlage 2.
5. Beantwoording van de onderzoeksvragen en eindconclusies.

1.3 Leeswijzer

Woningdelen is een complex onderwerp. In hoofdstuk 2 beschrijven we dan ook eerst de gemeentelijke beleidsdoelen, zetten we de geldende woningdeelregels uiteen en beschrijven de belangrijkste wijzigingen in het beleid per 1 januari 2017. Hiermee geven we de basis die nodig is voor een goed begrip van de onderzoeksresultaten.

In hoofdstuk 2 beschrijven we de omvang van het fenomeen aan de hand van de Basis Registratie Personen (BRP), gemelde woongroepen en een inventarisatie van de woningcorporaties. Dit beeld kleuren we op basis van de gehouden enquête nader in.

Hoofdstuk 4 schetst een beeld van de uitvoerings- en handhavingspraktijk aan de hand van gesprekken met de vergunningverleners en gebiedsteams in de stadsdelen en de afdeling Handhaving van de directie Wonen. Dit aangevuld met enkele cijfermatige analyses van de verleende vergunningen voor kamergewijze verhuur en resultaten van handhaving.

Vele partijen krijgen te maken met de woningdeelregels. Hun ervaringen, oordelen en suggesties komen in hoofdstuk 5 aan de orde. In het onderzoek maken we een onderscheid tussen particuliere verhuurders en woningcorporaties. Een beeld van de visie van de woningde- lers zelf krijgen we - aanvullend op de enquête - op basis van gesprekken met verschillende

⁵ Dit is exclusief degenen die als volwassen kind in een gezin wonen en exclusief personen met een indicatie briefadres.

Verenigingen van Eigenaren, studenten(vertegenwoordigers) en organisaties die huurders ondersteunen.

Hoofdstuk 6 beschrijft de resultaten van de quickscan naar woningdeel- of kamerverhuurbeleid in andere steden. Dit ter inspiratie bij eventuele beleidsaanpassingen in het Amsterdamse woningdeelbeleid in de toekomst.

In hoofdstuk 7 beantwoorden we ter afsluiting van de rapportage de onderzoeksvragen.

De **snelle lezer** raden wij aan hoofdstuk 2 en 7 tot zich te nemen.

2 De regels in vogelvlucht

Per 1 januari 2017 zijn de regels voor het delen van een woning in Amsterdam veranderd. In dit hoofdstuk beschrijven we de aanleiding voor de nieuwe set beleidsregels en de feitelijke inhoud ervan.

2.1 Doel van de nieuwe regelgeving

Er is sprake van schaarste op de Amsterdamse woningmarkt. Dit geldt zowel voor sociale huurwoningen als voor woningen in de vrije huursector en koopwoningen. Daarom wordt sturing op de gehele Amsterdamse woningvoorraad, middels een Huisvestingsverordening, noodzakelijk geacht. In deze Huisvestingsverordening zijn de regels voor woningdelen opgenomen⁶.

Het college van Burgemeester en wethouders streeft er met zijn beleid naar om meer ruimte te bieden aan woningdelen omdat het voorziet in het creëren van meer aanbod⁷. Tegelijkertijd wil het college de samenstelling van de voorraad beschermen en negatieve effecten op de leefbaarheid voorkomen. Onder een leefbare wijk wordt het volgende verstaan⁸: “Een woonwijk waarin voldoende menging is van woon-, werk- en recreatieve functies en een wijk die de bewoners een veilig en vertrouwd aanvoelende woonomgeving biedt in een geordend woon- en leefmilieu”. De leefbaarheid kan onder druk komen te staan als er voortkomend uit woningdelen een onevenredig grote druk op de woonomgeving is, zo is de achterliggende gedachte.

Dit denken ligt aan de basis van de nieuwe beleidsregels die ingegaan zijn per 1 januari 2017. De nieuwe beleidsregels per 1 januari 2017 dienen de volgende doelen^{9/ 10/ 11}:

- **De mogelijkheden voor woningdelen versoepelen** gezien de schaarste op de woningmarkt, het voorziet in de huidige vraag (eventuele gebiedspecifieke omstandigheden gelden niet, dit is niet in overeenstemming met de wens ruimte te geven aan woningdelen);
- **De regelgeving vereenvoudigen en verduidelijken** en deze beter laten aansluiten op de praktijk, door het aantal voorwaarden terug te brengen.
- **Het tegengaan van uitwassen** door het verplicht stellen van een vergunning met een beperkt aantal voorwaarden. De voorwaarden dienen ter bescherming van de leefbaarheid en woonruimtevoorraad;
- **De handhaafbaarheid van de regels verbeteren.** Een belangrijkste beleidswijziging op dit vlak is dat de woongroep als vorm van woningdelen is afgeschaft. Deze woongroepen zijn

⁶ De geldende Huisvestingsverordening en beleidsregel (onder nr. 12) is hier te vinden: <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/ruimte-economie/wonen/woonbeleid/regels-verordeningen/amsterdam-2016/>.

⁷ Notitie ‘Beleid Woonruimtevoorraad Amsterdam’, behorende bij de Huisvestingsverordening Amsterdam 2016.

⁸ Gemeente Amsterdam, Beleidsregel 12 (wijzigen van de woonruimtevoorraad).

⁹ Raadsvergadering dd. 21 december 2016.

¹⁰ Gemeente Amsterdam, Wijzigen Huisvestingsverordening Amsterdam 2016 en beleidsregel 12 (wijzigen van de woonruimtevoorraad), Nota van beantwoording, 22 november 2016.

¹¹ Zie ‘Voordracht voor de raadsvergadering van woensdag 21 en donderdag 22 december 2016’, gemeente Amsterdam en de Raadsvergadering van 30-03-2016.

net als kamergewijze verhuur vergunningplichtig geworden. Meer hierover leest u in paragraaf 2.2.3. De vergunning voor kamergewijze verhuur is gebleven en wordt onder voorwaarden verstrekt, waarover meer in paragraaf 2.2.

Totstandkoming

Het woningdeelbeleid is vastgelegd in de Huisvestingsverordening 2016 en bijbehorende beleidsregel 12. Per 1 januari 2017 is de verordening aangepast, onder andere vanwege het vernieuwde beleid omtrent woningdelen.

De nieuwe regels voor woningdelen zijn een uitwerking van het collegebesluit van 19 april 2016, dat op 18 mei 2016 is besproken met de raadscommissie Wonen en op 22 juni 2016 met de gemeenteraad. In dit besluit zijn naar aanleiding van de eerdere Evaluatie woningdelen de hoofdlijnen van het nieuwe beleid vastgelegd. In de raadsvergadering van 21 december 2016 is over de nieuwe regels besloten waarna deze per 1 januari 2017 in werking zijn getreden. Van een overgangsregeling was geen sprake, daar het een versimpeling van de geldende regels betrof.

De gemeente stelt geen regels waar het de afspraken betreft tussen eigenaren/ verhuurders en de huurders van de woningen (denk aan de vorm van het huurcontract en de huurprijs). Dit maakt deel uit van het privaatrecht en valt buiten de gemeentelijke verantwoordelijkheid. Er gelden wel landelijke regels voor de huurprijzen van onzelfstandige woonruimten (zie kader).

Ter informatie: Maximale huurprijs van onzelfstandige woningen?

Bij kamerverhuur en inwoning geldt in beginsel een puntenstelsel aan de hand waarvan de **maximale huurprijs** van de kamer bepaald kan worden. Dit is het zogenaamde Woningwaardingsstelsel (WWS of puntenstelsel) voor onzelfstandige woningen¹². Niet in elke woningdeel-situatie officieel sprake zal zijn van een onzelfstandige woning. Niet altijd zal de woning daadwerkelijk zijn omgezet en het gesloten huurcontract is wellicht niet altijd in overeenstemming zijn met de feitelijke bewoning.

Het puntenstelsel voor onzelfstandige woningen is de basis voor de zogenaamde huurprijscheck van de Huurcommissie. Hiermee kan een huurder zelf de maximale (kale) huurprijs van zijn of haar kamer berekenen. Hierbij wordt de woonoppervlakte, het aantal verwarmde ruimtes, de aanwezige voorzieningen en de afwerking hiervan meegewogen. Als de huur hoger blijkt dan de maximale huurprijs die op basis van het puntenstelsel is toegestaan, kan de huurder de verhuurder huurverlaging voorstellen tot de maximale huurprijs. Volgt hieruit geen aanpassing, dan kan de huurder een procedure starten bij de huurcommissie. Dit alles is wel aan termijnen gebonden en de Huurcommissie brengt leges in rekening¹³.

Het puntensysteem geldt niet voor zelfstandige woningen in de vrije sector. Bij deze woningen bepalen verhuurder en huurder zelf de huurprijs. Ook in deze gevallen zou het goed kunnen dat er sprake is van woningdelen en zijn de mogelijkheden afhankelijk van de gehanteerde contractvorm en feitelijke bewoning.

¹² Er zijn officieel drie verschillende 'puntenstelsels' voor huurprijzen van woonruimte. Eén voor zelfstandige woonruimte, één voor onzelfstandige woonruimte (kamers) en één voor woonwagens en standplaatsen.

¹³ Zie ook: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huurprijs-en-puntentelling>, <https://www.huurcommissie.nl/onderwerpen/huurprijs-en-punten/huurprijscheck-en-puntentelling/> en <https://www.huurcommissie.nl/onderwerpen/huurverlaging/>.

2.2 Woningdelen anno 2017: twee mogelijkheden

Er is sprake van woningdelen wanneer een woning wordt bewoond door drie of meer volwassenen, behalve als de bewoners één huishouden vormen (denk aan een gezin). Ook wanneer twee volwassenen in een woning wonen zonder onderlinge relatie worden zij gezien als één huishouden.

Nu de woongroepen ook een vergunning voor kamergewijze verhuur moeten aanvragen, zijn er in Amsterdam anno 2017 nog twee mogelijkheden wat betreft woningdelen. Woningdelen in de vorm van **inwoning** (ook wel hospitaverhuur) en **kamergewijze verhuur**. Voor inwoning is er geen vergunning nodig, voor kamergewijze verhuur geldt - al vanaf 1993 - dat de eigenaar van de woning een vergunning moet aanvragen voor kamergewijze verhuur (of in termen van de Huisvestingswet 2014; een omzettingsvergunning). Deze vergunning wordt onder voorwaarden verstrekt, waarbij er in de gestelde voorwaarden onderscheid wordt gemaakt tussen 4 onzelfstandige woonruimten en 5 of meer onzelfstandige woonruimten. Voor de laatste groep geldt een aantal aanvullende voorwaarden, waarover meer in paragraaf 2.2.2.

2.2.1 Inwoning

Er is sprake van inwoning (oftewel hospitaverhuur) wanneer een huurder of eigenaar van de woning een deel van zijn of haar woning verhuurt aan maximaal twee andere huishoudens. Hierbij moet de eigenaar of huurder zelf zijn of haar hoofdverblijf in de woning hebben. Er gelden de volgende voorwaarden voor inwoning¹⁴:

- De verhuurder of ingebruikgever heeft zelf zijn hoofdverblijf in de woning;
- Er is sprake van onderverhuur aan of inwoning door één of twee huishoudens;
- De verhuurder heeft het exclusieve gebruiksrecht op minimaal 50% van het gebruiksovervlak van de woonruimte;
- Binnen het deel van de woonruimte dat verhuurd wordt aan de onderhuurders, is er per onderhuurder gemiddeld 12 m² beschikbaar.

Voor inwoning is er géén omzettingsvergunning nodig, omdat er doorgaans op voorhand niet de wens is om in de woning met meer dan twee andere volwassenen samen te wonen.

2.2.2 Kamergewijze verhuur

Van kamergewijze verhuur wordt gesproken als een woning door drie of meer volwassenen wordt bewoond, die **geen** gezin vormen, en wanneer er geen sprake is van inwoning. De eigenaar moet dan een vergunning aanvragen voor kamergewijze verhuur. Aan deze vergunning worden voorwaarden verbonden in het belang van de leefbaarheid en het behoud van bescherming van de woonruimtevoorraad¹⁵.

In de beleidsregels zijn de volgende voorwaarden vastgelegd:

- Binnen de woning is er een gemeenschappelijke verblijfsruimte van ten minste 11 m² met een minimale breedte van 3 meter aanwezig (volgens Bouwbesluit art. 4.3, 4^e lid);

¹⁴ Gemeente Amsterdam, Beleidsregel 12 (wijzigen van de woonruimtevoorraad), via: <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/ruimte-economie/wonen/woonbeleid/regels-verordeningen/beleidsregels-2017/>.

¹⁵ Gemeente Amsterdam, beleidsregel 12 (wijzigen van de woonruimtevoorraad).

- De kamers moeten voldoen aan eisen voor geluidsisolatie¹⁶.

De geluidseisen en gemeenschappelijke kamer moeten een te intensieve bewoning voorkomen en overlast voor omwonenden tegengaan.

Extra eisen bij verhuur van 5 of meer kamers

In het beleid voor kamergewijze verhuur wordt onderscheid gemaakt tussen verhuur van 4 of minder onzelfstandige woonruimten en verhuur van 5 of meer onzelfstandige woonruimten. Voor de laatste categorie gelden extra voorwaarden in het kader van leefbaarheid, omdat het verschil met reguliere bewoning door een huishouden toeneemt en de gemeente in die gevallen extra overlast verwacht. Tevens gaat deze vorm van woningdelen ten koste van de in sommige delen van Amsterdam beperkte voorraad van grote woningen.

De aanvullende voorwaarden zijn de volgende:

- Als het gaat om woningen die door eenzelfde trappenhuis of galerij worden ontsloten, of onderdeel uitmaken van hetzelfde bouwblok bij eengezinswoningen, kan maximaal 25% van het totale aantal woningen worden omgezet in woningen met 5 of meer kamers;
- De onzelfstandige woonruimtes moeten worden beheerd door een instelling die is ingeschreven bij de Kamer van Koophandel en die zich die zich krachtens haar statuten richt op de verhuur en het beheer van onzelfstandige woonruimte;
- Het percentage woningen met 5 of meer kamers is, in het stadsdeel waar de om te zetten woning zich bevindt, hoger dan of gelijk aan het stedelijk gemiddelde.

2.2.3 Woongroep gelijk aan kamerverhuur

Tot 1 januari 2017 kon een woongroep in een zelfstandige woning vergunningvrij wonen. De woongroep had wel een meldingsplicht bij de gemeente en moest ook aan acht voorwaarden voldoen. In het nieuwe beleid is opgenomen dat woongroepen niet meer bestaan als specifieke vorm van woningdelen. Deze beleidsverandering is doorgevoerd, omdat in de praktijk nauwelijks verschil te maken was tussen een woongroep en kamergewijze verhuur.

Voor woongroepen die zich vóór 1 januari 2017 hebben gemeld, verandert er niets zolang aan de oude voorwaarden voor woongroepen wordt voldaan. Voor deze reeds gemelde woongroepen geldt de vergunningplicht niet. Woongroepen die niet hebben voldaan aan de meldingsplicht worden onder het nieuwe beleid aangemerkt als kamerhuurders en vallen daarmee ook onder de regels voor kamergewijze verhuur. De eigenaar van een woning die bewoond wordt door een woongroep moet dus een vergunningaanvraag doen voor kamergewijze verhuur.

¹⁶ De geldende norm is: het geluidsniveau tussen de om te zetten woning en de omliggende woningen heeft een luchtgeluidisolatie ($I_{lu;k}$) en een contactgeluidisolatie (I_{co}) die maximaal 5 dB minder is dan de waarde voor nieuwbouw woningen, deze eis is dan een vergelijkbare eis met die voor logies-functies. De eis voor nieuwbouw woningen volgens het Bouwbesluit 2012 afdeling 3.4, art. 3.16 en 3.17, bedraagt: $I_{lu;k}$ van 0 dB ($D_{nT,A,k} > 52$ dB) en de $I_{co} + 5$ dB ($L_{nT,A} < 54$ dB). Vanwege Europese normering hebben deze geluidwaarden van het Bouwbesluit een andere grootte gekregen. Een $I_{lu;k}$ van -5 dB komt overeen met de Bouwbesluit norm van $D_{nT,A,k} > 47$ dB en een I_{co} van 0 dB met $L_{nT,A} < 59$ dB. De gestelde geluidseisen hebben betrekking op de isolerende werking van de wonscheidende constructie. De gekozen vloerbedekking mag de geluidsisolatie niet verslechteren. Zie: Gemeente Amsterdam, Beleidsregel 12 (wijzigen van de woonruimtevoorraad).

3 Woningdelen in cijfers

Om de omvang van het fenomeen woningdelen in beeld te brengen, gebruiken we in dit hoofdstuk verschillende bronnen, waaronder een enquête onder potentiële woningdelers.

De eerste bron is de Basisregistratie Personen (BRP). Bureau OIS heeft uit de BRP de adressen gefilterd waar drie of meer volwassenen staan ingeschreven. In paragraaf 3.1 beschrijven we waar in Amsterdam deze adressen zich bevinden en om hoeveel personen het gaat. Deze adressen zijn vervolgens aangeschreven met een enquête (zie bijlage 1). Op basis van de respons uit de enquête is in paragraaf 3.2 het beeld van deze groep nader ingekleurd.

Daarnaast is een analyse gemaakt van het aantal gemelde woongroepen (zie § 3.3). Op basis van een uitvraag onder de woningcorporaties door de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties (AFWC) krijgen we een indicatief beeld van de mate waarin woningdelen in dit gedeelte van de woningvoorraad voorkomt, samen met de mate waarin deze woningen aan de beleidsregels kunnen voldoen (zie § 3.4). We sluiten dit hoofdstuk af met een tussenconclusie.

3.1 Cijfers uit de Basisregistratie Personen/ Steekproefkader

OIS heeft in opdracht van Wonen en RIGO Research en Advies een steekproef getrokken en data verzameld voor de enquête woningdelen, waarover meer in paragraaf 3.2. Ten behoeve van de steekproef is op basis van de Basisregistratie Personen (BRP, de vroegere GBA) een selectie gemaakt van adressen die op 1 januari 2018 voldeden aan twee criteria:

1. Het adres bevat **meer dan één huishouden** maar minder dan 50 huishoudens (deze laatste zijn doorgaans verzorgingshuizen);
2. Er wonen **drie of meer personen van 18 jaar of ouder**, exclusief degenen die als volwassen kind in een gezin wonen en exclusief personen met een indicatie 'briefadres'.

Op deze wijze zijn 19.225 adressen geselecteerd waar sprake zou *kunnen* zijn van woningdelen. Ter vergelijking: in oktober 2015 waren dit er 18.743; het aantal adressen in Amsterdam dat voldoet aan beide criteria is dus gegroeid met 2,6%.

Belangrijk om te vermelden is dat de 19.225 adressen niet allemaal vergunningplichtig zijn. Het kan namelijk zijn dat er sprake is van inwoning, dat de huishoudens één gezin vormen of dat de cijfers uit de BRP niet kloppen (denk aan verhuizingen die niet of te laat worden doorgegeven). Om daar beter zicht op te krijgen zijn alle adressen aangeschreven en uitgenodigd om een enquête over woningdelen in te vullen (zie verder paragraaf 3.4). Er zullen in Amsterdam ook adressen zijn waar wel drie of meer volwassenen wonen, maar niet officieel ingeschreven staan op het adres. Deze adressen blijven hier buiten beeld.

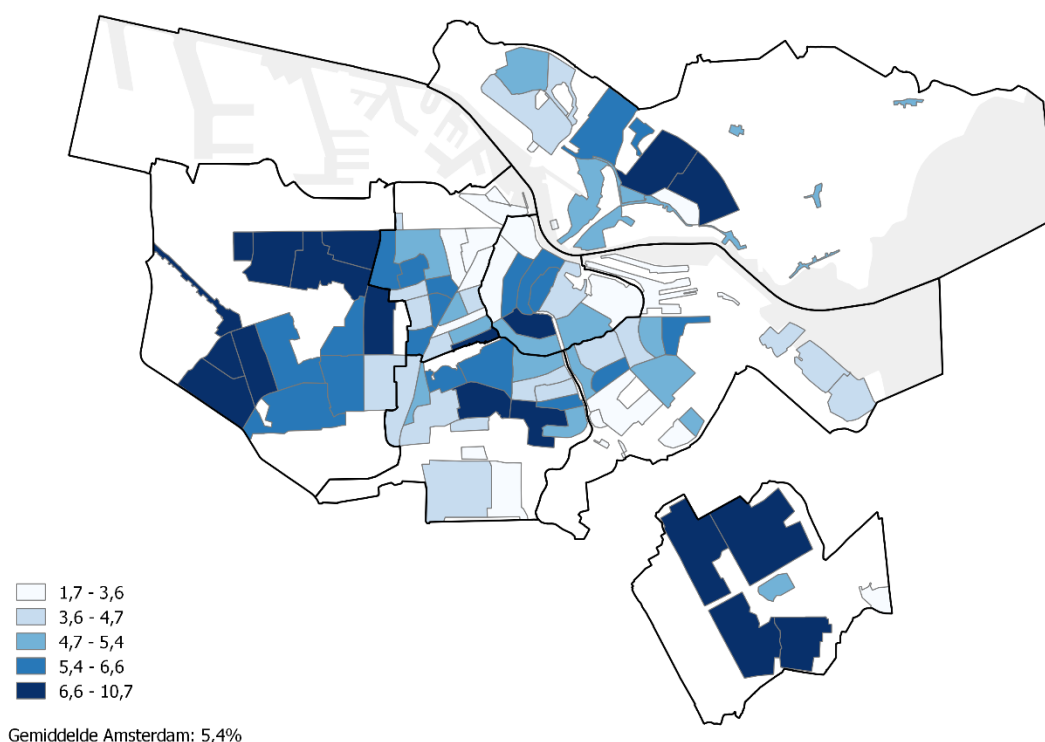
Op de meeste van de 19.225 adressen (64%) staan anno 2018 drie volwassenen ingeschreven (zie tabel 3-1). Gemiddeld wonen er 2,6 huishoudens en 4,4 personen per adres. Op 40% van de adressen wonen naast volwassenen ook een of meer minderjarige kinderen. Deze cijfers laten zien dat de groep woningdelers een meer diverse groep is dan wellicht wordt gedacht. Het zijn zeker niet alleen alleenstaanden die samen een wonen delen.

tabel 3-1 Gemiddeld aantal huishoudens en personen naar aantal volwassenen op één adres
(bron: OIS)

Aantal volwassenen op één adres	n	Gemiddeld aantal huishoudens	Gemiddeld aantal personen	Percentage adressen met kind (tot 18 jaar)
3	12.216	2,2	3,8	41%
4	4.736	2,7	4,8	40%
5	1.333	3,8	5,7	35%
6	457	4,6	6,8	36%
7	166	5,5	7,8	34%
8 of meer	317	10,7	12,4	16%
Totaal	19.225	2,6	4,4	40%

Gemiddeld wordt 5,4% van alle adressen in Amsterdam bewoond door drie of meer volwassenen. Ter vergelijking: in oktober 2015 was het Amsterdams gemiddelde 4,6%. Stadsbreed lijkt woningdelen als woonvorm dus iets vaker voor te komen. De woningen waar drie of meer volwassenen wonen, zijn niet gelijk verdeeld over de stad. In figuur 1 is het aandeel per buurt weergegeven per 1 januari 2018.

figuur 1 Adressen met drie of meer volwassen personen naar buurt per 1 januari 2018 (bron OIS)



In bepaalde buurten valt op dat de concentratie adressen waar drie of meer volwassen personen wonen, relatief hoog is (d.w.z. 6.6% of meer). Het gaat met name om gebieden buiten de ring. In Nieuw-West zijn dit Overtoomse Veld, Osdorp-Midden, De Punt, Middelveldsche Akerpolder, Lutkemeer/ Ookmeer, Slotermeer-Noordoost, Slotermeer-Zuidwest, Geuzenveld en Eendracht. In Zuidoost gaat het om Bijlmer-Centrum, Bijlmer-Oost, Holendrecht/ Reigersbos en Gein. Een mogelijke verklaring hiervoor kan zijn dat de woningen buiten de

ring vaak groter en ‘jonger’ zijn, waarmee zij zich beter lenen voor woningdelen. Deze woningen voldoen gezien het bouwjaar in de meeste gevallen reeds aan de eisen ten aanzien van geluidsisolatie of zijn hier gemakkelijker op aan te passen.

Ook binnen de ring komen buurtcombinaties voor waar relatief veel adressen worden bewoond door drie of meer volwassenen. In stadsdeel Centrum is dit de buurtcombinatie Grachtengordel Zuid. In Noord is dit Buikslotermeer en de Waterlandpleinbuurt en in West is dit de Vondelbuurt. De buurtcombinaties Apollobuurt en Scheldebuurt kennen de hoogste concentraties in Zuid. In Oost is het percentage het hoogst in de Transvaalbuurt en de Indiëse buurt Oost (maar wel lager dan 6,6%).

In de buurten buiten de ring zijn relatief veel adressen waar naast drie of meer volwassenen ook minderjarige kinderen staan ingeschreven. In de meeste buurten binnen de ring wonen op meer dan de helft van de geselecteerde adressen alleen volwassenen. In verhouding tot het totale aantal adressen komen adressen met alleen (drie of meer) volwassenen het meest voor in de buurt Noordelijke IJ-oevers West in Noord (zie tabel 3-2). De overige buurten in de top 10 maken deel uit van de stadsdelen Centrum, West of Zuid. De ‘klassieke’ vorm van woningdelen – drie of meer volwassen alleenstaanden die samen een woning delen – vindt dus het meest plaats binnen de ring, terwijl buiten de ring relatief vaak andere typen huishoudens samen op één adres wonen.

tabel 3-2 Top 10 buurten met het hoogste aandeel adressen met drie of meer volwassenen zonder minderjarige kinderen (bron OIS)

Nr.	Buurt	Stadsdeel	Percentage adressen met drie of meer volwassen, zonder kind (tot 18 jaar)
1	Noordelijke IJ-oevers West	Noord	6,6%
2	Scheldebuurt	Zuid	5,4%
3	Burgwallen Nieuwe Zijde	Centrum	5,1%
4	Burgwallen Oude Zijde	Centrum	4,9%
5	Westindische Buurt	West	4,8%
6	Geuzenbuurt	West	4,7%
7	Grachtengordel Zuid	Centrum	4,5%
8	Vondelbuurt	West	4,5%
9	IJselbuurt	Zuid	4,5%
10	Chassébuurt	West	4,4%

3.2 Resultaten uit de enquête

Respons en weging

Via OIS is een online enquête uitgezet onder de 19.225 adressen waar volgens de BRP drie of meer volwassenen wonen, waarvan vermoed wordt dat er aan woningdelen wordt gedaan. 1.337 enquêtes zijn aan ons geretourneerd, waarmee de respons uitkomt op 7,0% (in 2015 was deze 7,8%).

De wat lagere respons kan verband houden met het feit dat woningdelen sterk in de aandacht staat van zowel de media als eigenaren en verhuurders. Zo heeft de gemeente signalen gekregen dat mensen ontraden om de enquête in te vullen. Ook in de interviews met betrokken partijen kwam dit naar voren. Dit heeft vermoedelijk een negatief effect gehad

op de respons, ondanks dat bij de uitnodigingsbrief van de enquête duidelijk is aangegeven dat de antwoorden anoniem door RIGO worden verwerkt, en door niemand te herleiden is naar specifieke personen of adressen.

Vanwege de bovenstaande signalen is onze verwachting dat de non-respons selectief is; in die zin dat vooral woningdelers die (vrezende dat zij) niet aan alle regels voldoen, de enquête niet zullen hebben ingevuld. Om die reden achten wij het onderzoeksmatig niet verantwoord om de resultaten van de enquête via een weegfactor te projecteren op het totale aantal adressen met (potentiële) woningdelers. Dit zou naar alle waarschijnlijkheid geen juist beeld opleveren van de totale populatie. **We presenteren hier dus een op een de resultaten op basis van de geretourneerde enquêtes en doen geen uitspraken over de gehele populatie woningdelers.** Houdt hierbij in het achterhoofd dat de percentages in dit hoofdstuk betrekking hebben op de *adressen of woningen* waar woningdelen plaatsvindt en niet op de personen.

De analyse in vier onderdelen

De uitkomsten van de enquête worden in vier delen gepresenteerd. Allereerst geven we een beeld van de woonsituatie op de adressen waar sprake is van woningdelen: om wat voor type woningdelen gaat het en van welke contractvorm wordt er gebruik gemaakt? In de paragrafen 3.2.2 tot en met 3.2.4 gaan we vervolgens dieper in op andere kenmerken van de woningdelers, zoals aantal en leeftijd van bewoners, de voornaamste redenen om te kiezen voor woningdelen en de huurprijs.

3.2.1 De woonsituatie bij woningdelen

Is er daadwerkelijk sprake van woningdelen?

De enquête is uitgezet onder alle adressen (19.225) waar volgens de BRP 3 of meer volwassenen staan ingeschreven, maar niet bij ieder adres is sprake van woningdelen. Bij 26% van de adressen is, op grond van de antwoorden van de bewoners in de enquête, **geén** sprake van woningdelen: de bewoners van deze adressen geven aan dat er ofwel minder dan drie volwassenen op één adres wonen (waarbij oude bewoners bijvoorbeeld de verhuizing (nog) niet hebben doorgegeven), ofwel dat er sprake is van een gezinsrelatie tussen de (volwassen) personen.

Vervolgens is aan de respondenten gevraagd hoeveel andere huishoudens, naast hun eigen huishouden, in de woning wonen die zij delen. Opvallend genoeg geeft een derde van deze groep aan dat er naast hun eigen huishouden geen andere huishoudens in de woning wonen. Kennelijk beschouwen zij de andere volwassenen waarmee zij de woning delen wel als onderdeel van hun huishouden, ondanks het feit dat zij naar eigen zeggen geen gezinsrelatie met hen hebben. De respondenten die aangeven dat er geen andere huishoudens in de woning wonen, zijn in de enquête verder niet bevraagd. **Daarmee blijven 637 respondenten over die aan alle criteria van woningdelen voldoen. De onderstaande analyses hebben betrekking op deze respondenten.**

Wie is de eigenaar van de woning? Bij 19% van de respondenten is de eigenaar van de woning die gedeeld wordt een woningcorporatie. In bijna alle andere gevallen is de eigenaar een particulier. In woningdeelsituaties kan het voorkomen dat de eigenaar zelf ook in de woning woont. Onder de respondenten blijkt dit in 37% van de gevallen zo te zijn. In de meerderheid van de gevallen (63%) is de eigenaar niet een van de bewoners van het pand.

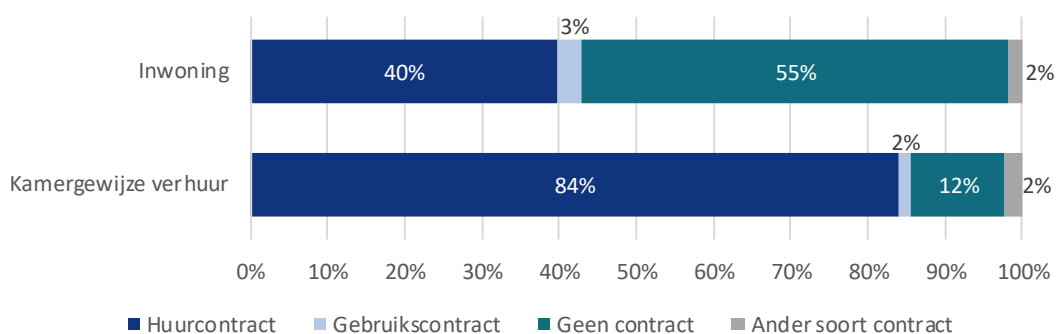
Is er sprake van inwoning? Zowel eigenaren als hoofdhuurders van woningen kunnen een deel van de woning onderverhuren aan één of twee andere volwassenen, mits ze er zelf ook wonen. Deze vorm van woningdelen heet ‘inwoning’ of ‘hospitaverhuur’ en hiervoor is *geen* vergunning vereist. Daarbij geldt wel de voorwaarde dat de hoofdbewoner(s) op ten minste 50% het exclusieve gebruiksrecht heeft of hebben. Uit de enquête blijkt dat bij 51% van de adressen daadwerkelijk sprake is van inwoning. In de overige 49% van de gevallen is er sprake van kamergewijze verhuur, waarvoor een vergunning dus vereist is. In deze gevallen kan de eigenaar alsnog zelf in de woning wonen, maar niet ten minste 50% van het gebruiksoppervlak zelf in gebruik hebben, waardoor er dus ook sprake is van kamergewijze verhuur. Bij de respondenten die een corporatiewoning delen komt kamergewijze verhuur vaker (72%) voor dan bij andere eigenaren (44%).

Van welke contractvorm wordt gebruik gemaakt?

Hoewel het type huurcontract dat eigenaren/ verhuurders sluiten met de woningdelers geen deel uitmaakt van de gemeentelijke verantwoordelijkheid en hier in de beleidsregels niet op gestuurd wordt, hebben we aan de hand van de enquête in beeld gebracht van welke contractvormen gebruikt wordt gemaakt.

Er zijn verscheidene typen contractvormen die kunnen worden afgesloten voor verhuur van (een deel) van een woning. Een huurcontract voor (een deel) van de woning is het meest gangbaar, maar er worden bijvoorbeeld ook gebruikscontracten afgesloten.

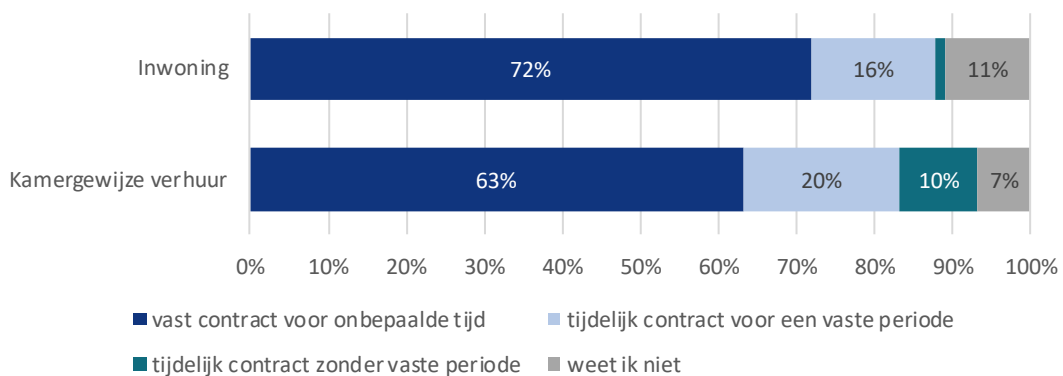
Wanneer er wordt gekeken naar type contractvormen in de twee verschillende woningdeelsituaties (inwoning en kamergewijze verhuur), laat dit bij inwoning een ander beeld zien dan bij kamergewijze verhuur. Waar er bij inwoning bij 40% van de adressen een huurcontract is afgesloten voor het gebruik van (een deel) van de woning, is dit percentage bij kamergewijze verhuur fors hoger, namelijk 84%. Deze verhoudingen zien we bij zowel corporatiewoningen als woningen van andere eigenaren. Gebruikscontracten, zoals bijvoorbeeld anti-kraak, worden nauwelijks gesloten.



Bij zowel inwoning als kamergewijze verhuur is bij sommige gevallen sprake van een andersoortig contract. Hierbij gaven respondenten bijvoorbeeld aan een zogeheten “friendscontract” te hebben via de woningcorporatie (zie § 3.4), waar in sommige gevallen alleen een deel van de bewoners op staat vermeld. De corporatie is hier in deze gevallen van op de hoogte. Huisbewaring wordt ook genoemd als andersoortig contract. Opvallend is dat er door respondenten wordt aangegeven dat mensen het adres alleen gebruiken als postadres, omdat ze bijvoorbeeld een recreatieve woning bewonen. In deze gevallen is dit dan niet bij de gemeente bekend, daar in de selectie van de steekproef personen met een briefadres in het BRP zijn uitgezonderd.

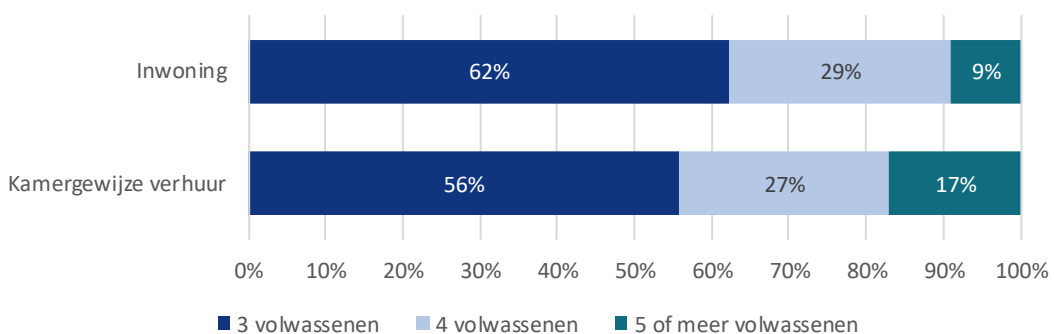
Opvallend is dat bij inwoning meer dan de helft (55%) van de respondenten heeft aangegeven dat er geen contract op schrift is afgesloten, waarbij dikwijls wordt genoemd dat het alleen een mondelinge afspraak betreft. Vaak is dit het geval bij een inwonende vriend of een studerend kind van vrienden, die zelf geen geschikte woonruimte kunnen vinden. Bij kamergewijze verhuur heeft 12% geen schriftelijk contract afgesloten. Nadeel van het ontbreken van een schriftelijk contract is dat deze huurders weinig tot geen (huur)rechten hebben.

Is er sprake van een tijdelijk of vast contract? Aan de respondenten is gevraagd of de contracten van vaste of tijdelijke aard zijn. Bij zowel inwoning als kamergewijze verhuur betreft het bij de meeste gevallen een vast contract voor onbepaalde tijd, respectievelijk 72% en 63%. Een tijdelijk contract voor een vaste periode wordt daarna het meest verstrekt. Bij inwoning en kamergewijze verhuur geeft respectievelijk 11% en 7% van de geënquêteerden aan dat ze niet op de hoogte zijn van de duur van het contract. Mogelijk is dit te verklaren doordat een groot deel van de respondenten heeft aangegeven geen contract te hebben afgesloten.

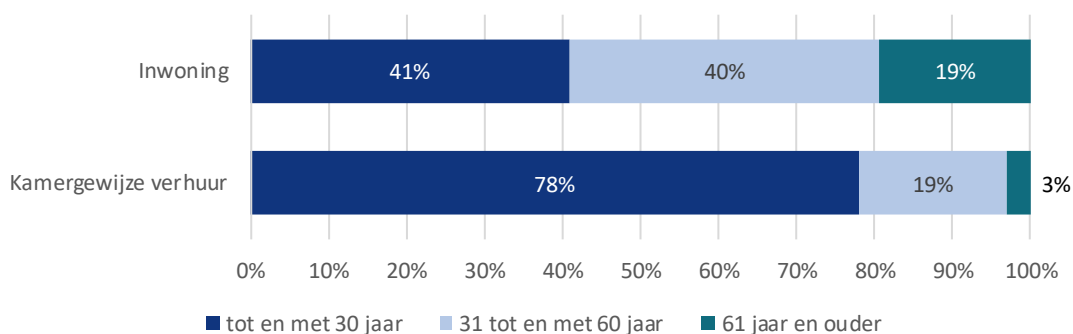


3.2.2 Aantal, leeftijd en herkomst van bewoners

Hoeveel bewoners wonen er gemiddeld per type woningdelen? Bij zowel inwoning als kamergewijze verhuur komt woningdelen met drie volwassenen het meeste voor. Dit wordt gevolgd door woningdelen met vier volwassenen. Vooral bij kamergewijze verhuur komen hogere aantallen bewoners voor.



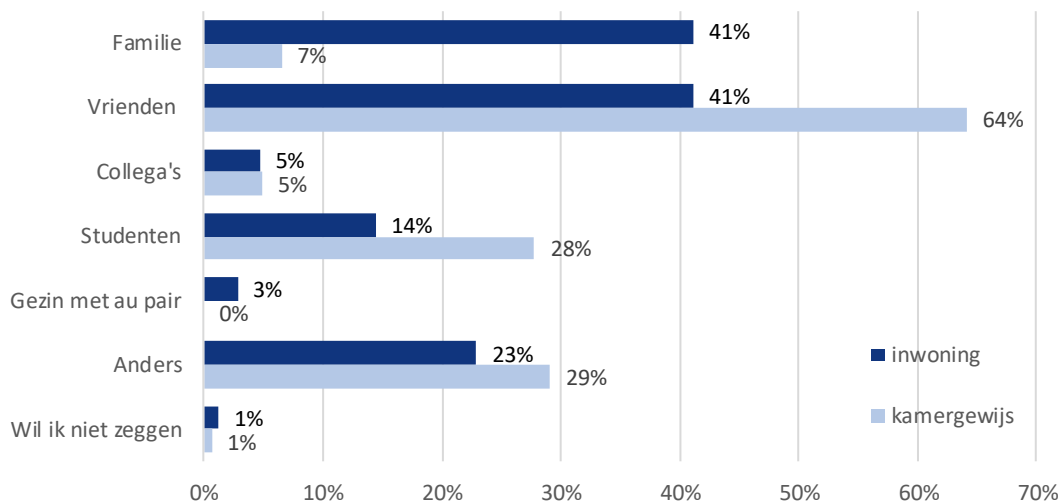
In welke leeftijdsklasse komt woningdelen het meest voor? Woningdelen is vooral bij jongeren tot en met 30 jaar populair. Bij inwoning ligt de gemiddelde leeftijd van de woningdelers hoger dan bij kamergewijze verhuur. Dat komt overeen met het beeld dat bestaat over deze verhuurvorm, waarbij een wat oudere hoofdbewoner (de hospita) een deel van de woning beschikbaar stelt aan jongere onderhuurders.



3.2.3 Relatie tussen woningdelers en reden van woningdelen

Wat zijn de onderlinge relaties tussen woningdelers? De respondenten is gevraagd welke relatie er bestaat tussen de personen die een woning delen. Daarbij konden ze ook aangeven dat er meerdere soorten tegelijk van toepassing zijn. De kamerbewoners zijn in de meeste gevallen vrienden (64%) en/of studenten (28%). Bij inwoning gaat het naast vrienden vaak om familieleden (beiden 41%).

Een deel van de respondenten geeft aan dat er géén sprake is van een onderlinge relatie, waarbij veelal wordt aangegeven dat ze “gewoon huisgenoten” zijn of “toevallig woningzoekenden” die via internet (bijvoorbeeld facebookpagina’s) met elkaar in contact zijn gekomen omdat ze een woonruimte zochten in Amsterdam. Ook noemen respondenten dat er in hun situatie eigenlijk “niks wordt gedeeld”, maar dat er sprake is van twee studio’s of appartementen achter één voordeur en dat ze dus “slechts burens” zijn.



Wat is de reden om te gaan woningdelen? De voornaamste redenen om een woning te delen zijn de schaarste op de woningmarkt en kostendeling: het is moeilijk om een betaalbare eigen woonruimte te vinden in Amsterdam. Bij woningdelen kunnen woonlasten en andere voorzieningen worden gedeeld. 12% van de respondenten geeft aan dat er andere redenen voor zijn, waarbij de (te) grote woning met lege kamers veel is genoemd om te kiezen voor woningdelen. Dat betekent dat woningdelen voor veel van de respondenten geen ideaal is maar een praktische of noodzakelijke oplossing, zij het dat gezelligheid of aanspraak (8%) ook als reden wordt genoemd.

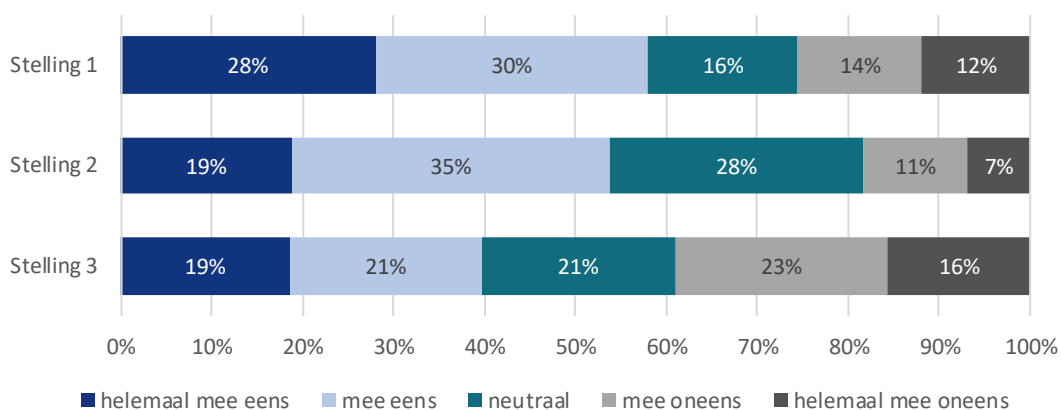
tabel 3-3 Top 5 belangrijkste redenen voor woningdelen

Nr.	Reden	%
1	Kan geen eigen woonruimte in Amsterdam betalen	34%
2	Kan geen eigen woonruimte in Amsterdam vinden	18%
3	Financiële voordelen (bijv. woonlasten/voorzieningen delen; huuropbrengst)	17%
4	Gezelligheid of aanspraak	8%
5	Nabijheid van familie of vrienden	5%

Hiernaast zijn aan de respondenten zijn een drietal stellingen voorgelegd en hen is gevraagd in welke mate zij het eens zijn met de volgende stellingen:

1. Samen met anderen wonen is voor mij de enige manier om in Amsterdam te kunnen wonen;
2. Ik vind het erg prettig om samen met anderen te wonen;
3. Ik wil zo snel mogelijk een woning voor mezelf.

Per stelling is was er de keuze uit een vijfpuntschaal; van helemaal mee eens naar helemaal mee oneens.



Stelling 1: Samen met anderen wonen is voor mij de enige manier om in Amsterdam te kunnen wonen.

Ruim de helft van de respondenten is het (helemaal) eens met deze stelling en 28% is het hier (helemaal) mee oneens. Dit is in lijn met de eerder genoemde redenen om te kiezen voor woningdelen, waar 51% aangaf dat ze om financiële redenen (kostendeling en het gebrek aan betaalbare woonruimte) hebben gekozen voor deze woonvorm.

Stelling 2: Ik vind het prettig om samen met anderen te wonen.

54% van de respondenten geeft aan het hier (helemaal) mee eens te zijn. Hoewel eerder bleek dat gezelligheid lang niet door iedereen als belangrijkste reden wordt gezien voor woningdelen, maar het blijkt dus wel een belangrijk neveneffect te zijn. 28% geeft aan het niet prettig vinden om met anderen een woning te delen. Vermoedelijk zijn ze enkel woningdelers uit noodzaak, bijvoorbeeld vanwege betaalbaarheid en kostendeling.

Stelling 3: Ik wil zo snel mogelijk een woning voor mezelf.

Over deze stelling zijn de respondenten verdeeld: 4 van de 10 respondenten zijn het hier (helemaal) mee eens, ongeveer evenveel zijn het hier (helemaal) mee oneens en de rest

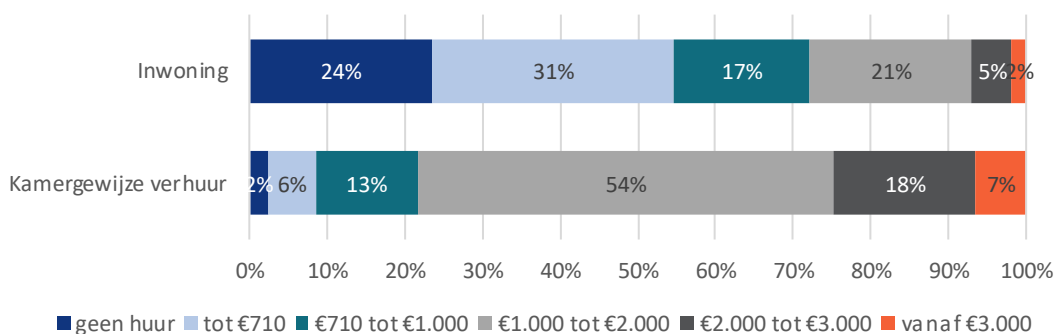
staat hier neutraal in. Het vinden van een eigen woning is dus voor minder dan de helft van de woningdelers een urgente wens.

3.2.4 Huurprijzen

Wat is de gezamenlijke huurprijs van woningdelers? Hoewel ook dit onderwerp in beginsel buiten de gemeentelijke invloedssfeer en beleidsregels valt, is in de enquête gevraagd naar een indicatie van de gezamenlijke huurprijs. Hierbij zijn geen exacte huurbedragen gevraagd, maar is een indeling in zes huurprijscategorieën gehanteerd.

De meeste respondenten die een kamer huren vallen, betalen samen met hun huisgenoten een huurprijs tussen de €1.000 en €2.000 per maand. Dit geldt zowel bij corporatiewoningen als bij woningen van andere eigenaren.

De gezamenlijke huurprijs bij inwoning ligt gemiddeld genomen lager dan bij kamergewijze verhuur. Zo betaalt 24% van de inwonende respondenten überhaupt geen huur en 31% betaalt een gezamenlijke huurprijs van onder de €710 per maand.



3.3 Woongroepen in cijfers

Woongroepen hadden tot 1 januari 2017 alleen een meldingsplicht bij de gemeente en moesten daarnaast aan enkele voorwaarden voldoen (zie ook § 2.2.3). Sinds 1 januari 2017 is deze woonvorm gelijkgesteld aan kamergewijze verhuur en dus niet meer vergunningvrij. Voor woongroepen die zich tussen 14 februari 2014 en 31 december 2016 bij de gemeente gemeld hebben en voldeden aan de voorwaarden, veranderde er niets. In tabel 3-4 is het aantal woongroepen opgenomen die zich tussen 2014 en 2017 hebben gemeld. Voor deze woongroepen geldt de vergunningplicht na 1 januari 2017 niet en deze zijn dus legaal.

tabel 3-4 Aantal meldingen voor woningdelen in een woongroep in Amsterdam tussen 2014-2017 per stadsdeel

Stadsdeel	Gemelde woongroepen
Centrum	7
Nieuw-West	13
Noord	4
Oost	16
West	33
Zuid	30
Zuidoost	9
Totaal	112

In totaal zijn er in Amsterdam 112 bij de gemeente bekende woongroepen van *particulieren*. De meeste gemelde woongroepen zijn te vinden in de stadsdelen West (33) en Zuid (30). In Noord (4), Centrum (7) en Zuidoost (9) komt deze woonvorm (gemeld) minder voor. Het is onduidelijk of en hoeveel woongroepen er “onder de gemeentelijke radar” bestaan.

Van de woongroepen die zich in de jaren 2014-2016 hebben gemeld, zijn de meeste meldingen binnengekomen in 2016 (52). In 2014 waren dit er 22 en in 2015 37.

In de geregistreerde woongroepen in de stadsdelen Centrum, Nieuw-West, Oost en West wonen gemiddeld vier personen per woongroep. In de stadsdelen Noord, Zuid en Zuid-Oost wonen gemiddeld vijf personen per woongroep.

Het aantal vierkante meters dat een persoon binnen een woongroep gemiddeld tot zijn of haar beschikking heeft, verschilt per stadsdeel. In een woongroep in Noord heeft een persoon gemiddeld het minste aantal vierkante meter tot de beschikking, namelijk 19 m² per persoon. Bewoners van een woongroep in Nieuw-West hebben het wat dat betreft beter voor elkaar. Zij hebben gemiddeld 27 m² per persoon tot hun beschikking. De andere stadsdelen bewegen zich binnen deze bandbreedte.

3.4 Woningdelen en de woningcorporaties

De woningcorporaties in Amsterdam is gevraagd een schatting te geven van de omvang van woningdelen binnen hun bezit. Daarbij is ook gevraagd in welke mate deze gevallen aan de geldende regels (zouden) voldoen bij het aanvragen van een omzettingsvergunning. In tabel 3-5 zijn de resultaten te zien, gebaseerd op de inschatting van vier van de zes grote corporaties in Amsterdam. Dit beeld is hiermee indicatief.

tabel 3-5 Indicatieve schatting omvang woningdelen bij 4 van de 6 grote Amsterdamse corporaties (bron: AFWC)

Voldoet aan regels?	Traditionele woongroep		Zorgwoningen		Friendscontract		Totaal
	3/4 ps.	5+ ps.	3/4 ps.	5+ ps.	3/4 ps.	5+ ps.	
zeker	8	0	27	1	151	0	187
waarschijnlijk	21	8	17	0	0	0	46
waarschijnlijk niet	5	37	16	34	29	0	121
zeker niet	33	0	66	0	193	0	292
Totaal	67	45	126	35	373	0	646

Woningdelen kent bij de woningcorporaties drie vormen: de (traditionele) woongroep, zorgwoningen en friends-contracten. Vier van de zes grootste Amsterdamse woningcorporaties voorzien 112 woongroepen van woonruimte¹⁷ en verhuren 161 zorgwoningen aan meer dan drie personen. Dezelfde corporaties verhuren 373 woningen met een friendscontract. Van alle woningdeelsituaties in tabel 3-5 voldoen de meesten (waarschijnlijk) niet aan de gestelde beleidsregels voor woningdelen.

¹⁷ Toevalligerwijs is dit aantal precies even groot als het aantal bij de gemeente gemelde woongroepen van particulieren (zie § 3.3).

3.5 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk hebben we op basis van verschillende bronnen geprobeerd zicht te krijgen op de omvang en aard van woningdelen in Amsterdam. Hiervoor is onder meer gebruik gemaakt van cijfers uit de BRP en een enquête onder bewoners van adressen waarop (volgens die BRP) drie of meer volwassenen wonen. Deze bronnen leveren geen volledig beeld op. Ten eerste omdat niet alle woningdelers staan ingeschreven op het adres waar zij wonen. In de tweede plaats omdat de enquête een lage respons (7,0%) kende, waarin woningdeelsituaties die niet aan de regels voldoen waarschijnlijk ondervertegenwoordigd zijn. Toch kunnen we een aantal conclusies trekken.

Er is in Amsterdam sprake van een lichte stijging (2,6%) van het aantal adressen waar drie of meer volwassenen staan ingeschreven. Bij de meeste van die 19.225 adressen (64%) gaat het om precies drie volwassenen. Op 40% van de adressen wonen ook minderjarige kinderen. De woningdelers vormen dus een diverse groep. Vaak wordt bij woningdelen vooral gedacht aan samenwonende alleenstaanden, zoals studenten, expats en arbeidsmigranten, maar het gaat soms ook om 'regenbooggezinnen' of gezinnen waarbij de opa en/of oma ook in de woning woont. Er komen dus allerlei samenlevingsvormen voor. De definitie van huishouden die bij woningdelen gehanteerd wordt, sluit hier niet goed op aan.

Van de 637 respondenten in de enquête die volgens de huidige definitie woningdelers zijn, is bij de helft sprake van inwoning; de rest valt onder kamergewijze verhuur. Voor de meesten van hen is de belangrijkste reden om een woning te delen de schaarste aan betaalbare woningen op de Amsterdamse woningmarkt. Positieve redenen, zoals gezelligheid of aanspraak, worden minder vaak genoemd. Woningdelen is dus vaak uit woningnood geboren.

Bij 19% van de respondenten is de woning in eigendom van een woningcorporatie. De overige eigenaren zijn meestal particulieren. Bij kamergewijze verhuur heeft het overgrote deel van de woningdelers een huur- of gebruikscontract, terwijl dit bij inwoning in zes van de tien gevallen ontbreekt. Daar staat tegenover dat bij inwoning een kwart van de respondenten geen huur betaalt. Wat betreft de contracten en de huurprijzen komen uit de enquête geen duidelijke verschillen naar voren tussen corporatiewoningen en particuliere huurwoningen die gedeeld worden.

4 De uitvoeringspraktijk

In dit hoofdstuk gaan we in op de praktijk van de vergunningverlening en de handhaving, aan de hand van cijfers en gesprekken met de uitvoerders.

Binnen de gemeente Amsterdam zijn de stadsdelen verantwoordelijk voor de vergunningverlening voor kamergewijze verhuur. Zij ervaren de effecten die de woningdeelregels hebben in de praktijk. Daarom hebben we voor deze evaluatie gesproken met de vergunningverleners en gebiedsteams in een aantal stadsdelen (zie bijlage 2). Verder zijn we in gesprek geweest met enkele handhavers. De handhaving van de woningdeelregels is de verantwoordelijkheid van de afdeling Handhaving van directie Wonen, onder bevoegdheid van het college van Burgemeester en Wethouders.

Op basis van verschillende gesprekken wordt in dit hoofdstuk een beeld van de uitvoeringspraktijk geschetst. Onderstaande teksten dienen dan ook gelezen te worden als een weergave van de mening van de genoemde partijen, zoals door RIGO opgetekend op basis van de gesprekken. Alle uitspraken gedaan in deze hoofdstukken zijn gebaseerd op meerdere respondenten.

4.1 Vergunningverlening

Als een woningeigenaar de woning wil verhuren aan drie of meer volwassenen en er géén sprake is van inwoning, moet er een vergunning worden aangevraagd voor kamergewijze verhuur. Deze vergunning wordt afgegeven door de stadsdelen, mits de woning voldoet aan de gestelde eisen (zie § 2.2.2).

4.1.1 Vergunningverlening in cijfers

De Amsterdamse stadsdelen houden ieder hun eigen administratie van vergunningen bij. Voor dit onderzoek zijn de vergunningaanvragen die zijn binnengekomen bij de verschillende stadsdelen in 2016, 2017 en het eerste kwartaal van 2018 geanalyseerd.

Uit de analyse blijkt dat de Amsterdamse stadsdelen in 2017 372 *unieke* vergunningaanvragen voor kamergewijze verhuur hebben ontvangen. Dat zijn er fors meer dan in 2016 (31). De meeste van deze vergunningaanvragen werden gedaan in het stadsdeel Zuidoost. Dit stadsdeel heeft in 2017 150 unieke vergunningaanvragen ontvangen. De minste vergunningaanvragen zijn gedaan in stadsdeel Oost (14). In het eerste kwartaal van 2018 hebben de stadsdelen in vergelijking met 2017 relatief al veel vergunningaanvragen ontvangen, namelijk 260. Zo hebben de stadsdelen Oost, West en Zuid in het eerste kwartaal van 2018 al even veel of zelfs meer vergunningaanvragen ontvangen dan in geheel 2017.

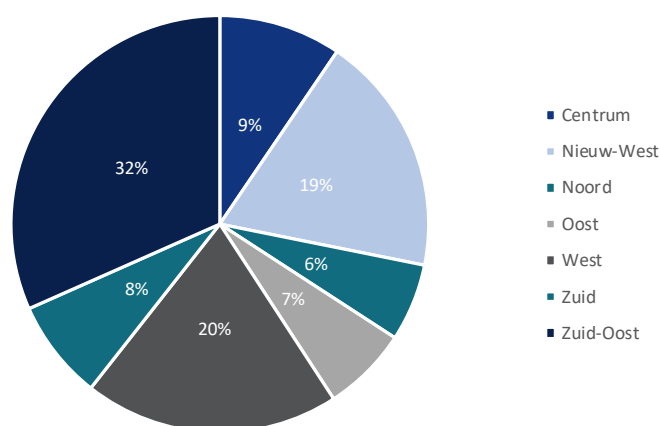
tabel 4-1 Aantal vergunningaanvragen voor kamergewijze verhuur per stadsdeel in 2017 en het 1^{ste} kwartaal 2018

Stadsdeel	2016	2017	1 ^{ste} kwartaal 2018
Centrum	0	35	25
Nieuw-West	11	63	55
Noord	1	23	15
Oost	1	14	28
West	0	62	63
Zuid	0	25	24
Zuidoost	18	150	50
Totaal	31	372	260

In figuur 2 is weergegeven hoe de vergunningaanvragen in Amsterdam zijn verdeeld over de verschillende stadsdelen. Van het totaal aantal aangevraagde vergunningen in 2017 en het eerste kwartaal van 2018 is 32% van de vergunningaanvragen gedaan in het stadsdeel Zuid-oost. Ook relatief veel aanvragen zijn gedaan in West (20%) en in Nieuw West (19%). De overige stadsdelen hebben 6% à 9% van het totale aantal vergunningaanvragen ontvangen.

Uit de registratiegegevens van de stadsdelen kan niet opgemaakt worden welk deel van de aanvragen is toegekend en welk deel eventueel is geweigerd. De stadsdelen geven aan vrijwel altijd een vergunning voor kamergewijze verhuur te verlenen, mits voldaan wordt aan de gestelde eisen. Alleen wanneer er uit het verleden een uitgebreid dossier beschikbaar is rond bijvoorbeeld overlast, is er een weigeringsgrond.

figuur 2 Aantal vergunningaanvragen voor kamergewijze verhuur naar stadsdeel (uitgedrukt in percentages), 2017-1^{ste} kwartaal 2018



In de vergunningaanvraag wordt aangegeven in hoeveel kamers (onzelfstandige woonruimten) de eigenaar de woning wenst om te zetten. Op basis van het aantal kamers waarvoor een vergunningaanvraag is gedaan, kunnen uitspraken worden gedaan over de woonsituatie. Niet voor ieder stadsdeel zijn echter gegevens over het aantal kamers bekend.

tabel 4-2 Aantal (gewenste) kamers in vergunningaanvragen per stadsdeel, 2017 en 1ste kwartaal 2018

Stadsdeel	2	3	4	5	6	7	8	10	Onbekend
Centrum	-	16	14	-	1	-	1	-	28
Nieuw-West	-	25	71	17	4	-	1	-	-
Noord	1	9	24	3	-	-	-	-	1
Oost	2	7	9	2	2	1	-	-	19
West	-	-	-	-	-	-	-	-	125
Zuid	-	8	18	2	-	-	-	-	21
Zuidoost	-	46	105	6	5	2	-	1	35
Totaal	3¹⁸	111	241	30	12	3	2	1	229

¹⁸ Een vergunning voor woningdelen / kamergewijze verhuur dient alleen aangevraagd te worden voor een woning waarin drie of meer volwassenen wonen die geen gezin met elkaar vormen. Het is echter mogelijk ook een woning met twee kamers om te zetten.

Uit tabel 4-2 blijkt dat, voor zover bekend¹⁹, de meeste vergunningaanvragen worden gedaan voor kamergewijze verhuur van woningen met 3 à 4 kamers. Het gaat dus meestal niet om grootschalige kamerverhuur. In Nieuw-West worden in vergelijking met andere stadsdelen vaker aanvragen gedaan voor kamergewijze verhuur van woningen met meer dan 4 kamers.

4.1.2 Ervaringen

De vergunningverleners van de stadsdelen signaleren dat het woningdelen toeneemt. Zij merken dat er een sterke toename in vergunningaanvragen zichtbaar is en er meer legaliseerverzoeken worden gedaan. Dit is volgens hen niet verwonderlijk gezien het feit dat woningdelen in een vraag voorziet en aanbod creëert voor vooral jonge mensen. Over het algemeen gaat het bij woningdelen om 3 of 4 personen per woning. Woningen die geschikt zijn voor 5 of meer personen zijn simpelweg zeer beperkt aanwezig in Amsterdam.

De toename is vooral in de stadsdelen buiten de ring zichtbaar. De woningen zijn hier relatief iets goedkoper en gezien het bouwjaar is het gemakkelijker om deze woningen aan de gestelde geluidseisen te laten voldoen. Zo worden deze woningen gewilde beleggingsobjecten en komt woningdelen relatief meer voor. De stadsdelen zien echter ook binnen de ring het woningdelen hand over hand toenemen.

De vergunningsverleners reageren positief op de per 2017 ingestelde vergunningplicht, omdat hiermee de problematiek beter zichtbaar en controleerbaar wordt en de mogelijkheid is ontstaan te sturen op de woningvoorraad en de leefbaarheid gekoppeld aan woningdelen. Hierbij geven de stadsdelen aan dat er daarnaast veel woningen gedeeld worden zonder dat daar vergunning voor aangevraagd worden. Zij hebben de indruk dat de meeste verhuurders zich niet uit zichzelf melden.

De stadsdelen krijgen signalen van verhuurders dat het aanvragen van een vergunning gepaard gaat met veel werk en hoge kosten: leges en kosten voor het op te stellen geluidsrapport. Steeds meer verhuurders vinden bij aanvragen van een vergunning hun weg naar een organisatie als Woningdelen Amsterdam of gespecialiseerde advocaten, die voor hen de vergunningaanvraag regelen. Het aantal vergunningaanvragen dat bij indiening incompleet blijkt, wordt dan ook minder en minder. Dit geldt overigens niet voor alle verhuurders. Vooral onder kleine particuliere verhuurders is de bekendheid met de regels kleiner.

Volgens de vergunningsverleners is de kamerprijs in het geval van woningdelen in de praktijk hoger dan het Woningwaardingsstelsel (WWS of puntenstelsel) aangeeft en nemen de prijzen die gevraagd worden onredelijke vormen aan. Het stellen van randvoorwaarden om de betaalbaarheid van de kamers te garanderen wordt door hen als wenselijk beschouwd. Een aantal stadsdelen ziet dit ook als een expliciete doelstelling van het gemeentelijke woningdeelbeleid, al is dit niet als zodanig in de beleidsregels opgenomen.

4.1.3 Knelpunten in de vergunningverlening

Bredere toetsing

Vergunningverleners vinden dat de vergunning voor kamergewijze verhuur breder getoetst zou moeten worden dan nu het geval is. Er is een grote behoefte bij de medewerkers van de stadsdelen aan een stedelijk afwegingskader waarin naast de criteria uit de Huisvestingsver-

¹⁹ Deze gegevens zijn niet beschikbaar voor het stadsdeel West. Ook zijn deze gegevens deels onbekend voor de stadsdelen Centrum, Oost, Zuid en Zuidoost.

ordening ook ruimtelijke afwegingscriteria meegenomen worden. Wanneer wordt de hoeveelheid woningen die gedeeld worden te veel voor de omgeving? Denk naast overlast in relatie tot de leefbaarheid ook aan de openbare ruimte/ (fiets)parkeren, aantasting van de diversiteit van de woningvoorraad of een onevenredige hoeveelheid onzelfstandige woningen. Waar dit “ruimtelijke kantelpunt” ligt is moeilijk in te schatten, maar de stadsdelen geven aan dat je vanuit deze optiek woningdelen niet oneindig kunt faciliteren.

Naast de toets aan de eisen die gesteld worden in de Huisvestingsverordening zouden ook eisen die het Bouwbesluit (waaronder brandveiligheid en gebruiksmeldingen), het bestemmingsplan, de parkeernormen en de erfpachregels stellen moeten worden meegewogen bij het afgeven van een vergunning voor kamergewijze verhuur. Als de gewenste omzetting hiermee in strijd is zou dit als weigeringsgrond moeten kunnen gelden.

De vergunningverleners zouden het liefst zien dat een gesloten systeem ontstaat waarin de verhuurder (zo nodig) in een keer zowel de omzettings- als omgevingsvergunning aanvraagt en deze beide krijgt of beide geweigerd worden. Dit vraagt wel twee eenduidige en afgestemde sets beleidsregels en afwegingscriteria, geborgd in een objectieve en uniforme omgevingstoets.

Het is voor de vergunningverleners moeilijk de verbinding te leggen tussen het gemeentelijk woningdeelbeleid en hieraan gerelateerde beleidsdoelen. Hoe verhouden de doelstellingen voor gedifferentieerde (of gemengde) wijken, buurten en complexen, leefbare wijken en een goede ruimtelijke ontwikkeling zich bijvoorbeeld tot het woningdeelbeleid? Soms werken de verschillende beleidsdoelen elkaar tegen. Complexen die in het verleden bewust van huur naar koop zijn omgezet, worden weer “verkamerde” huurcomplexen. Ook komt het voor dat woningen die ooit met gemeentelijke subsidie zijn samengevoegd om aanbod voor gezinnen of in het middensegment te creëren “verloren” gaan door woningdelen toe te staan.

Vanuit de stadsdelen wordt aangegeven dat het wenselijk is het gemeentelijk handelen en de geldende regels goed juridisch tegen het licht te houden. Het is voor hen de vraag of de voorwaarden voor vergunningverlening bij de rechter stand houden in het geval van een bezwaar- of beroepsprocedure. De vraag is vooral of de huidige beleidsregels in combinatie met het vergunningstelsel volgens de rechter voldoende ruimte laten voor het maken van individuele afwegingen. Daar is nog geen ervaring mee opgedaan.

Interpretatieverschillen

De stadsdelen geven aan dat er 16 maanden na invoering nog steeds discussie is over de precieze interpretatie van sommige beleidsregels, de gevraagde onderbouwing bij een vergunningaanvraag en de precieze werkinstructie voor de betrokkenen. Zo gaat niet elk stadsdeel op dezelfde manier om met de onderbouwing van de geluidsisolatie-eis. In het algemeen moet voor woningen met een bouwjaar vóór 1977 een geluidsrapport gemaakt worden. Voor woningen met een bouwjaar tussen 1977 en 2003 is dit soms wel en soms niet het geval, want dat hangt af van de scheidingsconstructie. Over het algemeen geldt voor woningen met een bouwjaar na 2003 dat er geen geluidsrapport gevraagd wordt, daar deze woningen aan de gestelde eisen voldoen.

Bestaande gevallen

De vergunningverleners vinden het moeilijk om te bepalen hoe omgegaan moet worden met bestaande gevallen van woningdelen zonder vergunning. Volgens huidige regels is hier sprake van een “illegale situatie”. Een alternatief is een generaal pardon, overgangsregeling of een lichtere set eisen en toets aan de regels voor bestaande gevallen.

4.1.4 Beleidsuggesties

Woningdelen en overlast

In de beleidsregels wordt de relatie gelegd tussen woningdelen en het tegen gaan van overlast. De vergunningverleners vinden dat overlast niet één op één te “linken” is aan de doelgroep woningdelers. Het “gedrag van individuen” is hierin bepalend. In een stad als Amsterdam wonen verschillende leefstijlen samen en enige onderlinge overlast kan altijd ontstaan. Het is vooral zaak om excessen als gemeente te kunnen aanpakken, los van een specifieke groep inwoners.

Het ontwikkelen van een zo objectief mogelijk en stadsbreed toetsingskader ten aanzien van leefbaarheid zou hier behulpzaam in zijn. Deze is dan bruikbaar bij vergunningverleningen en handhaving bij woningdelen en daarbuiten. Het zou wel mooi zijn wanneer een dergelijk toetsingskader enige beleidsruimte voor de stadsdelen laat, maar niet zoveel ruimte dat er grote afwijkingen tussen stadsdelen ontstaan.

Woningdelen en bestaande overlast

De vergunningsverleners geven aan dat in situaties waar al sprake is van overlast/ sociale problematiek in een wijk, buurt of complex extra woningdelen ongewenst kan zijn. Hun indruk is dat het omzetten van woningen een negatieve invloed kan hebben op de leefbaarheid. In die gevallen zouden de stadsdelen graag wijkspecifieke keuzen kunnen maken waar het, het toestaan van woningdelen betreft. Zo kunnen wijken die kwetsbaar zijn en waar al veel kwetsbare huishoudens gehuisvest worden bijvoorbeeld ontzien worden. Woningdelen in een wijk brengt veranderingen van de wijk met zich mee. Los van het feit of dit daadwerkelijk overlast gaat opleveren, willen de stadsdelen een wijk soms ‘rust’ kunnen geven.

Dit maakt samen met de differentiatiedoelstellingen (van stad en stadsdeel) dat de stadsdelen soms paal en perk zouden willen stellen aan woningdelen. Nu krijgt dit soms al vorm door als stadsdeel te sturen via het bestemmingsplan (voorschrift van maximaal één huishouden per woning). In die gevallen moet naast een vergunning voor kamergewijze verhuur ook een omgevingsvergunning en zo nodig gebruiksvergunningen door de verhuurder worden aangevraagd bij het stadsdeel.

De stadsdelen zouden dan ook graag de mogelijkheid krijgen om een “quotum” in te kunnen stellen. Idealiter wordt dit een stadsbrede afspraak om een eventueel “waterbedeffect” te voorkomen. Denk dan aan maximaal 5% of 10% van de woningvoorraad en maximaal 4 personen per woning. Wel willen de stadsdelen in dat geval enige ruimte houden voor het maken van een individuele afwegingen.

Ook geven de vergunninghouders de suggestie mee om de inzet van de wet Bibob²⁰ vaker te overwegen. Dit laatste wel gebaseerd op een helder afwegingskader. Wellicht kan ook gewerkt worden met een tijdelijke vergunning die bij goed gedrag wordt omgezet in een vergunning met een langere looptijd.

²⁰ De Wet Bibob is een (preventief) bestuursrechtelijk instrument. Als er een ernstig gevaar dreigt dat bijvoorbeeld een vergunning wordt misbruikt, kan het bevoegde bestuursorgaan de aanvraag weigeren of de afgegeven vergunning intrekken. Zo wordt voorkomen dat de overheid criminele activiteiten faciliteert en wordt bovendien de concurrentiepositie van bonafide ondernemers beschermd. Zie voor meer informatie: <https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/veiligheid/wet-bibob/>.

Woningdelen in Verenigingen van Eigenaren (VvE's)

De stadsdeelmedewerkers krijgen signalen dat de toename van woningdelen binnen VvE's tot problemen leidt. De eigenaren en huurders zijn minder betrokken. Sommige besturen van VvE's nemen "wanhopig" contact op met de stadsdelen en vragen wat ze kunnen doen. Zij kunnen woningdelen alleen middels hun splitsingsakte verhinderen. Veel VvE's weten dit echter niet en hebben dit niet goed geregeld. Ook kan het gebeuren dat je "op een gegeven moment de meerderheid als reguliere eigenaren bent verloren en je te laat bent. Het beeld is wel dat er steeds meer VvE's zijn die aanpassingen in hun statuten doorvoeren.

Bij overlast binnen een VvE kan de gemeentelijke handhaving een rol spelen. Dit vraagt in die gevallen wel een zeer zorgvuldig en doordacht gemeentelijk handelen. Verhuurders die de panden hebben gekocht domineren soms de VvE's en goed willende bewoners of bestuurders worden soms onder druk gezet.

4.2 Handhaving

De afdeling Handhaving ziet erop toe dat gemeentelijke regels worden nageleefd. Rond wonen gaat het om verschillende vormen van overlast en woonfraude. Overlast als gevolg van woningdelen is er hier een van, maar denk ook aan adresfraude, leegstand, woningkwaliteit, toeristische verhuur, illegale (onder)verhuur/ illegale bewoning, illegale toeristische verhuur, wietplantages of drugshandel of prostitutie. Er wordt door de afdeling Handhaving gewerkt op basis van meldingen, die individueel of projectmatig worden opgepakt (zie kader).

Spoor 1: standaard werkwijze individuele gevallen

Via verschillende wegen, zoals LAA en Meldpunt Zoeklicht, kunnen meldingen binnenkomen bij de afdeling Handhaving. Meldpunt Zoeklicht is een algemeen meldpunt waar iedereen een vermoeden van woonfraude kan melden. Zoeklicht is een samenwerking van de gemeente Amsterdam, Makelaarsvereniging Amsterdam, Vastgoed Belang en de Amsterdamse woningcorporaties.

Wanneer de overlastmelding gerelateerd is aan woningdelen komt deze bij het woningdeelteam terecht. Hiernaast krijgt de gemeente Amsterdam maandelijks een adressenbestand aangeleverd op basis van de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA). Hierin opgenomen zijn adressen waar veel mutaties en meerdere inschrijvingen op één adres worden gesignaleerd. Adressen waar vrijwel continu mutaties plaatsvinden worden regelmatig door Handhaving gecontroleerd.

De meldingen worden volgens het "last in, first out-principe" in behandeling genomen. Op deze manier "zit men zo dicht als mogelijk op de actualiteit". Nadeel is echter dat oudere meldingen steeds lager in de lijst komen te staan, dit is een nadrukkelijke keuze in de prioritering. Vervolgens volgt een (dossier)onderzoek: naar de aard en inhoud van de melding en eventuele eerdere meldingen. Altijd wordt contact opgenomen met de melder. Ook wordt er gecontroleerd of het aantal ingeschrevenen op het adres in de Basis Registratie Personen (BRP) een vergunning voor kamergewijze verhuur vereist.

Wanneer het onderzoek reden geeft voor een vervolg, volgt een huisbezoek. Bij een dergelijk huisbezoek gaan altijd twee toezichthouders langs, die vervolgens een rapport van bevindingen maken van de feitelijke situatie. Er wordt een interview gehouden en een schets gemaakt van de plattegrond van de woning en er wordt bekeken hoe het huurcontract is opgesteld en wie er op het contract staat. Wanneer blijkt dat er geen sprake is van een overtreding, wordt de melding afgeboekt.

Spoor 2: projectmatig

Wanneer omwonenden of actieve VvE's veel overlastmeldingen doen binnen een complex of in een straat, is dit aanleiding om de meldingen gebundeld te onderzoeken: er wordt dan een project gestart. Informatie uit verschillende bronnen, van gebiedsmakelaars tot wijk-agenten, wordt gebundeld om te achterhalen of en zo ja welke adressen relevant zijn. Wanneer er grond is voor nader onderzoek, volgt er een 100% controle, waar in een tijdsbestek van een aantal weken huisbezoeken worden ingepland.

Handhavend optreden

Wanneer vergunningen ontbreken volgt handhavend optreden. Wanneer er sprake blijkt te zijn van kamerbewoning zónder vergunning, wordt een bestuurlijke boete opgelegd en/ of last onder dwangsom verstuurd. De hoogte van de boete varieert van €6.000 voor een woning met 4 kamers tot €18.000 voor woningen met 5 of meer kamers. De hoogte van de boetes zijn door de gemeenteraad vastgelegd. Daarnaast kan een last onder dwangsom van gemiddeld €50.000 worden opgelegd als aansporing om een legale situatie te scheppen. In het bepalen van de hoogte wordt rekening gehouden met de mate waarin de gedeelde woning(en) met een winsttoogmerk worden verhuurd.

Samen met de bestuurlijke boete wordt een legalisatiebrief uitgestuurd of een brief met verzoek tot herstel van het gebruik als zelfstandige woonruimte. Verhuurders krijgen hierin 4 weken de tijd om een vergunningaanvraag in te dienen. Wanneer de vergunning vervolgens wordt verleend is de situatie gelegaliseerd, de boete blijft echter staan. Wanneer de verhuurder géén vergunning aanvraagt of de situatie niet legaliseerbaar blijkt te zijn, moet de verhuurder stoppen met woningdelen.

4.2.1 Handhaving in cijfers

De jaarrapportage van Toezicht en Handhaving van de afdeling Wonen geeft een cijfermatig inzicht in de handhavingspraktijk. In 2017 zijn 579 zoeklichtmeldingen gedaan die verband hielden met woningdelen. In 2017 zijn 828 adresonderzoeken uitgevoerd, leidend tot 324 rapportages van bevindingen.

In een deel van deze gevallen is handhavend opgetreden. In 187 gevallen is een aanschrijving gedaan. In 98 gevallen is een bestuurlijk boete opgelegd en in 17 gevallen een last onder dwangsom. Volgend hierop zijn 67 aanvragen voor een vergunning gedaan. In twee gevallen is de vergunning voor kamergewijze verhuur door de gemeente ingetrokken.

Sinds het begin van 2018 komen bijna dagelijks nieuwe meldingen binnen. Zo kwamen er in januari 2018 34 woningdeelsignalen binnen, en in februari 51 meldingen. In het eerste kwartaal van 2018 blijkt dat er 141 huisbezoeken in verband met woningdelen zijn afgelegd.

De indruk is dat deze cijfers “het topje van de ijsberg” zijn. Het valt Handhaving op dat meer en meer melding wordt gemaakt door VvE's die aangeven dat woningdelen tot overlast leidt (waarover meer in § 5.3). De handhavers geven aan weinig tot geen meldingen binnen te krijgen waarin sprake is van overlast als gevolg van kamerverhuur in een corporatiewoning. De meerderheid betreft kamerverhuur bij particuliere verhuurders.

4.2.2 Ervaringen

Wat de afdeling Handhaving betreft is de handhaving vereenvoudigd door het afschaffen van de vrijstellingsregeling voor gemelde woongroepen. Voorheen gaf men veelal als “alibi” op

dat een “woongroep nog gemeld moest worden” en had het niet naleven van de voorwaarden gesteld aan woongroepen geen gevolgen. Nu is bij kamergewijze verhuur simpelweg een vergunning nodig en kan men zich niet meer “beroepen” op het zijn van een woongroep.

Handhaving geeft daarbij aan dat het toetsingskader helder is: vanaf drie volwassenen, die geen deel uitmaken van een gezin, is er sprake van woningdelen. Dit kan voorkomen in twee varianten (inwoning en kamergewijze verhuur) met een vaste set voorwaarden opgenomen in de beleidsregels, die goed te onderzoeken en meetbaar zijn.

Wanneer er wordt gehandhaafd in een bepaald deel van de stad, ziet de afdeling Handhaving de vergunningaanvragen in dit gebied toenemen. Daarnaast zijn bij de gemeente signalen binnen gekomen dat verhuurders hun huurders instrueren hoe te handelen bij een eventueel bezoek van Handhaving. Ook komt het voor dat verhuurders dreigen met uitzetting of om boetes op hen te verhalen, als er een controle heeft plaatsgevonden. Het ontbreekt de gemeente aan instrumenten om hier tegen te kunnen optreden.

4.2.3 Knelpunten bij de handhaving

De handhavers lopen in de praktijk tegen verschillende knelpunten aan.

Capaciteit

Op dit moment is er te weinig inzet op de handhaving van woningdelen om alle woningdeelsituaties “af te lopen”. Een uitbreiding van de handavingsinzet voor woningdelen is daarom gewenst. Een uitbreiding van het team is overigens aanstaande. De vergunningverleners wijzen op ditzelfde punt. Zij geven aan dat er te weinig prioriteit wordt gegeven aan de handhaving op het gebied van woningdelen. Dit maakt dat het vrijwel onmogelijk is om proactief te handelen in de handhaving.

Samenwerking binnen de gemeente

Niet in alle gevallen komen klachten op de juiste plekken terecht. Dit maakt dat niet alle klachten opgevolgd worden en heeft tot gevolg dat dossieropbouw in het geval van overlast moeilijk is. Dit terwijl de vergunning voor kamergewijze verhuur eigenlijk alleen kan worden ingetrokken wanneer de leefbaarheid aantoonbaar wordt aangetast als gevolg van woningdelen. Zowel de stadsdelen als de handhavers geven aan dat het aantonen hiervan lastig is en een uitgebreide dossieropbouw vraagt. Hier is het opstellen van een uitgebreider toetsingskader overigens ook wenselijk; wat valt onder de aantasting van het woon- en leefklimaat? hoeveel klachten zijn er nodig?

Het ontbreekt op dit moment nog aan een goede uitwisseling van informatie. Zo is de afspraak gemaakt dat de stadsdelen de verleende vergunningen voor kamergewijze verhuur melden bij de gemeentelijke basisadministratie en deze worden verwerkt in [Amsterdam City Data](#). Nog niet alle vergunningen zijn op dit moment verwerkt. Ook ontbreekt een eenduidig en uniform registratiesysteem voor de vergunningverlening in het algemeen en dus ook voor kamergewijze verhuur. Deze registraties zijn belangrijk voor het kunnen doorlopen van een succesvol handhavingstraject.

Relatie met de omgevingsvergunning

Bij woningdelen via kamerbewoning is soms niet alleen een vergunning voor kamergewijze verhuur nodig. In geval van strijdigheid met het bestemmingsplan moet ook een omgevingsvergunning aangevraagd worden. We lazen hierover in paragraaf 4.1.4. Omdat die twee vergunningen echter vallen onder afzonderlijke wetgeving en de wetgever hier – middels een

samenloopartikel – niet expliciet in heeft voorzien, is afstemming juridisch niet mogelijk. Wel informeren de vergunningverleners en de handhavers in hun beschikkingen en brieven aanvragers over de noodzaak om beide vergunningen aan te vragen.

Soms leidt dit bij vergunningverlening tot tegengestelde beslissingen door de afdeling Vergunningen van het stadsdeel. Handhavers lopen er dan bij woningdelen tegenaan, dat zij verplicht zijn te handhaven op de geweigerde aanvraag enerzijds, terwijl voor de andere aanvraag een vergunning is verleend. Met inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2021 komen beide regelgevingen onder deze ene wet te vallen, waarmee dit probleem verleden tijd zal zijn.

Uitwerking en eenduidige toepassing van regels

Handhavers en vergunningverleners geven aan dat de beleidsregels niet altijd even goed zijn uitgewerkt of aan te sluiten op ander geldend beleid. Zo moet in het geval van woningdelen een woning “omgezet worden” wanneer er drie of meer personen wonen, maar een omzetting naar kamers kan al vanaf twee kamers. Dit scheidt onduidelijkheid.

5 Verhuurders en andere belanghebbenden

Vele partijen krijgen te maken met de woningdeelregels. Hun ervaringen, meningen en suggesties komen in dit hoofdstuk aan de orde.

Voor deze evaluatie is gesproken met vijf typen belanghebbenden: particuliere verhuurders, woningcorporaties, Verenigingen van Eigenaren, studentenvertegenwoordigers en organisaties die huurders ondersteunen. In bijlage 2 is het totaaloverzicht opgenomen. In dit hoofdstuk beschrijven we per type belanghebbende de uitkomsten van deze gesprekken. Onderstaande teksten dienen dan ook gelezen te worden als een weergave van de mening van de genoemde partijen, zoals door RIGO opgetekend op basis van de gesprekken. Alle uitspraken zijn gebaseerd op meerdere respondenten.

5.1 Particuliere verhuurders

Bij het verhuren van woningen in de particuliere sector zijn veel verschillende partijen betrokken, zoals makelaars, institutionele beleggers en particuliere eigenaren die slechts enkele woningen verhuren. Om recht te doen aan deze diversiteit hebben we gesproken met twaalf organisaties die particuliere verhuurders vertegenwoordigen, waaronder ook brancheorganisaties en advocaten.

Woningdelen voorziet in een vraag

Volgens de particuliere verhuurders is er in Amsterdam een grote behoefte om woningen te delen. Dit biedt niet alleen een uitkomst voor de vele starters die een woning zoeken, maar ook voor andere groepen, zoals expats, oudere alleenstaanden, regenbooggezinnen, meeroudergezinnen of gezinnen waar de opa en/of oma ook in de woning woont. Woningdelen voorziet dus in een vraag en zou daarom niet als een ongewenste ontwikkeling moeten worden gezien, aldus de verhuurders.

Het is de wens van vele huurders om in verschillende vormen samen te leven. Dit heeft sociale redenen (leuk en gezellig) en maakt wonen in Amsterdam financieel mogelijk. Wat betreft de verhuurders wordt het tijd voor een nieuwe definitie van het huishouden, waar óók allerlei andere vormen van “co-living” onder vallen en gefaciliteerd worden om gedeeld te kunnen wonen.

Overvallen door de wijzigingen

De particuliere verhuurders vinden dat zij onvoldoende betrokken zijn geweest bij de wijzigingen in het woningdeelbeleid in 2017. In de periode 2014 tot 2016 trokken zij nog samen op met de gemeente bij het vormgeven en bedenken van een passende set beleidsregels op het gebied van woningdelen. Ook in de eerste helft van 2016 is nog met elkaar van gedachten gewisseld over mogelijke aanpassingen. Toch voelden de verhuurders zich in december 2016 overvallen door de uiteindelijke uitwerking van de nieuwe regels. Zij zijn van mening dat te weinig inzet is gepleegd op het creëren van draagvlak onder de betrokkenen.

De verhuurders hebben vooral moeite met de manier waarop de woongroep als vergunningvrije vorm van woningdelen is afgeschaft. Zij betreuren het dat de gemeente er niet voor heeft gekozen een overgangsregeling in te stellen. “Als gevolg hiervan zijn de meeste woningdeelsituaties na 1 januari 2017 ‘illegaal’ geworden”, zo is hun perceptie. Tegelijkertijd konden de verhuurders in deze situaties niet direct voldoen aan de voorwaarden voor kamergewijze verhuur. Daarom was het volgens hen beter geweest wanneer de gemeente de verhuurders enkele jaren de tijd had gegeven om aan de nieuwe regels te gaan voldoen. Ook

was de periode tussen de besluitvorming in de gemeenteraad en de ingangsdatum zeer kort. In deze periode hadden zich nog woongroepen kunnen aanmelden, mits zij tijdig op de hoogte waren gebracht van de beleidsaanpassing. Deze kans hebben zij nauwelijks gehad.

Bij het inwerkingtreden van de nieuwe regels bestond er grote onduidelijkheid bij de particuliere verhuurders. Zo vroegen de verhuurders zich af wat het doel van de regels is: “Wil de gemeente woningdelen nu mogelijk maken of juist tegengaan?” Voor een deel is deze onduidelijkheid nog steeds aanwezig.

Volgens de verhuurders zijn de woningdeelregels op bijvoorbeeld de gemeentelijke website niet makkelijk te vinden. Daardoor realiseren veel eigenaren/ verhuurders zich niet dat het beleid hen raakt en zijn zich dan ook van geen kwaad bewust.

Vergunningverlening

De particuliere verhuurders geven aan dat het aanvragen van vergunningen voor kamergewijze verhuur complex is. Het is voor hen onduidelijk waar de aanvraag aan moet voldoen. Zo is het de verhuurders niet duidelijk hoe omgegaan wordt met de 25%-norm bij 5 of meer onzelfstandige woonruimten. “Hoe werkt deze regel: per trappenhuis, galerij of bouwblok? Daarnaast is veelal (maar niet altijd) een geluidsonderzoek nodig en moeten situatietekeningen worden aangeleverd. Hier zijn voor de verhuurders hoge kosten aan verbonden. Zeker voor kleine verhuurders (een of enkele woningen) is de belasting hoog.

Volgens de verhuurders zijn de gestelde geluidseisen in de praktijk niet altijd technisch uitvoerbaar of financieel haalbaar. Ook de praktische organisatie van eventuele werkzaamheden vormt een struikelblok. Huurders kunnen tijdens deze werkzaamheden niet in de woning blijven en vaak is toestemming van andere eigenaren (denk aan beneden- of bovenburen) nodig om ook in hun woningen aanpassingen aan vloeren of plafonds te doen. Vaak komt deze toestemming er niet.

De verhuurders twijfelen aan het nut van bepaalde regels. Zo missen sommige “erkende en betrouwbare beheer- en verhuurkantoren” een bepaalde zinsnede in hun inschrijving bij de KvK, waardoor hen een vergunning geweigerd wordt. Volgens de verhuurders zegt dit niets over het zijn van een goede verhuurder. Zij vragen zich af welk probleem je met een dergelijke regel oplost.

Overlast

De verhuurders zetten vraagtekens bij de in de regels veronderstelde oorzaak-gevolgrelatie tussen woningdelen en overlast. Zij hebben de indruk dat woningdelen een positief effect op buurten heeft: “Het zijn over het algemeen betrokken huurders en het geeft in positieve zin reuring”. De verhuurders hebben geen signalen gekregen dat woningdelen leidt tot extra overlast. “Woningdelers zijn voornamelijk starters op de arbeidsmarkt en daar heeft niemand last van.” Dit leidt onder verhuurders tot frustraties en een gevoel van onrechtvaardigheid: “Grote gezinnen hoeven geen geluidsmaatregelen te treffen terwijl wij dat bij woningdelen wel moeten doen”.

De verhuurders vinden wel dat illegale kamerverhuur bestreden moet worden. “Dat is iets anders dan woningdelen”. De gemeente en de verhuurders hebben beide belang bij een woningvoorraad waarin brandveilig gewoond wordt en overlast, overbewoning (‘matrasverhuur’), ‘kamertimmeraars’ en uitbuiting worden voorkomen of bestreden. Een kleine groep verhuurders veroorzaakt deze excessen (“Noem het de ‘rotte appels’ of malafide eigenaren en verhuurmakelaars”). Het gaat echter om incidenten. Volgens de verhuurders voorkom je

die niet door regels te maken rond woningdelen, daarvoor is handhaving nodig. Organisaties als LAA, het Meldpunt Ongewenst Verhuurgedrag en Handhaving hebben hier een rol. Hierin trekken de verhuurders graag met de gemeente op.

Prijsvorming

Woningdelen heeft in de ogen van de verhuurders een matigend effect op de woonlasten voor huurders. Door een woning te delen kunnen zij woonruimte huren met een voor hen bereikbare huurprijs, waar dat anders onmogelijk zou zijn. Volgens de verhuurders worden de woningen die gedeeld worden onder de huidige beleidsregels schaarser. In combinatie met de nog steeds toenemende vraag leidt dit tot oplopende kamerprijzen.

Volgens de verhuurders reguleert de prijs zichzelf. “Wanneer je de prijs te hoog stelt komt er simpelweg niemand meer voor”. Voor een zelfstandige woning ligt dit omslagpunt ergens rond de €1.800 per maand. Bij die huurprijs zijn er geen reguliere huishoudens meer te vinden, maar is er nog wel een groep woningdelers in de markt.

Handhaving

De verhuurders vinden de uitvoeringsregels die bij de handhaving op woningdelen gehanteerd worden onduidelijk. Bovendien lijken die van stadsdeel tot stadsdeel te verschillen. Tijdens de totstandkoming van de regels heeft de gemeente toegezegd dat er alleen gehandhaafd zou worden op woningdelen als sprake is van overlast die direct voortvloeit uit het woningdelen. De verhuurders hebben echter de indruk dat deze lijn niet altijd gevolgd wordt en soms ook andere overwegingen een rol spelen bij de handhaving. Ook bij “andere onderzoeken”, die niets te maken hebben met overlast door woningdelen, wordt bekeken of er een vergunning is voor kamergewijze verhuur en wordt daarop gehandhaafd. Dit maakt verhuurders terughoudend om woningen nog gedeeld te verhuren.

Minder aanbod voor woningdelen

Volgens de verhuurders zijn de regels voor woningdelen door de wijzigingen in 2017 op zich simpeler geworden, in de zin dat er minder regels zijn. De vrijstelling voor adressen waar twee volwassenen een woning delen, helpt daarbij in ieder geval. Toch signaleren de verhuurders dat er steeds minder woningen worden aangeboden voor woningdelen. Hiervoor geven zij verschillende verklaringen.

Ten eerste vraagt een deel van de eigenaren/ verhuurders geen vergunningen aan, omdat ze niet aan de voorwaarden kunnen voldoen. Ondertussen blijven zij de woningen wel gedeeld verhuren. Het resultaat hiervan is dat meer en meer de illegaliteit wordt opgezocht en schijnconstructies in de huurcontracten worden geïntroduceerd. Huurders mogen zich bijvoorbeeld niet inschrijven bij de gemeente. Ook komt het voor dat er contractueel sprake is van twee bewoners, maar er meer wonen op basis van een schimmig onderhuurcontract. Een ander voorbeeld is dat er officieel sprake is van inwoning waarbij vader of moeder er woont, maar in de praktijk alleen de studerende zoon of dochter met een vriendengroepje in de woning verblijft. Deze schijnconstructies zijn wat betreft de geïnterviewde eigenaren/ verhuurders een groot probleem en zouden aangepakt moeten worden.

Andere verhuurders/ eigenaren willen hun woningen niet meer verhuren aan woningdelers, uit angst of onzekerheid: wat gaat de gemeente doen; hangt mij wel of geen boete boven het hoofd? (Verhuur)makelaars adviseren hun klanten actief om de woning niet te verhuren

aan delers. In de huidige markt is dit voor de verhuurders overigens geen probleem: de woning is ook aan een tweetal huurders of een gezin goed verhuurbaar. Het zorgt dus niet voor leegstand.

Een derde drempel vormt het feit dat de woning bij kamergewijze verhuur wordt omzet naar onzelfstandige woningen. Een groot aantal verhuurders wil geen onzelfstandige eenheden verhuren, ook al is het mogelijk om van de omgezette woning later weer een zelfstandige woning te maken. Dit heeft te maken met de financiering. Negen van de tien woningen zijn hypotheccair gefinancierd en de bank accepteert niet dat een huis onzelfstandig wordt. De onderpandwaarde daalt dan (boekhoudkundig) met ca. 80%.

Al bij al is het gevolg dat het woningdeelaanbod afneemt. Het beleid werkt hiermee ave-rechts, legaliseringsverzoeken blijven uit en er ontstaan meer illegale en ongewenste situa-ties, aldus de verhuurders. “Het gevolg is dat goed willende huurders teleurgesteld worden en de radeloosheid onder deze groep toeneemt.”

Beleidsuggesties

De verhuurders pleiten ervoor om de beleidsregels zo in te richten dat iedereen zich zonder terughoudendheid meldt en de aard en omvang van woningdelen zichtbaar wordt. Daar-naast vinden zij het belangrijk dat de regels niet meer keer op keer aangepast worden. “Ver-trouwen in goed verhuurderschap is de basis van een dergelijk systeem”. De beschikbare handhavingscapaciteit van stad en brandweer zou dan daar ingezet kunnen worden waar het echt nodig is. Huurders kan waar nodig de weg naar de huurcommissie worden gewezen.

Het stellen van regels via een vergunningstelsel is waarschijnlijk alleen bij verhuringen aan vijf personen of meer nodig en op zijn plaats, aldus de verhuurders. De huidige vergunning-plicht vanaf drie volwassenen wordt als te beperkend ervaren. De meeste woningen zijn vol-gens de verhuurders bij uitstek geschikt voor drie delers.

5.2 Woningcorporaties

Om de ervaringen van de woningcorporaties met woningdelen op te halen is een interview gehouden met de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties (AFWC). Daarnaast heeft een groepsge-sprek plaatsgevonden met vijf corporaties: De Alliantie, Eigen Haard, De Key, Rochdale en Stadgenoot.

Woningdelen zorgt voor waardevol aanbod

Ook in de sociale huursector komt woningdelen voor. In principe gelden daarbij dezelfde re-gels als in de particuliere huursector. Tot nu toe wordt er bij woningcorporaties echter niet actief gehandhaafd op naleving van de regels voor woningdelen.

De corporaties onderscheiden drie typen: de traditionele woongroep, zorgwoningen en friends-contracten (zie ook § 3.4). De friends-contracten zijn een relatief nieuwe en formele contractvorm van de woningcorporaties. Het doel is om jonge mensen een goede kans te bieden om in Amsterdam snel aan een woning te komen. Door middel van de friends-contracten kan voorrang worden gegeven aan een groep van 3 à 4 vrienden in de leeftijd van 18 tot 30 jaar, die tegen een redelijke huurprijs per persoon, samen een vrijesectorwoning (of-tewel woningen met een huur boven de liberalisatiegrens) kunnen huren door de kosten te delen²¹.

²¹ Zie: Stadgenoot, Huren met je vrienden.

Het feit dat woningdelen mogelijk is, draagt volgens de corporaties bij aan het terugdringen van de schaarste op de woningmarkt. Het zorgt voor aanbod voor jongeren in de leeftijd van 25-35, met een eerste of tweede baan. Voor deze groep is het op dit moment lastig om aan woonruimte te komen. Zeker ook omdat zij gezien de geldende inkomensgrenzen en toewijzingsseisen een beperkte toegang tot de sociale huursector hebben en aanbod in de vrije sector vaak te duur is.

Doel van de woningdeelregels

De corporaties geven aan dat het op basis van de huidige regels niet duidelijk voor hen is of de gemeente woningdelen echt gemakkelijker wil maken. De officiële beleidslijn van de gemeente is dat woningdelen mogelijk moet zijn, zolang overlast wordt voorkomen. De corporaties ervaren de regels echter als streng en hebben de indruk dat deze ook gericht zijn op andere beleidsdoelen, zoals betaalbaarheid/ het voorkomen van prijsopdrijving en het bestrijden van 'huisjesmelkers'.

De corporaties geven aan dat het voor hen nooit helder geworden is hoe de regels in de praktijk toegepast moeten worden. Dit lijkt ook te gelden voor de betrokken medewerkers binnen de gemeente en stadsdelen, waardoor adequate antwoorden op vragen van de corporaties uitblijven. De beperkte betrokkenheid van de corporaties bij de totstandkoming van het beleid is hier debet aan. Een uitgebreider traject van overleg rond de invoering en tijdens de implementatie had volgens hen een hoop onduidelijkheid kunnen wegnemen.

De corporaties vinden dat er in het verleden niet voldoende is nagedacht over een goede overgangsregeling. Zo zijn bijvoorbeeld in het verleden door de woningcorporaties, in overleg met de gemeente, specifieke complexen gebouwd gericht op woningdelers. De corporaties vinden het vreemd dat voor deze complexen een vergunning voor kamergewijze verhuur nodig is.

Vergunningverlening en handhaving

Het is de woningcorporaties onduidelijk hoe zij hun woningen feitelijk zouden moeten aanpassen om omzettingsvergunningen aan te kunnen vragen en hoe de gemeente de beleidsregels in het geval van de woningcorporaties wil toepassen. "De woningdelers in de corporatievoorraad lijken in het beleid vergeten te zijn". Dit maakt dat de corporaties niet weten waar ze aan toe zijn.

De corporaties hebben veel moeite met de eisen ten aanzien van geluidsisolatie. Bij aanpassingen aan de woningen moeten zij rekening houden met zittende huurders. In de meeste gevallen zullen de bewoners de woning tijdelijk moeten verlaten en moet tijdelijke huisvesting of herhuisvesting geregeld worden. Dit kost de corporaties veel tijd en levert de huurders veel extra hinder op. Daarnaast kosten deze aanpassingen volgens de corporaties zo'n €20.000 tot €30.000 per woning en doorkruisen deze soms andere, later geplande investeringen. De corporaties zijn niet bereid om dergelijke investeringen te doen, omdat zij dit geen doelmatige besteding van hun schaarse middelen vinden, te meer daar zij geen signalen krijgen dat woningdelen tot extra overlast leidt.

Een stop op bijzondere contractvormen

Verschillende corporaties zijn recent gestart met het maken van beleid gericht op het actualiseren van de huurcontracten van de verschillende woongroepen die in hun bezit wonen. Het doel hiervan is om te komen tot een set eenvormige en moderne huurcontracten met reële voorwaarden voor alle partijen. Vanwege onduidelijkheid bij de corporaties over de

manier waarop de gemeente omgaat met de beleidsregels rond woningdelen hebben zij de ‘harmonisatie’ van de contracten voorlopig gestopt, in afwachting van meer duidelijkheid.

Volgens de corporaties maakt de onduidelijkheid rond woningdelen ook de toekomst van de friends-contracten ongewis. De meeste corporaties kiezen er vooralsnog voor nauwelijks nieuwe woningen meer met deze contractvorm te verhuren. Dit gezien de grote investeringen die dan gedaan moeten worden om aan de gestelde eisen te voldoen. Dit vinden zij jammer, omdat hiermee een deel van de starters op de Amsterdamse woningmarkt niet meer bediend wordt.

Overlast

De woningcorporaties betwijfelen of de gestelde regels met het oog op het voorkomen van overlast noodzakelijk zijn. Hun indruk is dat woningdelers over het algemeen een regelmatig leven leiden en geen overlast veroorzaken, in ieder geval niet meer dan andere doelgroepen: “Een groepje woningdelers is niet anders dan een gezin”. Volgens de corporaties is er veel sociale controle in hun bezit. “Huurders spreken elkaar aan op normale omgangsvormen en bij overlast wordt vaak zelfstandig een oplossing gevonden”. Wanneer er wél sprake is van overlast, wordt dit door de corporaties zelf opgelost.

Prijsvorming

De corporaties hebben de indruk dat de huidige set beleidsregels prijsopdrijving in de particuliere sector in de hand werkt. “In de praktijk zetten particuliere verhuurders de huidige huurders uit huis om de noodzakelijke werkzaamheden te kunnen verrichten. Nadat vervolgens een vergunning is aangevraagd kunnen de oorspronkelijke of nieuwe huurders niet voor hetzelfde verhuurbedrag als voorheen terugkomen.” Over het algemeen worden de huurprijzen ook verhoogd om de gedane investeringen terug te verdienen. Sommige corporaties pleiten voor regulering van de huurprijzen in de particuliere woningvoorraad.

Beleidsuggesties

De corporaties vinden het belangrijk dat spoedig duidelijkheid wordt verkregen over de toepassing van de beleidsregels in het geval van de corporatiewoningen of specifieke beleidsregels voor dit gedeelte van de woningvoorraad worden ontwikkeld. De huidige beleidsregels maken dat de woningcorporaties zich “gehinderd voelen in de uitvoering van hun maatschappelijke taak”.

Wellicht is het voldoende wanneer alleen beleid gemaakt wordt voor het delen van een woning door vijf personen of meer. Strikte handhaving op overlastsituaties en vormen van woonfraude en aandacht voor de prijsvorming en naleving van het huurrecht door alle verhuurders is dan wenselijk.

5.3 Verenigingen van Eigenaren (VvE)

Er is gesproken met twee Verenigingen van Eigenaren (VvE) die bij de gemeente melding hebben gemaakt van overlast in verband met woningdelen.

Woningdelen komt vaker voor

De VvE’s hebben gemerkt dat woningdelen in een stroomversnelling is geraakt. Binnen de VvE’s zijn het met name starters, studenten en arbeidsmigranten die kiezen voor deze populaire woonvorm. “Wanneer een appartement te koop komt, wordt deze in de meeste gevallen opgekocht door beleggers. Deze beleggers overbieden standaard en bouwen de woning

vervolgens om, zodat die geschikt is voor kamerverhuur". Arbeidsmigranten worden soms via werkgevers of uitzendbureaus in woningen geplaatst die met dit doel zijn aangekocht.

Dit heeft tot gevolg dat er in de complexen een steeds meer diverse groep bewoners komt te wonen. In de meeste gevallen hebben deze mensen geen binding met de buurt, het portiek of het complex en willen zij of de achterliggende eigenaren/ verhuurders geen actieve bijdrage aan het functioneren van de VvE leveren.

Overlast

De verschillende culturen en leefstijlen die in de complexen wonen, botsen soms met elkaar en huishoudelijke reglementen worden niet nageleefd. Geluidsoverlast en rondslingerend vuil is een andere veel voorkomende vorm van overlast. Ook voeren de verhuurders/ eigenaren minder onderhoud uit. Bovendien is er een hoge doorloop: de woningdelers wonen er vaak maar relatief kort. Dit alles zorgt voor wanhoop en frustraties binnen VvE's. In enkele gevallen leidt woningdelen zelfs tot hoogoplopende onderlinge conflicten.

Prijsvorming

De indruk is dat de verhuurders binnen de VvE's een hoge huur vragen. Steeds meer worden de woningdeelregels ook vermeden middels "schijnconstructies op het huurcontract", met overbewoning en illegale onderverhuur tot gevolg. Binnen de VvE's leeft het beeld dat verhuurders niet willen voldoen aan gestelde eisen voor de geluidsisolatie vanwege de hoge kosten die eraan verbonden zijn.

Handhaving

De VvE's geven aan dat dat ze weinig handvatten hebben om woningdelen binnen hun complex aan banden te leggen. Niet alle VvE's zijn even goed op de hoogte van hun rechten en wat ze zelf kunnen betekenen in de handhaving: wat mag en kan nu wel en wat niet? Het vergt in de meeste VvE's aanpassingen in de splitsingsakten om een instrument in handen te krijgen. Dit nog los van de vraag of vervolgens de middelen toereikend zijn om bij een overtreding naar de rechter te gaan.

Beleidsuggesties

Vanuit de VvE's is er een roep om meer hulp van de gemeente bij het voorkomen van woningdelen of de negatieve gevolgen hiervan. Volgens hen zouden de regels voor woningdelen uitgebreid moeten worden, bijvoorbeeld door de invoering van een woonplicht voor de eigenaar of het hanteren van een onderbouwde leefbaarheidsnorm. Daarnaast zou meer handhaving wenselijk zijn.

5.4 Studentenorganisaties

Ook de Landelijke Studenten Vakbond (LSVB) en de ASVA Studentenunie zijn gevraagd naar hun ervaringen en mening over woningdelen.

Woningdelen is ideaal voor studenten

Volgens de studentenorganisaties willen studenten graag wonen met gelijkgestemden, maar verkeren zij in een lastige situatie: door de druk op de woningmarkt is het moeilijk om betaalbare woonruimte te vinden. De indruk is dat door de nieuwe beleidsregels verhuurders minder snel woningen aanbieden aan woningdelers: "zij kiezen nu liever voor een expat gezin dan voor studenten". Volgens de studentenorganisaties wordt woningdelen binnen de ring door de beleidsregels zo goed als onmogelijk gemaakt. "Het is hier vrijwel onmogelijk

om gezien de ouderdom van het vastgoed aan de gestelde geluidseisen te kunnen voldoen". Volgens de organisaties wordt het aanbod voor studenten en starters daardoor kleiner.

Overlast

De relatie tussen overlast en woningdelen vinden de studenten(vertegenwoordigers) moeilijk te leggen. Het is sterk de vraag of mag worden aangenomen dat woningdelers meer overlast veroorzaken dan een "regulier gezin" van dezelfde omvang.

Woningdelen moeilijker gemaakt

Volgens de studentenorganisaties lijkt het huidige woningdeelbeleid het woningdelen moeilijker te maken, terwijl het doel was om woningdelen te versimpelen. Met name verhuurders binnen de ring lukt het niet om aan de gestelde geluidseisen te voldoen en dus om via de legale manier te verhuren, waardoor kamerverhuur onaantrekkelijk wordt voor eigenaren. Bij handhaving vaak de huurders vaak de dupe, aldus de studentenorganisaties: "Het zijn de huurders die uiteindelijk op straat staan, terwijl de verhuurder fout zit". Ook komt het voor dat eigenaren/ verhuurders anticiperen op de handhaving, door bijvoorbeeld te stoppen met kamerverhuur. "Het aanbod wordt zo alleen maar kleiner terwijl woningdelen juist zou moeten worden gefaciliteerd, gezien de vraag."

Contracten

Een ander gevolg van de nieuwe regels voor woningdelen is, volgens de studentenvertegenwoordigers, dat 'bijzondere' contractvormen steeds vaker voorkomen. Een huurcontract waarop één hoofdhuurder op het contract wordt vermeld en vervolgens sprake is van meerdere onderhuurders, lijkt meer en meer voor te komen. Voor deze onderhuurders is het dan lastig om naar de huurcommissie te stappen wanneer zij te veel huur betalen: als onderhuurder heeft men minder (huur)rechten. Het is zoeken naar de balans tussen huurbescherming en voldoende (betaalbaar) aanbod. Dit is des te belangrijker omdat veel studenten/ woningdelers niet op de hoogte zijn van hun rechten.

Prijsvorming

De studentenorganisaties hebben de indruk dat de stad duurder wordt door woningdelen. Woningdelers kunnen de huur delen, waardoor een verhuurder een hogere huurprijs kan vragen dan wanneer een gezin de woning zou huren.

Beleidssuggesties

Studenten zouden volgens de studentenorganisaties beter voorgelicht moeten worden over de rechten die ze hebben als huurder, en beter de weg gewezen moeten worden naar huurderondersteuners, zoals Stichting !Woon. Daarnaast zou meer regulering op het vlak van huurprijzen wenselijk zijn.

5.5 Huurderondersteuners

Het Meldpunt Ongewenst Verhuurgedrag van !WOON en het Juridisch Loket ondersteunen huurders onder meer bij problemen rond woningdelen. Daarom zijn we ook met hen in gesprek gegaan.

Woningdelen voorziet in een grote behoefte

Woningdelen wordt gezien als een uitstekende manier om te voorzien in een “torenhoge” vraag naar woningen in een schaarse markt. Woningdelen zorgt ervoor dat met name starters op een betaalbare wijze in Amsterdam kunnen wonen. Volgens de officiële beleidslijn is dit precies wat Amsterdam wil, echter is het daadwerkelijke beleidsdoel volgens de huurderondersteuners onduidelijk. De huurderondersteuners hebben de indruk dat de gemeente vooral niet wil dat woningen in handen komen van beleggers of commerciële partijen, om ze vervolgens kamergewijs te verhuren. Het beeld leeft daarom ook dat Amsterdam met de nieuwe beleidsregels ook andere beleidsdoelen nastreeft, zoals het voorkomen van prijsopdrijving in een vrije markt.

Verwarring onder huurders en verhuurders

Sinds de invoering van het nieuwe beleid per 1 januari 2017 bestaat de mogelijkheid niet meer om als ‘woongroep in een zelfstandige woning’ een woning te delen. Hiermee zijn deze situaties vergunningplichtig geworden, terwijl verhuurders al jaren in deze vorm hun woningen verhuurden aan expats, studenten, starters en arbeidsmigranten. Met het ontbreken van een overgangsregeling op dit vlak zijn legale situaties opeens illegaal geworden en is er grote verwarring onder zowel de huurders als verhuurders ontstaan: hoe gaat de gemeente om met de oude gevallen?

De beleidsregels zijn volgens de huurderondersteuners niet bij iedereen bekend. De communicatie rond het nieuwe beleid was bij invoering minimaal en met name de kleine, particuliere verhuurders zijn niet goed op de hoogte van de regels en weten vaak ook niet hoe ze een bestaande situatie kunnen legaliseren. Zo blijken veel eigenaren/ verhuurders bang te zijn dat wanneer een zelfstandige woning wordt omgezet naar een onzelfstandige woning, deze niet meer terug kan worden gezet naar een zelfstandige woning. Dit is echter niet het geval, al moet altijd rekening gehouden worden met de huurbescherming van de zittende huurders in een dergelijk geval.

Overlast

Een oorzakelijk verband tussen overlast en woningdelen zoals opgenomen in de beleidsregels is moeilijk aan te tonen: de ervaren overlast is volgens de huurderondersteuners vaak niet toe te schrijven aan het feit dat een woning wordt gedeeld.

Misstanden

Sinds de inwerkingtreding van het nieuwe beleid worden er meer vergunningaanvragen gedaan. Bij de huurderondersteuners leeft echter het beeld dat veel verhuurders afzien van een vergunningaanvraag omdat ze bijvoorbeeld niet kunnen of denken te kunnen voldoen aan de gestelde geluidseisen. Het gevolg hiervan is dat de verhuurders het probleem afwentelen op de huurders. Meldingen en signalen die hierover binnenkomen bij de huurderondersteuners gaan over zaken zoals contracten die worden beëindigd of niet worden verlengd of huurders onder druk worden gezet om te verhuizen. “Daarmee schiet de uitwerking van het huidige beleid op dit moment zijn doel voorbij. Er wordt juist minder gedeeld en mensen komen op straat te staan.”

De overgebleven huurders komen vervolgens in de problemen. De huurprijs blijft namelijk hetzelfde en is niet op te brengen met minder huurders. Intimidatie van huurders door verhuurders komt ook voor, waarbij gedreigd wordt eventuele boetes voor het ontbreken van een omzettingsvergunning door te berekenen naar de huurders. Soms mogen huurders zich

ook niet inschrijven in het BRP van de eigenaren/ verhuurders. Dit leidt tot grote spanningen tussen huurders en verhuurders.

Ook komt het voor dat verhuurders “allerlei constructies op het huurcontract verzinnen” om onder de vergunning uit te komen. Een voorbeeld hiervan is dat een woning wordt verhuurd aan twee volwassenen (de hoofdhuurders), die vervolgens weer een kamer onderverhuren. Op deze manier is er sprake van inwoning en dat is niet vergunningplichtig. Met andere woorden; verhuurders gaan zich in bochten wringen om alsnog te voldoen aan de regels waardoor ze geen vergunningaanvraag hoeven in te dienen.

Beleidsuggesties

Het is belangrijk dat de publiekrechtelijke mogelijkheden en het bestuursrecht (gemeentelijke beleidsregels en handhaving op woningdelen) en het privaatrechtelijke huurrecht goed op elkaar aansluiten. Het gemeentelijk handelen heeft namelijk een direct en groot effect op de huurders zoals hierboven beschreven. Op het moment is er ook nog geen jurisprudentie en rechtspraak, die handvatten biedt op dit vlak. Op wiens naam het huurcontract staat bepaalt op dit moment de rechten van de huurder(s) en de verschillen hierin zijn groot. Meer aandacht is dan ook nodig voor huurbescherming en idealiter ook voor huurprijsbescherming bij woningdelen. De huurdersondersteuners pleiten dan ook voor een goed, integraal beleid.

6 Quickscan woningdeelbeleid andere steden

Op basis van een beknopte dossierstudie en enig navragen bij de gemeenten in kwestie geven we in dit hoofdstuk een overzicht van het woningdeel- of kamerverhuurbeleid in andere steden.

Wellicht kan de gemeente Amsterdam leren van andere steden? Maken zij beleid, en zo ja, welke beleidsregels hanteren zij en hoe krijgt handhaving vorm? Dit ter inspiratie bij eventuele beleidsaanpassingen in het Amsterdamse woningdeelbeleid in de toekomst.

De quickscan richt zich op de andere 4 grote steden: Den Haag, Eindhoven, Rotterdam en Utrecht. Het woningdeelbeleid in Groningen en Maastricht, als typische studentensteden, nemen we ook onder de loep. De eerste conclusie is dat in al deze steden beleid is gemaakt en woningdelen dus de aandacht heeft.

6.1 Den Haag

Kamerbewoning in de gemeente Den Haag is sinds november 2015 aan minder regels verbonden dan voorheen²². Het woningdeelbeleid in Den Haag is erop gericht om de bestaande voorraad zo goed mogelijk te benutten. Ook wil de stad een divers woningaanbod creëren in een snelgroeiende stad met diverse woonvoorkeuren. Kamerbewoning (of woningdelen) past bij die woonvoorkeuren en huisvestingsopgave. Mede daarom mag een eigenaar van een woning zijn of haar woning vergunningvrij verhuren aan maximaal 3 personen. Dit geldt alléén indien de eigenaar zelf niet in de woning woont. Wanneer de eigenaar zélf in de woning woont, met eventuele gezinsleden, dan tellen de gezinsleden mee in het maximum aantal personen aan wie een woning mag worden verhuurd, zonder hier een vergunning voor te hebben²³.

Een **omzettingsvergunning** voor het omzetten van een zelfstandige woning naar kamerbewoning is nodig wanneer de woning aan 4 of meer volwassenen wordt verhuurd. De volgende voorwaarden zijn dan van kracht²⁴:

- De woning moet een minimale gebruiksoppervlakte van 12m² hebben per bewoner;
- Wanneer er in een woning 5 kamers of meer worden verhuurd, moet er rekening worden gehouden met brandveiligheidseisen; er moet een gebruiksmelding brandveiligheid worden gedaan (conform het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken).

Weigeringsgrond

Een omzettingsvergunning kan worden geweigerd als de leefbaarheid te veel onder druk komt te staan of het belang van behoud of samenstelling van de woonruimtevoorraad groter is dan wanneer de woning wordt omgezet. Zo is het in bepaalde wijken niet toegestaan om aan meer dan 3 personen per woning kamergewijs te verhuren. Dit om te voorkomen dat er eventuele nadelige effecten van woningdelen optreden, zoals overlast of leefbaarheidsproblematiek die met concentraties van woningdelen gepaard kunnen gaan.

²² Zie Nota Voorraadbeleid 2016, gemeente Den Haag, voor een uitgebreide beschrijving.

²³ Wanneer de eigenaar alleen in de woning woont, mag er door maximaal twee andere personen worden "ingewoond". Bestaat het gezin uit 3 of meer personen, mag er geen kamer meer worden verhuurd.

²⁴ Huisvestingsverordening Den Haag 2015 – 2019.

Handhaving

In Den Haag komen handhavingssituaties op verschillende wijzen in beeld. De meeste handhavingssituaties komen in beeld door het meld- en steunpunt Woonoverlast (waar ook illegale situaties gemeld kunnen worden) en via een digitale bestandvergelijking (BAG, BRP en vergunningen). Ook wordt er bijvoorbeeld deelgenomen aan de landelijke aanpak adreskwaliteit (LAA). Wanneer er sprake is van een illegale kamerverhuursituatie, wordt er gestuurd op legalisatie mits het past binnen het beleid. Zo niet; dan wordt de situatie beëindigd. Als er kans is op legalisatie wordt er eerst gestart met een waarschuwingsbrief, waarmee er wordt onderzocht of iemand bereidwillig is om een vergunning aan te vragen. Als er geen kans is, wordt er doorgaans gestart met een last onder dwangsom (tenzij zeer gevaarlijk, dan een last onder bestuursdwang). Voor het intrekken van verleende vergunningen bestaat geen richtlijn. Bij kamerbewoning moet er een (dik) overlastdossier zijn wil een vergunning worden ingetrokken.

6.2 Eindhoven

In de gemeente Eindhoven is er een **omzettingsvergunning** nodig wanneer een eigenaar zijn of haar woning kamergewijs wilt verhuren. Ook wanneer de eigenaar zelf in de woning blijft wonen en één of meer kamers in het huis gaat verhuren (hospitaverhuur), is een omzettingsvergunning vereist. Een vergunning is niet nodig wanneer de eigenaar kan bewijzen dat in de desbetreffende woning al vóór 12 december 2007 ononderbroken kamers zijn verhuurd, of wanneer men kamers wilt verhuren in een ander gebouw dan een woning zoals bijvoorbeeld een kantoorpand.

Voor kamerbewoning in grote delen van de stad geldt dat kamerverhuur in strijd is met het geldende bestemmingsplan, en dus niet zonder meer is toegestaan. Er moet in die gevallen ook een **omgevingsvergunning** worden aangevraagd, op basis waarvan de eigenaar mag “handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening”²⁵. De gemeente beslist vervolgens of kamerverhuur een gewenste ruimtelijke ontwikkeling betreft. De omgevingsvergunning moet apart van de omzettingsvergunning worden aangevraagd.

Om de vergunning te krijgen moet de eigenaar voldoen aan de geldende parkeernorm en aan de beleidsregels voor ruimtelijk omgevingsrecht. Wanneer een woning wordt omgezet in onzelfstandige eenheden (kamerverhuur) zijn o.a. de volgende regels met betrekking tot het ruimtelijk omgevingsrecht van kracht²⁶:

- De afzonderlijke kamers moeten een netto gebruiksoppervlakte van minimaal 10m² hebben indien er toereikende gezamenlijke voorzieningen zijn (gezamenlijke woonkamer, keuken en douche/toilet);
- Indien er geen toereikende gezamenlijke voorzieningen zijn moeten de kamers een netto gebruiksoppervlakte van minimaal 14m² hebben.

Leefbaarheid als weigeringsgrond

In de volgende gevallen wordt een vergunning niet verleend wanneer de directe leefomgeving van het desbetreffende pand onder druk staat óf als de directe leefomgeving als gevolg van het “nieuwe” kamergewijze verhuren onder druk komt te staan. Dit wordt getoetst met

²⁵ Zie Raadsinformatie Eindhoven, nieuwe huisvestingsverordening.

²⁶ Beleidsregels ruimtelijk omgevingsrecht, gemeente Eindhoven.

een leefbaarheidstoets, waarin “woonoverlast-meldingen” worden meegewogen. Op voorhand is al vastgesteld dat in bepaalde wijken kamerverhuur, vanuit deze optiek, niet gewenst is en een omzettingsvergunning dus nooit wordt verleend.

Handhaving

Handhaving vindt vooral meldingsgericht plaats. Het intrekken van een vergunning kan alleen op basis van een wettelijke bevoegdheid, in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) zijn de intrekkingmogelijkheden limitatief bepaald. Omdat men in Eindhoven, voor het wijzigen van een woning naar een kamerverhuursituatie, vrijwel altijd 2 vergunningen nodig heeft, waaronder de omgevingsvergunning, waarop de Wabo van toepassing is, neemt Eindhoven in deze omgevingsvergunning ook altijd het voorschrift op dat er geen sprake mag zijn van herhaalde overlast vanuit het pand. Wanneer dit wel zo is, wordt de vergunning ingetrokken.

6.3 Groningen

De stad Groningen wil graag jongeren en starters aantrekken; ze zorgen voor een levendige, bruisende, creatieve stad en creëren bovendien extra draagvlak voor voorzieningen. Deze groep is almaar groeiende en heeft goede huisvesting nodig, maar de vraag is hoger dan het woningaanbod. Kamerverhuur in de meest populaire wijken is dan ook stijgende, met als gevolg dat deze wijken steeds meer onder druk komen te staan. Daarom legt Groningen kamerverhuur dan ook enigszins aan banden: nieuwe kamerverhuur kan alleen nog in situaties die, gezien de omstandigheden, daarvoor geschikt zijn.

Vergunningvrije situaties

Een onttrekkingsvergunning is niet nodig als de woning minder dan drie verhuurbare kamers heeft en aan maximaal drie personen onzelfstandig wordt verhuurd.

Vergunning plichtige situaties

Buiten deze vergunningsvrije gevallen moet een onttrekkingsvergunning worden aangevraagd. Tevens moet het bestemmingsplan kamerverhuur in het pand toestaan of moet middels het aanvragen van een omgevingsvergunning bewust worden afgeweken.

- Daarnaast gelden de volgende voorwaarden²⁷:
- De verhuurbare kamer moet groter of gelijk zijn aan 5m²;
- De locatie moet zich in het bijzonder lenen voor kamerverhuur en de omgevingstoets levert geen goed argument voor weigering;
- Bij 5 kamers of meer gelden er strengere eisen voor brandveiligheid (Gebruiksmelding).

Leefbaarheid als weigeringsgrond

Het beeld is dat er in Groningen veel kamerverhuur in populaire buurten is bijgekomen. Dit kan leiden tot overlast wat het woongenot voor buurtbewoners en de leefbaarheid in de desbetreffende buurt aantast. Daarom kijkt de gemeente bij een aanvraag voor een onttrekkingsvergunning in deze buurten strenger naar de kwaliteit van de woning én de leefomgeving. Op basis van een **omgevingstoets** wordt er vervolgens besloten over de aanvraag.

²⁷ Beleidsregels onttrekkingsvergunningen ten behoeve van onzelfstandige woonruimte en woningvormingsvergunningen Huisvestingsverordening 2015, gemeente Groningen.

Voor de omgevingstoets worden de volgende aspecten van een wijk meegenomen, rekening houdend met schaarste, wijkverbetering en leefbaarheid:

- Volkshuisvestelijke aspecten/ beleid;
- De meest recente leefbaarheidsmonitor;
- Klachten en meldingen (Meldpunt Zorg en Overlast);
- (Bouw)technische staat van de woning;
- Aantallen onttrokken woningen (is er sprake van clustervorming?);
- Gevolgen op wijk, straat en/of blokniveau;
- Actuele beeld van de stadsdeelcoördinator, wijkagenten en eventuele andere wijkorganisaties.

Als naar het oordeel van het college het belang van behoud of samenstelling van de woonruimtevoorraad met het oog op schaarste, wijkverbetering en leefbaarheid groter is dan het met de omzetting gediende doel, wordt de vergunning voor kamergewijze verhuur niét verleend.

Handhaving

Een afgegeven vergunning kan worden ingetrokken wanneer kamerverhuur leidt tot een onaanvaardbare inbreuk op de leefbaarheid in de omgeving. Hierbij gelden een aantal richtlijnen:

- Een klager moet eerst zelf de betrokken overlastveroorzaker(s) en verhuurder aanspreken;
- De overlast moet aantoonbaar zijn op grond van objectieve feiten, zoals bijvoorbeeld constatering van politie of gemeentemedewerkers;
- De overlast moet overstijgend zijn ten opzichte van de overlast die men in een stedelijke omgeving normaal gesproken van zijn burens dient te tolereren en er moet sprake zijn van structurele overlast;
- Voordat een vergunning wordt ingetrokken moet de gemeente de verhuurder en bewoners schriftelijk op de hoogte stellen van de gemelde overlast en de gelegenheid bieden daaraan iets te doen.

6.4 Maastricht

De gemeente Maastricht wil verschillende bewoners met verschillende belangen en leefstijlen bedienen en goede huisvesting bieden. Zij erkent dat dit soms kan “schuren”. Hiertoe heeft de gemeente per 9 januari 2018 nieuwe uitvoeringsregels omtrent woningdelen ingevoerd.

Vergunningvrije situaties

Voor de hospitaregeling is géén vergunning vereist. Wel gelden de volgende voorwaarden voor⁸:

- De eigenaar is voor ten minste 50% economisch en juridisch eigenaar van de woning en heeft hoofdverblijf in de woning;
- De wooneenheden hebben ieder afzonderlijk een gebruiksoppervlakte van minimaal 5m²;

- Er mogen niet meer dan 2 kamers worden verhuurd;
- De wooneenheid heeft géén eigen voorzieningen.

Vergunningplichtige situaties

In de andere gevallen van woningdelen is er wel een vergunning nodig. Het nieuwe beleid voor woningdelen is van toepassing op alle gevallen sinds 21 mei 2013²⁸. Vergunningaanvragen worden aan de hand van de volgende criteria getoetst, welke in bijlage 3 verder worden toegelicht.

- Toets op woninggrootte, gericht op het behoud van kleinere woningen;
- Toets aan programma studentenhuysvesting op stadsniveau;
- Toets aan een vastgesteld maximumpercentage kamergewijze verhuurde woningen per straat;
- Toets aan afstandscriterium tot wat (op experimentele basis tot 31 december 2018);
- Toets aan kwalitatieve eisen als.

Woningen waarin vóór 21 mei 2013 al sprake was van woningdelen/ kamerverhuur worden bij de vergunningaanvraag enkel getoetst aan een set kwalitatieve eisen²⁹:

- De afzonderlijke kamers voor wooneenheden voor kamergewijze verhuur is minimaal 5m²;
- De aanvraag wordt getoetst aan de eisen van het Bouwbesluit;
- Er moet worden voldaan aan de gemeentelijke parkeernorm;
- Er moet op eigen terrein worden voorzien in een stalling voor fietsen en een berging voor afval.
- De gemeente kan bij een omgevingsvergunning afwijken van het bestemmingsplan (het verbod tot woningomzetting) als er wordt voldaan aan de geldende criteria.

Handhaving

De gemeente Maastricht controleert op basis van meldingen. Maastricht hecht veel waarde aan een veilige wijze van kamerverhuur. Momenteel zijn ze in een afrondende fase van een grote handhavings- en legalisatieslag op het gebied van omzetting van woningen naar kamerverhuur met het project 'Veilige kamers'³⁰. Daarbij zijn ca. 1.200 panden gecontroleerd op mogelijk illegale kamerverhuur, in combinatie met de vereiste brandveiligheidsvoorzieningen. Dit project heeft zich beperkt tot panden met 5 of meer kamers. Kleinere objecten zijn niet actief opgespoord.

²⁸ Uitvoeringsregels woningsplitsing, woningomzetting en herbestemming monumentale niet voor bewoning bestemde gebouwen, gemeente Maastricht.

²⁹ Uitvoeringsregels woningsplitsing, woningomzetting en herbestemming monumentale niet voor bewoning bestemde gebouwen, gemeente Maastricht.

³⁰ De gemeente Maastricht is op 5 januari 2015 gestart met het project 'Veilige kamers' om te controleren op o.a. brandveiligheid.

6.5 Rotterdam

Vergunningplichtige situaties

In de gemeente Rotterdam is kamerverhuur tot maximaal drie personen (of door één huishouden, aangevuld met twee kamerbewoners) vergunning vrij. Er dient pas een **omzettingsvergunning** te worden aangevraagd van zelfstandige naar onzelfstandige woonruimte wanneer een eigenaar aan vier of meer personen kamers wilt verhuren en er zelf niet woont.

Wanneer de eigenaar wél zelf in de woning woont (en blijft wonen), is de omzettingsvergunning verplicht wanneer kamers in de woning aan drie of meer personen worden verhuurd. Deze vergunning tot kamerverhuur wordt echter alléén verleend als er wordt verhuurd aan studenten. Verdere eisen voor de vergunning zijn de volgende³¹:

- Iedere student beschikt over minimaal 18m² (eigen kamer + zijn aandeel in gemeenschappelijke ruimten);
- In het huurcontract staan afspraken voor vrijwilligerswerk door studenten ten behoeve van de wijk;
- De wooneenheid heeft géén eigen voorzieningen.

Vergunningvrije situaties

Een omzettingsvergunning hoeft níet te worden aangevraagd wanneer bewoners de gemeente kunnen overtuigen dat ze samen één duurzaam gemeenschappelijk huishouden vormen³². Een “huishouden” wordt in de verordening als volgt gedefinieerd: “alleenstaande, of twee of meer personen die ten genoegen van het college hebben aangetoond, dat zij een duurzaam gemeenschappelijke huishouding voeren”³³. De bewijslast hiervan ligt bij de eigenaar/verhuurder en/of de huurders/bewoners.

De gemeente beoordeelt vervolgens of dit voldoende is om een omzettingsvergunning voor kamerbewoning te verlenen. Hiertoe voert de gemeente ook een controle in de BRP uit en worden er huisbezoeken worden afgelegd. In ieder geval geldt in deze gevallen dat:

- Alle bewoners op het adres staan ingeschreven in de BRP;
- De woning een minimale gebruiksoppervlakte van 12m² per bewoner moet hebben;
- Alle ruimten toegankelijk zijn voor alle bewoners (geen individueel afsluitbare ruimten);
- Er een woonkamer is met voldoende oppervlakte, voldoende zitplaatsen (en deze kamer ook feitelijk als zodanig in gebruik is);
- Er in de woning slechts één keuken is;
- De gemeentelijke controleur geen contra-indicaties geconstateerd heeft die wijzen op het niet bestaan van een duurzaam gemeenschappelijke huishouding.

Handhaving

De afdeling Toezicht Gebouwen spreekt eigenaren en bewoners aan op hun verantwoordelijkheid voor de panden die zij bezitten of gebruiken³⁴. De omzettingsvergunning kan worden

³¹ Verordening toegang woningmarkt en samenstelling woningvoorraad 2017/2, gemeente Rotterdam.

³² Verordening toegang woningmarkt en samenstelling woningvoorraad 2017/2, gemeente Rotterdam.

³³ Artikel 1.1 onder “Huishouden”.

³⁴ Zie ‘Dat staat als een huis’, gemeente Rotterdam.

ingetrokken als er niet wordt voldaan aan bovenstaande voorwaarden. Bovendien worden vergunningen voor kamerverhuur verleend onder de expliciete voorwaarde dat de vergunning kan worden ingetrokken indien er woonoverlast wordt geconstateerd vanuit de betreffende woning. Ook wordt de vergunning niet verleend of ingetrokken wanneer de kamerverhuur leidt tot aantasting van de leefbaarheid en het woonmilieu van de buurt. Rotterdam heeft de prioritering van illegale kamerverhuur als hoog bestempeld. Wanneer illegale kamerbewoning plaatsvindt, kan een bestuurlijke boete worden opgelegd.

6.6 Utrecht

In de gemeente Utrecht wordt er bij de spelregels voor het omzetten van zelfstandige woningen naar onzelfstandige woningen (kamerverhuur) een belangenafweging gemaakt tussen voldoende goede huisvesting voor zowel studenten als starters en het beschermen van schaarse woningen en de leefbaarheid in de stad.

In het verleden is gebleken dat bewoners in toenemende mate overlast ervoeren in buurten waar woningomzettingen regelmatig voorkomen (ofwel kamerverhuur). De leefbaarheid kwam onder druk te staan, waarbij moet worden gedacht aan geluidsoverlast, parkeerdruk, fiets parkeren en verschillende leefstijlen in één straat die schuren. Naar aanleiding hiervan is er besloten bij het woningdeelbeleid sterker te sturen op leefbaarheid. Splitsen en omzetten van zelfstandige woningen blijft wel gewoon mogelijk in Utrecht, mits de leefbaarheid in de buurt het toe laat is het vertrekpunt.

Vergunningvrije situaties

Een vergunning voor kamerverhuur is niet nodig als de eigenaar (voor minimaal 10% eigenaar) zelf in de woning woont en kamers verhuurt aan maximaal twee volwassenen (hospitasituatie). In de hospitasituatie wonen er dan maximaal 3 volwassenen in de woning en beide huurders hebben een eigen huurcontract met de eigenaar.

In de gemeente Utrecht bestaat ook de **woongroep**, waarvoor geen vergunning hoeft te worden ingediend, mits aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- Er wonen minimaal twee volwassenen die de bedoeling hebben om voor onbepaalde tijd en met een gezinsverband vergelijkbaar samenlevingsverband met elkaar aan te gaan;
- Ieder lid is ingeschreven als woningzoekende en draagt bij in het gebruik van voorzieningen als keuken en sanitair;
- De woongroep staat minimaal 1 jaar als groep geregistreerd op de lijst van woningzoekenden of heeft langer dan 1 jaar op hetzelfde adres gewoond;
- Een woongroep is georganiseerd in een formele rechtspersoon (opgericht bij notariële akte en met inschrijving bij de kamer van koophandel) en heeft een gezamenlijke rekening vanwaar de vaste lasten worden betaald;
- Bij nieuwbouw voor een woongroep is er een initiatiefgroep waarvan de leden het recht van eerste bewoning krijgen.

Vergunningplichtige situaties

Gezien de invulling van de bestemmingsplannen is er voor alle woningen een **omgevingsvergunning** nodig voor het omzetten van een woning (kamerverhuur), in de basis staat het bestemmingsplan dit niet toe. Er is sprake van kamerverhuur wanneer een eigenaar zijn of

haar woning kamergewijs wilt verhuren aan 3 of meer volwassenen. Bij de aanvraag van een omgevingsvergunning wordt het volgende getoetst³⁵:

- De oppervlakte: de woning moet een minimale gebruiksoppervlakte van 24m² hebben per bewoner;
- De nieuwe woonruimten voldoen aan het geldende Bouwbesluit;
- De gemeente past de leefbaarheidstoets toe³⁶. De leefbaarheidstoets bestaat uit een algemene toets (geeft antwoord in hoeverre de leefbaarheid van de buurt wordt aangetast) en een aanvullende toets over fysieke leefbaarheidseisen (of de woning groot genoeg is en voldoet aan de geldende geluidsisolatiënormen). Dit is sinds 1 januari 2018 geborgd in het Omgevingsplan onder de nieuwe Omgevingswet;
- Wanneer een woning wordt verhuurd aan vier of meer volwassenen dient de woning ook te voldoen aan brandpreventie eisen.

Bij de leefbaarheidstoets wil de gemeente maatwerk leveren; er kan bij elke aanvraag specifiek worden gecontroleerd of de omzetting van het desbetreffende huis zo min mogelijk overlast veroorzaakt. De volgende vragen worden steeds beantwoord:

1. Hoe scoort de buurt/wijk/straat op leefbaarheid in de meest recente wijkenmonitor?
2. Wat is het beeld van de wijk en in welke mate wordt er overlast ervaren in de wijk?
3. Is er sprake van clustervorming?
4. Zijn er overige relevante factoren aanwezig rondom de woning?³⁷

Naast de omgevingsvergunning is er eventueel een **omzettingsvergunning** nodig. Een omzettingsvergunning is vereist voor alle zelfstandige woningen met een WOZ-waarde tot €305.000 die worden omgezet in onzelfstandige woonruimtes (kamerverhuur). Dit met het oog op de bescherming van de schaarse woningvoorraad van woningen met een WOZ-waarde lager dan €305.000.

Ouders die voor hun studerende kind (aan een onderwijsinstelling in Utrecht) en medestudenten een huis willen kopen (en verhuren), kunnen een **tijdelijke omzettingsvergunning** aanvragen. Deze vergunning is geldig voor maximaal 5 jaar. De geldende voorwaarden voor de omzettingsvergunning zijn als volgt:

- De WOZ-waarde van de oorspronkelijke woning is lager dan €350.000 (prijsspeil 2018);
- Er is geen sprake van een woongroep of hospita-situatie;
- Er wordt voldaan aan de leefbaarheidseisen, de leefbaarheidstoets en goed verhuurderschap;
- Er wordt voldaan aan de volkshuisvestelijke toets (de gemeente weegt het belang van de aanvrager af tegen het belang van het behoud van de woning als zelfstandige woonruimte). Wanneer het belang van de aanvrager groter wordt geacht, vraagt de gemeente onder

³⁵ Beleidsnotitie en beleidsregels woningsplitsen en omzetten (collegebesluit van 9 oktober 2015), gemeente Utrecht.

³⁶ De leefbaarheidstoets heeft het college vastgesteld in de Beleidsregels woningsplitsen en omzetten.

³⁷ Denk aan de aanwezigheid van horecagelegenheden, prostitutie, coffeeshops en bij de gemeente bekende probleemgezinnen. Mogelijk leiden deze factoren al tot overlast zodat er vanuit de leefbaarheid geen ruimte bestaat om woningen om te zetten.

voorwaarden financiële compensatie. Deze compensatie komt in een fonds en wordt gebruikt om elders in de stad woningen toe te voegen.

Handhaving

De stad Utrecht handhaaft op onrechtmatige bewoning of onrechtmatige omzetting van woonruimte (kamerverhuur). Dit is onder andere signaal gedreven: meldingen komen centraal binnen en worden altijd onderzocht en, indien nodig, worden de illegale situaties gehandhaafd. Ook wordt er op projectmatige basis gewerkt. Zo attendeert het “Project Ouderkind vergunningen” vergunninghouders tijdig over het verlopen van de vergunning en gaan misbruik van de regeling tegen. Ook is er een specifiek “project Huisjesmelkers”, waar vastgoedmisbruik wordt aangepakt. Notoire overtreders worden intensief gevolgd op naleving van wet- en regelgeving³⁸.

6.7 Tussenconclusie

Uit de quickscan kan geconcludeerd worden dat alle onderzochte steden beleid hebben gemaakt wat betreft woningdelen. In alle steden voorziet het in zekere zin in een vraag en wordt het gezien als een goede benutting van de woningvoorraad. Alle steden hanteren een vergunningstelsel, maar de mate waarin woningdelen vergunningvrij is, verschilt. In Eindhoven is aanvullend op de omzettingsvergunning ook een omgevingsvergunning nodig, daar afgeweken wordt van het bestemmingsplan. In Utrecht moet altijd een omgevingsvergunning worden aangevraagd en in sommige gevallen een omzettingsvergunning. Onderstaande tabel 3-7 geeft een overzicht van de vergunningvrije woningdeelsituaties per stad.

tabel 3-7 Vergunningvrije woningdeelsituaties per stad

Vergunningvrij =	
Den-Haag	- Woningdelen tot 3 personen.
Eindhoven	- Woningdelen waarbij de eigenaar kan bewijzen dat in de desbetreffende woning al vóór 12 december 2007 ononderbroken kamers zijn verhuurd. - Woningdelen waarbij men kamers wil verhuren in een ander gebouw dan een woning zoals bijvoorbeeld een kantoorpand.
Groningen	- Woningdelen tot 3 personen wanneer de woning minder dan 3 verhuurbare kamers heeft.
Maastricht	- Indien de eigenaar (minimaal 50%) zelf in de woning woont en verhuurt aan maximaal 2 volwassenen. - Woningdelen waarbij de eigenaar kan bewijzen dat in de desbetreffende woning al vóór 21 mei 2013 ononderbroken kamers zijn verhuurd.
Rotterdam	- Woningdelen tot 3 personen. - Woningdelen door een duurzaam gemeenschappelijk huishouden (met eventueel 1 of 2 kamerbewoners). - Woningdelen door meer dan één duurzaam gemeenschappelijk huishouden, waarvan het kleinste uit ten hoogste 2 personen bestaat.
Utrecht	- Woningdelen waarbij de eigenaar (voor minimaal 10% eigenaar) zelf in de woning woont en verhuurt aan maximaal 2 volwassenen - Woningdelen door een woongroep.

³⁸ Handhavingsprogramma 2018, openbare ruimte en bebouwde omgeving, gemeente Utrecht.

Het woningdeelbeleid in andere steden biedt ook enkele aanknopingspunten voor het beleid in Amsterdam.

In hoofdstuk 3 constateerden we dat de huidige definitie van huishouden niet goed aansluit bij de toenemende diversiteit aan samenlevingsvormen. In dit kader kan gekozen worden voor een oplossing die eerder door de gemeente Rotterdam is gevonden. In Rotterdam hoeft een omzettingsvergunning niét te worden aangevraagd wanneer bewoners de gemeente kunnen overtuigen dat zij samen *één duurzaam gemeenschappelijk huishouden* vormen.

In hoofdstuk 4 hielden de vergunningverleners van de stadsdelen een pleidooi voor een bredere toetsing van vergunningaanvragen, waarbij ook het Bouwbesluit, het bestemmingsplan, de parkeernormen en de erfpachtreghs zouden kunnen worden meegewogen bij de vergunningverlening voor kamergewijze verhuur. Zowel in Groningen als Maastricht is hier in het woningdeelbeleid al sprake van. Beide steden bieden mogelijk inspiratie.

Soms zijn wellicht ook specifieke oplossingen voor een bepaalde groep woningdelers mogelijk. Zo kent Utrecht een ouder-kindregeling. Deze is bedoeld voor ouders die voor hun studerende kind (aan een onderwijsinstelling in Utrecht) en medestudenten een huis willen kopen (en verhuren). Zij kunnen voor maximaal 5 jaar een tijdelijke omzettingsvergunning aanvragen.

7 Beantwoording van de onderzoeksvragen

In dit slothoofdstuk komen we tot een beantwoording van de onderzoeksvragen.

In de voorgaande hoofdstukken hebben we een beeld geschetst van het woningdelen in Amsterdam op basis van diverse bronnen: registratiegegevens, een enquête en gesprekken met uitvoerders en betrokken partijen. Al die informatie gebruiken we in dit hoofdstuk om conclusies te trekken. Eerst geven we in § 7.1 antwoorden op de deelvragen. Dat leidt vervolgens in § 7.2 tot de beantwoording van de hoofdvraag van deze evaluatie:

Maakt het huidige beleid en proces van vergunningverlening voor woningdelen het gemakkelijker/in voldoende mate mogelijk dat woningen in Amsterdam gedeeld kunnen worden, op een zodanige wijze dat overlast zoveel mogelijk voorkomen wordt (de leefbaarheid zo min mogelijk in het geding komt) en handhaving van het woningdelen haalbaar is?

7.1 Beantwoording deelvragen

In § 1.1 zijn zeven deelvragen en diverse subvragen geformuleerd, die we hieronder één voor één beantwoorden.

7.1.1 Op hoeveel adressen is er een vergunning verstrekt?

Sinds de invoering van de nieuwe regels voor woningdelen in 2017 is het aantal aanvragen voor omzettingsvergunningen in verband met kamergewijze verhuur in Amsterdam sterk gestegen. Uit de registraties van de Amsterdamse stadsdelen blijkt dat in 2017 372 unieke vergunningen zijn aangevraagd, terwijl in 2016 slechts 31 aanvragen binnenkwamen. De stijgende trend lijkt zich door te zetten in 2018: in het eerste kwartaal ontvingen de stadsdelen al 260 aanvragen.

Uit de registratiegegevens van de stadsdelen kan niet worden opgemaakt welk deel van de aanvragen is toegekend en welk deel is geweigerd. Uit de interviews met de stadsdelen weten wij dat slechts in enkele gevallen de vergunning wordt geweigerd. In vrijwel alle gevallen wordt de vergunning afgegeven, omdat er geen reden is om de vergunning te weigeren.

De stijging van het aantal vergunningaanvragen wordt deels verklaard door de nieuwe regels, waardoor ook woongroepen onder de vergunningplicht voor kamergewijze verhuur zijn komen te vallen. Woongroepen die zich voor 1 januari 2017 bij de gemeente hebben gemeld, hoeven geen vergunning aan te vragen. Bij de gemeente zijn 112 van deze particuliere woongroepen bekend.

7.1.2 Op hoeveel adressen staan drie of meer volwassenen ingeschreven?

De totale omvang van het woningdelen in Amsterdam laat zich moeilijk in cijfers vatten. Volgens de Basisregistratie Personen (BRP) waren er op 1 januari 2018 19.225 adressen waar drie of meer volwassenen (exclusief meerderjarige kinderen) stonden ingeschreven; 2,6% meer dan in oktober 2015. Uit de interviews weten we echter dat niet alle huishoudens die een woning delen, zich inschrijven bij de gemeente. Ook is niet bij alle 19.225 adressen waar drie of meer volwassenen wonen sprake van woningdelen.

Om meer zicht te krijgen op het woningdelen in Amsterdam is een enquête gehouden onder de bewoners van al deze adressen. Deze enquête leverde 1.337 respondenten op. Deze lage respons (7,0%) wordt deels verklaard door signalen dat woningdelers ontraden is om aan de

enquête mee te doen. Dit speelt vooral in situaties die niet aan de regels voldoen. Daarom is de enquête waarschijnlijk niet representatief en kunnen de antwoorden niet gegeneraliseerd en vertaald worden naar aantallen adressen in Amsterdam. De percentages die we hier noemen hebben dus alleen betrekking op de respondenten in de enquête.

In de enquête geeft ruim een kwart van de respondenten aan dat op hun adres ofwel minder dan drie volwassenen wonen ofwel sprake is van één gezin. Van de resterende respondenten zegt nog eens een derde dat er geen andere huishoudens in hun woning wonen. In al deze gevallen zou op basis van de antwoorden geen sprake zijn van woningdelen. Het is daarbij onduidelijk of deze huishoudens ook voldoen aan de definities van 'gezin' of 'huishouden' die de gemeente hanteert. Zo rekent de gemeente een inwonende oma of au pair niet tot het gezin of huishouden, terwijl de respondenten dit mogelijk anders zien.

Van de respondenten die wel een woning delen is bij de helft sprake van inwoning. Dat betekent dat de eigenaar of huurder zelf in de woning woont en minder dan de helft van de woning met (een) ander(e) huishouden deelt. Bij de overige woningdelers in de enquête wordt de woning kamergewijs verhuurd.

Uit de enquête komt naar voren dat bij inwoning minder vaak een contract wordt afgesloten voor het gebruik van de woonruimte dan bij kamergewijze verhuur. Ruim de helft van de respondenten waarbij sprake is van inwoning geeft aan dat er geen huur- of gebruikscontract is. Bij kamergewijze verhuur geldt dit voor 12% van de respondenten. De contracten die wel zijn afgesloten gelden meestal voor onbepaalde tijd, zowel bij inwoning (72%) als kamergewijze verhuur (63%).

7.1.3 In wat voor soort woningen wordt woningdelen toegepast?

De adressen waar volgens de BRP drie of meer volwassenen wonen, zijn niet gelijk verdeeld over de stad. Deze adressen komen relatief veel voor in buurten buiten de ring, zoals in Nieuw-West en Zuidoost. Een mogelijke verklaring, die naar voren kwam uit de gesprekken, is dat veel woningen in deze delen van de stad relatief groot en nieuw zijn en zich daardoor beter lenen voor woningdelen.

Een ruime meerderheid (64%) van de adressen waar drie of meer volwassenen wonen, wordt bewoond door exact drie volwassenen. Op 40% van de adressen wonen naast volwassenen ook minderjarige kinderen. Deze adressen met kinderen komen relatief vaak voor in buurten buiten de ring. Adressen waar alleen (drie of meer) volwassenen zijn juist oververtegenwoordigd in buurten binnen de ring, met name in Centrum, West en Zuid.

Uit de enquête komt naar voren dat woningdelen vooral populair is onder jongeren: bij kamergewijze verhuur is 78% van de respondenten en hun huisgenoten niet ouder dan 30 jaar, bij inwoning 41%. De respondenten die een kamer huren, zijn vaak vrienden en/of studenten. Bij inwoning zijn de meeste woningdelers familie of vrienden van elkaar.

Voor veel respondenten is het woningdelen geen ideale situatie is maar een praktische of noodzakelijke oplossing. Ruim de helft geeft als belangrijkste reden op dat zij geen eigen woonruimte in Amsterdam kunnen betalen of vinden. Gezelligheid of aanspraak is slechts voor 8% de belangrijkste reden. Wel zegt de meerderheid (54%) van de respondenten het erg prettig te vinden om samen met anderen te wonen.

7.1.4 In hoeverre voorkomt het huidige beleid misstanden waardoor de leefbaarheid in het geding komt?

Het belangrijkste doel van de regels voor woningdelen is het tegengaan van diverse ‘uitwassen’ en daarmee de bescherming van de leefbaarheid en de woonruimtevoorraad. Hier voor worden bij de vergunningverlening voor kamergewijze verhuur diverse voorwaarden gesteld.

Bij de evaluatie van de ‘oude’ regels in 2016 concludeerden we dat het beleid weinig invloed had op het voorkomen van misstanden, omdat voor slechts een beperkt deel van de adressen waar woningdelen voorkomt, een vergunning wordt aangevraagd. Hierboven (in § 7.1.1) hebben we geconstateerd dat het aantal vergunningaanvragen voor kamergewijze verhuur, mede door de beleidswijzigingen in 2017, sterk is gestegen. Dat betekent dat bij veel meer gevallen van woningdelen getoetst wordt of aan de voorwaarden wordt voldaan. Daarmee is de invloed van het beleid gegroeid. Tegelijkertijd zijn er nog altijd veel verhuurders die zich onttrekken aan het beleid door geen vergunning aan te vragen.

Een deel van de voorwaarden is bedoeld om overlast te voorkomen. Over de relatie tussen woningdelen en overlast bestaan verschillende beelden bij de betrokken partijen. De verhuurders hebben niet de indruk dat woningdelers eerder voor overlast zorgen dan andere huishoudens. De gemeente (Handhaving), de stadsdelen en VvE’s krijgen daarentegen wel signalen van bewoners dat woningdelen soms extra overlast oplevert.

Om overlast van kamerverhuur te beperken worden eisen gesteld wordt aan de geluidsisolatie. Deze eisen worden door zowel de particuliere verhuurders als de woningcorporaties als te streng ervaren. Zij wijzen daarbij op de (in hun ogen) hoge kosten die zij moeten maken om aan de eisen te voldoen en de praktische problemen die zij tegenkomen bij de uitvoering. De benodigde aanpassingen kunnen vaak niet in bewoonde staat worden uitgevoerd en het is moeilijk om toestemming te krijgen van burens. Volgens de verhuurders leiden de strenge geluidseisen ertoe dat veel eigenaren geen vergunning aanvragen of helemaal afzien van woningdelen.

Bij omzetting naar vijf of meer onzelfstandige woonruimten moeten de kamers worden beheerd door een instelling die zich (blijkens haar statuten en inschrijving bij de Kamer van Koophandel) richt op de verhuur en het beheer van onzelfstandige woonruimte. Daarmee hoopt de gemeente goed verhuurderschap te waarborgen. Desondanks komen excessen zoals intimidatie en uitbuiting bij woningdelen nog altijd voor, zo blijkt uit de interviews met het Meldpunt Ongewenst Verhuurgedrag van !WOON en het Juridisch Loket. Volgens de particuliere verhuurders veroorzaakt een kleine groep verhuurders (“rotte appels”) problemen en voorkom je dat niet met regels maar met handhaving.

De huidige voorwaarden bieden weinig mogelijkheden om overbewoning te voorkomen. Bij kamergewijze verhuur worden geen eisen gesteld aan de grootte van de kamers, maar alleen aan de oppervlakte van de gemeenschappelijke ruimte. In de beleidsregels voor woningdelen is de voorwaarde om te voldoen aan de eisen uit het Bouwbesluit komen te vervallen. Hierdoor is ook brandveiligheid geen thema meer dat bij de vergunningaanvraag standaard aan de orde komt. Handhaving op dit vlak is er echter wel degelijk. De particuliere verhuurders en woningcorporaties vinden dit ook belangrijk.

De gemeente stelt eveneens geen regels met betrekking tot de huurprijzen van de onzelfstandige woonruimten en kan dus geen invloed uitoefenen op de prijsontwikkeling. Verhuurders zijn wel gebonden aan het (landelijke) Woningwaarderingstelsel. In de enquête is gevraagd naar een indicatie van de gezamenlijke kale huurprijs van alle woningdelers op het adres. Bij kamergewijze verhuur ligt de gezamenlijke huurprijs meestal tussen de €1.000 en

€2.000 per maand. Bij inwoning ligt dit lager: 24% betaalt geen huur en 31% betaalt minder dan €710 per maand. Volgens de verhuurders zorgt woningdelen voor lagere woonlasten, omdat huurders de kosten kunnen delen. Tegelijkertijd erkennen zij dat zij hun woningen aan woningdelers tegen een hogere totaalprijs kunnen verhuren dan aan een enkel huishouden.

7.1.5 In welke mate is het huidige beleid handhaafbaar en heeft de handhaving effect op het aantal vergunningaanvragen?

Tot 2017 waren woongroepen vrijgesteld van de vergunningplicht voor kamergewijze verhuur, mits zij zich gemeld hadden bij de gemeente. Door het afschaffen van deze vrijstelling is de handhaving van de woningdeelregels eenvoudiger geworden, zo blijkt uit gesprekken met de afdeling Handhaving van de directie Wonen. Woongroepen die zich voor 2017 nog niet hadden gemeld, moeten zich nu aan dezelfde regels houden als andere woningdelers. Ook is het toetsingskader voor de handhavers duidelijk.

Toch zijn er ook knelpunten. Uit de gesprekken met medewerkers van de stadsdelen en Handhaving blijkt dat de beleidsregels niet altijd even goed zijn uitgewerkt of aansluiten op ander geldend beleid. Ook worden de regels in de uitvoeringspraktijk soms op verschillende wijzen geïnterpreteerd. Dit schept onduidelijkheid onder de eigenaren/verhuurders en maakt de handhaving lastig.

Een vergunning voor kamergewijze verhuur kan alleen worden ingetrokken wanneer de leefbaarheid aantoonbaar wordt aangetast als gevolg van woningdelen. Daarvoor is dossieropbouw nodig. Het ontbreekt op dit moment aan een goede registratie en uitwisseling van informatie tussen de stadsdelen, de directie Wonen en de handhavers, waarmee het moeilijker wordt een succesvol handhavingstraject te doorlopen. Ook is een uitbreiding van de handhavinginszetz voor woningdelen gewenst. Een uitbreiding van het team is reeds aanstaande.

Volgens de handhavers is er een duidelijke relatie tussen de handhaving en vergunningaanvragen. Wanneer er wordt gehandhaafd in een bepaald deel van de stad, ziet de afdeling Handhaving de vergunningaanvragen in dit gebied toenemen.

7.1.6 Wat is de invloed van de huidige marktontwikkelingen?

Alle partijen die we in het kader van deze evaluatie gesproken hebben, zijn het erover eens dat de vraag naar woningdelen in Amsterdam toeneemt. Daarbij spelen verschillende marktontwikkelingen een rol. Ten eerste lijkt de aantrekkingskracht van Amsterdam als stad om te wonen en te werken (ook internationaal), met name op jonge huishoudens, steeds groter te worden. In de tweede plaats zorgt de heropleving van de woningmarkt ervoor dat veel (jonge) huishoudens geen eigen koopwoning of huurwoning in de vrije sector kunnen betalen. Daarnaast heeft een aantal doelgroepen (als gevolg van landelijke wet- en regelgeving) geen toegang meer tot de corporatievoorraad. Dit alles maakt dat veel huishoudens in Amsterdam moeilijk aan eigen woonruimte kunnen komen, waardoor woningdelen een aantrekkelijk alternatief wordt. Woningdelen past bovendien bij huidige maatschappelijke trends zoals de opkomst van de deelcultuur en de flexibilisering van de arbeidsmarkt.

Omgekeerd heeft woningdelen ook invloed op de Amsterdamse woningmarkt. Enerzijds biedt woningdelen een vraag die anders moeilijk aan bod zou komen. Anderzijds kan woningdelen voor verhuurders een verdienmodel zijn dat meer oplevert dan het verhuren van woningen aan individuele huishoudens. Op de koopmarkt kan dit zorgen voor concurrentie tussen investeerders en huishoudens die voor eigen gebruik een woning willen kopen. Ook

zullen meer eigenaren ervoor kiezen om bij verhuizing hun oude woning aan te houden en kamergewijs te verhuren, waardoor het aanbod aan vrijkomende woningen daalt.

7.1.7 Hoe geven andere steden het woningdeelbeleid vorm?

Ook in andere grote gemeenten is woningdelen een belangrijk thema binnen het woonbeleid. Uit de quickscan van het woningdeelbeleid in Den Haag, Eindhoven, Groningen, Maastricht, Rotterdam en Utrecht blijkt dat woningdelen of kamergewijze verhuur de beleidsmatige aandacht heeft van al deze steden. Elke stad heeft hier beleid op gemaakt en zoekt naar de meest passende regels. Net als in Amsterdam is het verhogen van het aanbod en een goede benutting van de woningvoorraad een belangrijk argument om woningdelen mogelijk te willen maken. Versoepeling van de regels of het bepalen van vergunningvrije situaties staat – net als in Amsterdam – ten dienste hiervan.

Geconcludeerd kan worden dat alle onderzochte steden een vergunningstelsel hanteren, maar de mate waarin woningdelen vergunningvrij is, verschilt. Zo is in Eindhoven, aanvullend op de omzettingsvergunning altijd een omgevingsvergunning nodig omdat het bestemmingsplan in beginsel woningdelen niet toestaat. In Utrecht moet altijd een omgevingsvergunning worden aangevraagd en in sommige gevallen een omzettingsvergunning. Eindhoven maakt als enige van de onderzochte steden geen onderscheid tussen inwoning en kamergewijze verhuur.

De steden maken zich allen zorgen over de eventuele overlast die kan voortkomen uit woningdelen. Hiertoe heeft Eindhoven een leefbaarheidstoets opgesteld, hanteert Groningen een omgevingstoets en werkt Maastricht met quota.

Het Rotterdamse beleid is bijzonder gezien het gehanteerde huishoudensbegrip. Een omzettingsvergunning hoeft níet te worden aangevraagd wanneer bewoners de gemeente kunnen overtuigen dat zij samen één duurzaam gemeenschappelijk huishouden vormen. Hierbij geldt een strikt toetsingskader en worden ter controle huisbezoeken afgelegd.

Utrecht springt er uit gezien de mogelijkheid die geboden wordt om een tijdelijke omzettingsvergunning in het kader van de zogenaamde ouder-kindregeling aan te vragen. Ouders die voor hun studerende kind (aan een onderwijsinstelling in Utrecht) en medestudenten een huis willen kopen (en verhuren), kunnen een tijdelijke omzettingsvergunning aanvragen voor maximaal 5 jaar.

7.2 Eindconclusie: werken de beleidsregels?

Ten slotte komen we tot de beantwoording van de hoofdvraag van deze evaluatie:

Maakt het huidige beleid en proces van vergunningverlening voor woningdelen het gemakkelijker/in voldoende mate mogelijk dat woningen in Amsterdam gedeeld kunnen worden, op een zodanige wijze dat overlast zoveel mogelijk voorkomen wordt (de leefbaarheid zo min mogelijk in het geding komt) en handhaving van het woningdelen haalbaar is?

Zoals deze vraag al aangeeft, vormt het beleid op het gebied van woningdelen een compromis tussen meerdere beleidsdoelen die (in elk geval in potentie) met elkaar botsen: het mogelijk maken van woningdelen, het voorkomen van overlast en de praktische uitvoerbaarheid van het beleid. Hieronder gaan we op elk van deze doelen in.

Ruimte geven binnen voorwaarden

Het is de gemeentelijke wens om ruimte te geven aan woningdelen, maar wel binnen de randvoorwaarden die de gemeente stelt. Uit de evaluatie in 2016 bleek dat woningdelen in Amsterdam vaak voorkwam, maar meestal niet aan de beleidsregels werd voldaan: woongroepen werden niet aangemeld en er werden nauwelijks vergunningen voor kamergewijze verhuur aangevraagd, waardoor geen toetsing aan de voorwaarden kon plaatsvinden. Onduidelijkheid over het verschil tussen beide vormen van woningdelen speelde hierbij een rol. Daarom besloot de gemeente om de woongroep als woonvorm af te schaffen, zodat sinds 2017 voor alle gevallen waar geen sprake is van inwoning, de vergunningplicht en voorwaarden voor kamergewijze verhuur gelden.

Minder regels, beter handhaafbaar

In de basis heeft in 2017 een vereenvoudiging van de regels plaatsgevonden, in de zin dat er minder vormen van woningdelen en daarmee minder regels zijn gaan gelden. Met name voor de handhavers geldt dat hun werk hierdoor eenvoudiger is geworden. In de praktijk werden de beleidsregels het afgelopen jaar zo nu en dan verschillend geïnterpreteerd. Dit heeft voor onduidelijkheid gezorgd bij verhuurders en andere betrokken partijen.

In de beleving van verhuurders is sinds 2017 geen sprake van minder of eenvoudiger regels voor woningdelen. Voor hen betekent de afschaffing van de woongroep dat zij in meer gevallen van woningdelen een omzettingsvergunning moeten aanvragen en aan de bijbehorende voorwaarden moeten voldoen. Overigens golden voor woongroepen tot 2017 ook allerlei regels, waaronder een aanmeldplicht, maar die werden nauwelijks nageleefd. Niettemin beschouwen de verhuurders de vergunningplicht en de bijbehorende voorwaarden als een extra drempel om woningdelen mogelijk te maken.

Voorkomen van overlast

De voorwaarden voor kamergewijze verhuur hebben met name betrekking op het tegengaan van overlast. Nut en noodzaak van deze regels zijn moeilijk vast te stellen. Enerzijds zijn er signalen dat woningdelen soms leidt tot overlastsituaties, anderzijds geven veel betrokken partijen aan dat er geen causaal verband is tussen woningdelen en overlast. Als dit verband er niet is, zou ook volstaan kunnen worden met de reguliere handhaving op overlast.

De verhuurders hebben vooral grote moeite met de eisen ten aanzien van geluidsisolatie, met name vanwege de kosten en inspanningen die gepaard gaan met benodigde aanpassingen. De corporaties vinden dit zonde van hun middelen, omdat zij zelden klachten over woningdelers krijgen. Binnen sommige VvE's is overlast van woningdelers wel een issue, omdat woningdelers minder makkelijk gehouden kunnen worden aan een huishoudelijk reglement.

Meer of minder woningdelen

Deze evaluatie heeft geen duidelijk beeld opgeleverd van de omvang en ontwikkeling van het woningdelen in Amsterdam. Op basis van de BRP weten we dat het aantal adressen met drie of meer volwassenen tussen 2015 en 2017 met 2,6% is toegenomen. In diezelfde periode is het aantal vergunningen voor kamergewijze verhuur veel sneller gestegen. Dat betekent dat er anno 2018 veel meer woningdelers zijn die aan de regels voldoen dan bij de vorige evaluatie, twee jaar geleden. Dit is een rechtstreeks gevolg van de wijzigingen in 2017.

De verhuurders waarschuwen ervoor dat de huidige, (in hun ogen) strenge voorwaarden voor kamergewijze verhuur ertoe zullen leiden dat minder woningen worden aangeboden

om te delen. Daarbij spelen onduidelijkheden en misverstanden over het beleid en de regels een belangrijke rol. Corporaties voelen zich vooral geremd door onduidelijkheid over hoe de gemeente in de toekomst zal omgaan met woningdeelsituaties in de corporatievoorraad. Komt er een uitzondering op de vergunningplicht voor corporaties, die zelf beleid hebben om overlast tegen te gaan?

Ten slotte

Eén à anderhalf jaar na de invoering van de nieuwe regels voor de woningdelen is het nog erg vroeg om definitieve conclusies te trekken over het huidige beleid. Een deel van de knelpunten die geconstateerd zijn heeft te maken met de invoering en zal naar verwachting in de loop ter tijd verdwijnen. Betrokken partijen lijken vooral behoefte te hebben aan duidelijkheid over het beleid en de regels. Een heldere communicatie hierover kan helpen om het woningdelen binnen de regels van de gemeente te stimuleren. De toename van het aantal vergunningaanvragen voor kamergewijze verhuur stemt wat dat betreft hoopvol.

Bijlage 1 Enquête

> 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 → naar 2
 - b. 3 → naar 3
 - c. 4 → naar 3
 - d. 5 of meer → naar 3

2. U geeft aan dat u met 1 of 2 personen op uw adres woont. Dit komt niet overeen met de gegevens van de gemeente. Wist u dat en heeft u daar misschien een verklaring voor? (bijvoorbeeld: de vorige bewoners hebben zich niet uitgeschreven bij vertrek)
 - a. [Open invoerveld] → naar 25

3. Zijn alle volwassenen die wonen op uw adres onderdeel van één gezin (*één of twee ouders met inwonende volwassen kinderen*)?
 - a. Ja → naar 25
 - b. Nee
 - c. Weet ik niet → naar 25

4. Wat is de leeftijd van de volwassenen?
 - a. Aantal invoervelden afhankelijk van antwoord op vraag 1. Per veld ook mogelijkheid 'weet niet' toevoegen.

5. Hoeveel andere huishoudens wonen, naast uw eigen huishouden, in de woning? (*Een huishouden is een alleenstaande of stel~~paar~~ met of zonder kinderen*)
 - a. Eén ander huishouden
 - b. Twee andere huishoudens
 - c. Drie of meer andere huishoudens
 - d. Geen ander huishouden → naar 25

6. Zijn alle huishoudens binnen een periode van twee maanden in de woning komen wonen?
 - a. Ja
 - b. Nee
 - c. Weet ik niet

7. Hoe zou u de relatie tussen de huishoudens omschrijven? (Meerdere antwoorden mogelijk)
 - a. Familie
 - b. Vrienden
 - c. Collega's
 - d. Studenten
 - e. Gezin met au pair
 - f. Anders, namelijk [Open invoerveld]

- g. Wil ik niet zeggen
8. Wat is de belangrijkste reden voor u om samen met andere huishoudens in een woning te wonen?
- a. Ik of mijn medebewoners kunnen geen eigen woonruimte in Amsterdam vinden
 - b. Ik of mijn medebewoners kunnen geen eigen woonruimte in Amsterdam betalen
 - c. Financiële voordelen (bijvoorbeeld delen van woonlasten of voorzieningen; huuropbrengst)
 - d. Zorg die bewoners elkaar leveren (bijv. mantelzorg)
 - e. Diensten die bewoners elkaar leveren (bijv. au pair voor een gezin)
 - f. Nabijheid van familie of vrienden
 - g. Gezelligheid of aanspraak
 - h. Andere reden, namelijk [Open invoerveld]
 - i. Wil ik niet zeggen

9. In welke mate bent u het eens met de volgende stellingen?

- 1. Samen met anderen wonen is voor mij de enige manier om in Amsterdam te kunnen wonen.
- 2. Ik vind het erg prettig om samen met anderen te wonen.
- 3. Ik wil zo snel mogelijk een woning voor mezelf.

→ Per stelling een keuze op een vijfpuntschaal: (helemaal) mee eens / neutraal / (helemaal) mee oneens en de mogelijkheid niet van toepassing

> De volgende vragen gaan over uw woning. Daarmee bedoelen we de woonruimte die hoort bij het adres waarop u staat ingeschreven bij de gemeente.

10. Bent u zelf de eigenaar-bewoner van deze woning?

- a. Ja → naar 14
- b. Nee

11. Van wie huurt u uw woning?

- a. Een woningcorporatie → naar 13
- b. Een andere huurder
- c. Een particuliere eigenaar (bedrijf of individu)
- d. Anders, namelijk [Open invoerveld]
- e. Weet ik niet

12. Woont de eigenaar van uw woning ook zelf in de woning?

- a. Ja
- b. Nee

13. Welke situatie is op u van toepassing?

- a. Ik huur de volledige woning
- b. Ik huur een deel van de woning (bijv. een kamer) → naar 17

- c. Ik gebruik zonder huur te betalen de volledige woning
 - d. Ik gebruik zonder huur te betalen een deel van de woning (bijv. een kamer)
→ naar 17
 - e. Anders, namelijk [Open invoerveld]
14. Welke situatie is van toepassing op uw woning?
- a. Een deel van mijn woning is verhuurd aan (één of meerdere) andere huishoudens
 - b. Een deel van mijn woning wordt zonder huur te betalen gebruikt door (één of meerdere) andere huishoudens
 - c. Anders, namelijk [Open invoerveld]
15. Heeft u ten minste de helft van de oppervlakte van de woning zelf in gebruik?
- a. Ja
 - b. Nee
16. Hebben de andere huishoudens die in uw woning wonen een huur- of gebruikscontract?
- a. Ja, zij zijn medehuurder en staan op het huurcontract van de hele woning
 - b. Ja, zij hebben een huurcontract voor hun deel van de woning
 - c. Ja, zij hebben een gebruikscontract voor hun deel van de woning (bijv. antikraak)
 - d. Nee, zij hebben geen huur- of gebruikscontract
 - e. Nee, zij hebben een ander soort contract, namelijk [Open invoerveld]
→ Als 10 = a eigenaar dan naar 21
→ Als 10 = b geen eigenaar dan naar 19
17. Woont de eigenaar of verhuurder waarvan u een deel van de woning huurt of gebruikt zelf ook in de woning?
- a. Ja
 - b. Nee → naar 19
18. Heeft deze eigenaar of verhuurder ten minste de helft van de oppervlakte van de woning zelf in gebruik?
- a. Ja
 - b. Nee
 - c. Weet ik niet
19. Heeft u een huur- of gebruikscontract afgesloten voor uw (deel van de) woning?
- a. Ja, ik ben medehuurder en sta op het huurcontract van de hele woning
 - b. Ja, ik heb een huurcontract voor het deel van de woning dat ik huur
 - c. Ja, ik heb een gebruikscontract voor het deel van de woning dat ik gebruik (bijv. antikraak)
 - d. Nee ik heb geen contract voor (het deel van) de woning dat ik huur of gebruik
 - e. Nee, ik heb een ander soort contract, namelijk [Open invoerveld]

20. Heeft u voor uw (deel van de) woning een tijdelijk contract of een contract voor onbepaalde tijd?
- Tijdelijk contract voor een vaste periode
 - Tijdelijk contract zonder vaste periode
 - Vast contract voor onbepaalde tijd
 - Weet ik niet.
21. Heeft de woning een gezamenlijke woonkamer/woonkeuken?
- Ja
 - Nee
22. Kunt u een schatting geven van de gezamenlijke huurprijs per maand? Het gaat om de kale huur van alle bewoners van de woning bij elkaar (*dus zonder kosten voor elektra, internet, water, belastingen et cetera*)
- Er wordt geen huur in rekening gebracht (gratis/om niet)
 - Minder dan €710
 - Tussen de €710 en €1.000
 - Tussen de €1.000 en €2.000
 - Tussen de €2.000 en €3.000
 - Meer dan €3.000
 - Weet ik niet, wil ik niet zeggen.
23. Kunt u een schatting geven van het totale netto maandinkomen van alle bewoners van de woning bij elkaar? (*niet meetellen: vakantiegeld, reis- en onkostenvergoedingen, etc.*)
- € _____,— netto per maand
 - Weet ik niet, wil ik niet zeggen
24. Wat is uw land van herkomst?
- Nederlands
 - Land uit de Europese Unie (EU)
 - Land NIET uit de Europese Unie (EU)
 - Wil ik niet zeggen.

> Dank u wel. U bent gekomen aan het einde van de enquête.

25. Heeft u een opmerking in verband met dit onderzoek laat deze hieronder achter:
- [Open invoerveld]

Bijlage 2 Geïnterviewde organisaties

#	Organisatie
1	Labré Advocaten
2	Hielkema & Co Advocaten vastgoedrecht en huurrecht Amsterdam
3	MVGM
4	MVA (Makelaarsvereniging Amsterdam)
5	IVBN
6	Orange Capital
7	Vastgoed Belang
8	Rappange Makelaars
9	Parker & Williams / Vereniging van Verhuurmakelaars Amsterdam
10	JLG Real Estate
11	CoLivingNL
12	Medici Living Group
13	Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties (AFWC)
14	Amsterdamse woningcorporaties:
	De Alliantie
	Eigen Haard
	De Key
	Rochdale
	Stadgenoot
15	Meldpunt ongewenst verhuurbedrag (!WOON)
16	Juridisch Loket
17	LSVB
18	ASVA Studentenunie
19	Vereniging van Eigenaren 1
20	Vereniging van Eigenaren 2
21	Handhavers gemeente Amsterdam
22	Vergunningverleners en handhavers Stadsdeel Zuidoost
23	Vergunningverleners en handhavers Stadsdeel Oost
24	Vergunningverleners en handhavers Stadsdeel Noord
25	Vergunningverleners en handhavers Stadsdeel Nieuw West
26	Vergunningverleners en handhavers Stadsdeel West

Bijlage 3 Toetsingscriteria gemeente Maastricht

In onderstaande tabel wordt een overzicht weergegeven van de toetsingscriteria die gelden voor een vergunningaanvraag voor woningdelen in Maastricht.

Toets	Uitleg
Toets op woninggrootte	Woningen kleiner dan 110m ² mogen niet worden gesplitst of omgezet (ingespeeld op leefbaarheid, behoud van kleine woningen op basis van vraagpatroon van kleinere huishoudens en de bestaande woningvoorraad en nieuwbouw).
Toets aan programma studenten-huisvesting op stadsniveau	40 – 40 – 40 regeling: een maximaal aantal per jaar kan worden omgezet /gesplitst. 40 woningen per jaar mogen worden gesplitst in zelfstandige eenheden, 40 per jaar mogen worden omgezet in kamers en 40 eenheden per jaar door herbestemming van monumentale niet-woongebouwen (zowel zelfstandige eenheden als kamers). Wanneer het maximum wordt overschreden, wordt de aanvraag niet overgeheveld naar het daaropvolgende jaar. Aanvragers moeten de vergunning zelf opnieuw indienen.
Toets aan maximumpercentage kamergewijze verhuurde woningen per straat	Wanneer op basis van de minimumnorm en programma studentenhuysvesting ruimte bieden, wordt de aanvraag vervolgens getoetst aan het maximum kamerverhuur per straat. Zo worden concentraties voorkomen. Het maximumpercentage is uitgesplitst naar 3 gebieden. Er geldt géén maximum in het centrumstedelijk woonmilieu. Er geldt een maximum van 20% in het stedelijk woonmilieu en van 10% in het stadsrand woonmilieu. Het percentage per straat wordt op de volgende manier berekend: het totaal aantal kamergewijze verhuurde adressen met een woonbestemming (zowel legale als illegale situaties), gerelateerd aan het totaal aantal woningen in een straat.
Toets aan afstandscriterium (experimenteel tot 31 december 2018)	<p>Een clustering van kamergewijs verhuurde panden in één straat is niet wenselijk. Tussen 2 kamergewijs verhuurde panden moeten minimaal 4 niet-kamergewijs verhuurde panden liggen. Dit wordt op straat- en blok-niveau toegepast (dus bij een kruising van straten wordt er niet om de hoek geteld en bij een kruising worden aan de andere kant van de straat liggende panden niet in de berekening betrokken).</p> <p>Voor woningen met kamergewijze verhuur in woongebouwen met 6 of meer woningen geldt de volgende regel: tussen 2 woningen met kamergewijze verhuur moeten minimaal 2 normale woningen zijn boven/onder/links/rechts. Deze afstandseis geldt níét voor centrumstedelijke woonmilieus.</p>