



Retouradres: Postbus 1900, 1000 BX Amsterdam

Aan de leden van de Raadscommissie Bouwen en Wonen

Datum 17 juli 2018
Bijlage(n) Rapport Woningdelen in Amsterdam: evaluatie van het gemeentelijk beleid 2017
Onderwerp Evaluatie woningdelen 2017

Geachte raadsleden,

Het nieuwe beleid voor woningdelen, dat op 1 januari 2017 in werking is getreden, is geëvalueerd. Met deze brief informeert het college u over de belangrijkste conclusies. Ook geeft het college aan op welke onderdelen wordt gekeken naar mogelijke verbeteringen en wat de bijbehorende procedure is. De evaluatie is als bijlage toegevoegd. In de Commissie WB van 18 mei 2016 is toegezegd aan raadslid Boomsma (CDA) het beleid woningdelen een jaar na het inwerkingtreden van de nieuwe regels te evalueren. Het college beschouwt de toezegging met deze brief als afgedaan.

Het college concludeert dat woningdelen een belangrijk middel is om te voorzien in de grote vraag naar woonruimte en wil het daarom blijven faciliteren. Omdat uit de evaluatie blijkt dat het huidige beleid en de uitvoering daarvan, op een aantal onderdelen kunnen worden verbeterd, en om de ambities uit het coalitieakkoord uit te voeren, start het college een participatietraject om de benodigde aanpassingen vorm te geven.

Beleid woningdelen

Van woningdelen wordt gesproken als meer dan twee volwassenen, die geen gezin (huishouden) vormen, samen een woning bewonen. Dit kan in de vorm van inwoning (hospitaverhuur) of kamergewijze verhuur. De eerste vorm is vergunningvrij, voor de tweede vorm is een vergunning verplicht. Amsterdam kent sinds 1993 een vergunning voor kamergewijze verhuur.

Doelstellingen beleid

Per 1 januari 2017 is het beleid voor woningdelen gewijzigd. De doelstellingen van de gemeente bij het wijzigen van het beleid waren:

1. De regelgeving vereenvoudigen en deze beter laten aansluiten op de praktijk;
2. Verbeteren voorlichting bij het invoeren van nieuwe regels;
3. De mogelijkheden voor woningdelen versoepelen;
4. De handhaafbaarheid van de regels verbeteren;

5. Uitwassen als overbewoning, uitbuiting en overlast (door het stellen van een beperkt aantal voorwaarden) tegengaan.

Het beleid is per 1 januari 2017 op de volgende onderdelen gewijzigd:

- Woongroepen zijn niet langer vrijgesteld van een vergunning, waarmee het onderscheid tussen kamerverhuur en bewoning door een woongroep is opgeheven.
- Het aantal voorwaarden voor kamergewijze verhuur voor drie en vier kamers is teruggebracht naar twee (een gemeenschappelijke ruimte en geluidsisolatie-eisen);
- Voor vijf of meer kamers zijn er, naast de bovenstaande voorwaarden, een drietal aanvullende voorwaarden gericht op de samenstelling van de voorraad, de leefbaarheid en het beheer van de woonruimten.

Evaluatie woningdelen 2017: conclusies

Hieronder benoemt het college de belangrijkste conclusies uit de evaluatie. De conclusies zijn onderverdeeld naar de verschillende doelstellingen die ten grondslag hebben gelegen aan het wijzigen van het beleid. Het college dankt RIGO voor het uitvoeren van de evaluatie.

Omvang woningdelen

Uit de evaluatie blijkt dat het slechts beperkt mogelijk is de omvang en het type woningdelen in beeld te brengen. Dit heeft verschillende oorzaken: niet al het woningdelen is vergunningplichtig, als sprake is van een vergunningplichtige vorm vindt het nog vaak plaats zonder vergunning en daarnaast staan woningdelers niet altijd ingeschreven in het BRP (Basisregistratie Personen). De beschikbare cijfers geven daarom slechts een indicatie van de verschillende vormen van woningdelen (inwoning en kamerverhuur).

Op grond van het BRP kan een (gedeeltelijk) beeld worden geschetst van het aantal adressen waar meerdere volwassenen, die geen gezin (huishouden) vormen, staan ingeschreven. Op 1 januari 2018 stonden op 19.225 adressen 3 of meer volwassenen ingeschreven, een groei van 2,6% ten opzichte van oktober 2015 (18.743). Op 40% van de adressen wonen naast deze volwassenen één of meer minderjarige kinderen. De verwachting is dat dit vaak inwonende familieleden zijn en geen volwassenen die samen een woning delen. Op basis van de bovenstaande cijfers zou in 2018 5,4% van de woningvoorraad bewoond worden door 3 of meer volwassenen (4,6% in 2017). Het aantal vergunningen voor kamergewijze verhuur is beperkt, maar laat een sterke groei zien sinds de handhaving in 2017 is geïntensiveerd. In het eerste kwartaal van 2018 zijn 260 vergunningen aangevraagd tegen 372 in 2017 en 31 in 2016. Het overgrote deel van deze aanvragen betrof een legalisatie van een bestaande situatie naar aanleiding van handhaving.

Doelstelling 1: Regelgeving vereenvoudigen

Een belangrijke doelstelling van de beleidswijziging was het vereenvoudigen van het beleid en het zorgdragen voor een betere aansluiting van de regels op de praktijk. Per 1 januari 2017 is daarom het aantal voorwaarden teruggebracht. Het, in de praktijk onduidelijke, onderscheid tussen woongroepen en kamergewijze verhuur is opgeheven. Er is een einde gekomen aan de vergunningvrijstelling van de woongroep, beide vormen van woningdelen werden daardoor vergunningplichtig. Het aantal voorwaarden voor de vergunning is, zeker bij 3 of 4 kamers, echter aanzienlijk kleiner dan het aantal voorwaarden waar de woongroep aan moest voldoen. Door de wijzigingen is woningdelen met ingang van 2017 mogelijk in twee vormen: vergunningvrije

inwoning en vergunningplichtige kamerverhuur. In de praktijk blijkt ook dit onderscheid soms lastig te zijn, met als gevolg dat inwoning wordt misbruikt om de vergunningplicht voor kamergewijze verhuur te ontduiken. Ook verhuurders en corporaties ervaren de nieuwe regels niet altijd als een vereenvoudiging. Het begrip 'huishouden' wordt als verouderd en niet bruikbaar ervaren, omdat moderne samenlevingsvormen niet aan de definitie voldoen. Tot slot blijken er onduidelijkheden te bestaan over de indieningsvereisten voor geluidsisolatie en wordt aangegeven dat de afdelingen Vergunningen in de stadsdelen hier verschillend mee om gaan.

Doelstelling 2: Voorlichting verbeteren

Een andere doelstelling was de communicatie rond de invoering van de nieuwe regels te verbeteren. Verhuurders en corporaties geven aan dat zij bij het opstellen van het gewijzigde beleid te weinig geconsulteerd zijn. In de evaluatie wordt verder aangegeven dat de regels rondom woningdelen lastig zijn terug te vinden op de website. Ook is het niet voor alle eigenaren duidelijk dat het beleid ook op hen van toepassing is. Verder leeft het gevoel dat de regels continu wijzigen waardoor ook de huurdersondersteuning aangeeft onduidelijkheden te ervaren.

Doelstelling 3: Mogelijkheden voor woningdelen versoepelen

Het versoepelen van de mogelijkheden voor woningdelen was eveneens een doelstelling. De huidige regels in combinatie met de vergunningplicht worden door corporaties en particuliere verhuurders als te streng ervaren. Ook de eisen omtrent geluid worden, met name voor de oudere woningvoorraad binnen de ringweg A10, als (te) zwaar ervaren. Op verschillende manieren wordt geprobeerd de regelgeving te omzeilen, bijvoorbeeld door het creëren van een situatie van schijninwoning. Daarnaast zijn er signalen dat eigenaren vanwege de regels stoppen met het (legaal) faciliteren van woningdelen. Het aantal verleende vergunningen laat echter een stijging zien van het aantal legale woningdeelsituaties. Bovendien blijkt dat vergunningaanvragen nauwelijks worden geweigerd. Het oordeel over de regels verschilt echter tussen de verschillende betrokkenen. Zo geven VvE's en enkele stadsdelen aan te vrezen voor een ongebreidelde groei van het aantal (legale) woningdeelsituaties, gezien de stijging van het aantal vergunningen en het gemak waarmee aan de voorwaarden wordt voldaan.

Doelstelling 4: Handhaafbaarheid verbeteren

De beleidswijziging diende tevens de handhaafbaarheid van de regels te verbeteren. Het oude onderscheid tussen de (vergunningvrije) woongroep en de (vergunningplichtige) kamergewijze verhuur bleek in de praktijk nauwelijks aantoonbaar en daardoor moeilijk handhaafbaar. De afdeling Handhaving geeft aan dat handhaving op basis van de huidige regels eenvoudiger is geworden, o.a. door het verdwijnen van het onderscheid tussen de woongroep en kamerverhuur. Bij de invoering van het nieuwe beleid is tevens besloten actiever te handhaven op woningdelen. De inzet op handhaving leidt tot een directe toename van het aantal vergunningaanvragen in de gebieden waar wordt gehandhaafd.

Doelstelling 5: Tegengaan van uitwassen

De laatste doelstelling is het tegengaan van uitwassen zoals overbewoning, overlast en uitbuiting. De evaluatie laat zien dat nog steeds constructies worden bedacht om de vergunningplicht voor kamergewijze verhuur te omzeilen. Bijvoorbeeld via de eerder genoemde schijnconstructie waarbij inwoning mogelijk wordt gemaakt (vergunningvrij), terwijl het feitelijk kamergewijze

verhuur betreft (vergunningplichtig). Ook is sprake van intimidatie door verhuurders, mogen bewoners zich niet inschrijven of kan slechts een deel van de bewoners op het contract worden geplaatst. Dit laatste komt ook voor bij corporatiewoningen waar gebruik wordt gemaakt van zogenaamde 'friendscontracten' waarbij slechts een deel van de huurders op het contract staat. De overige huurders zijn inwoners die geen huurcontract hebben.

Dat bij kamergewijze verhuur extra eisen worden gesteld aan geluidsisolatie vinden niet alle betrokkenen redelijk. Verhuurders en corporaties zijn het oneens met het uitgangspunt dat woningdelen in de regel voor meer (geluids)overlast zorgt dan een gezin. Het stellen van extra geluidseisen is in de ogen van deze partijen dan ook niet goed te onderbouwen. Daarentegen is volgens de betrokken VvE's geluidsoverlast, maar ook rondslingerend vuil, een veel voorkomende vorm van overlast bij woningdelers.

Uit de evaluatie blijkt dat veel woningdelers niet weten wat hun rechten zijn. Dit werkt uitbuiting in de hand. Er zijn signalen dat verhuurders huurders instrueren hoe te handelen bij een eventueel bezoek van handhaving. Het komt voor dat huurders bang zijn voor handhaving, omdat de verhuurder dreigt eventuele boetes op de huurders te verhalen, of omdat eigenaren geen vergunning willen aanvragen en de huurders dreigen met uitzetting als controle plaatsvindt. Daarnaast kan woningdelen een prijsopdrijvend effect hebben, blijkt uit gesprekken met verhuurders. Voor een grote woning kan vaak meer huur gevraagd worden wanneer deze aan meerdere woningdelers wordt verhuurd dan aan een alleenstaande of een gezin. Gezien het feit dat het college niet bevoegd is de privaatrechtelijke kwesties rond het huurrecht te handhaven, is het lastig om deze uitwassen tegen te gaan.

Inzet college

Het college heeft in het coalitieakkoord 2018 over woningdelen opgenomen:

'Woningdelen blijft mogelijk en de knelpunten in het huidige beleid worden onderzocht. Daarnaast wordt onderzocht welke methoden – waaronder een huurcontract per bewoner en het maximeren van woningdelen in enkele woonblokken, straten of buurten – ervoor kunnen zorgen dat betaalbaarheid en rechten van de bewoner beter worden geborgd. De effecten op de toegankelijkheid en betaalbaarheid staan hierbij centraal.'

Hoewel een periode van één jaar kort is om de effecten van het huidige beleid te evalueren, biedt de evaluatie volgens het college voldoende aanknopingspunten om de bovenstaande doelstelling uit het coalitieakkoord te onderschrijven. Kamerverhuur blijkt een belangrijk middel om in de grote vraag naar woonruimte te voorzien. Het college wil woningdelen daarom blijven faciliteren.

Het college is van mening dat het met het huidige beleid op de goede weg is om de eerder genoemde doelstellingen ten aanzien van woningdelen te realiseren. Amsterdam is bovendien geen uitzondering voor wat betreft de regelgeving, alle onderzochte steden hebben regels met als doel de leefbaarheid en de samenstelling van de voorraad te beschermen. Uit de evaluatie blijkt dat het geheel aan woningdeelsituaties licht is toegenomen en het aantal vergunningen voor kamergewijze verhuur sinds de ingangsdatum van het nieuwe beleid sterk is gestegen. Het college vindt het positief dat de regels voor de handhavers zijn verduidelijkt en de extra inzet van handhaving er toe heeft geleid dat er meer vergunningen worden aangevraagd. Tegelijkertijd blijkt dat zich nog steeds problemen voordoen. Dit varieert van onduidelijkheden in de uitvoering tot misstanden in relatie tot huurcontracten. Het college vindt het van groot belang dat op deze

onderdelen verbeteringen worden doorgevoerd en zet daarom in op de onderstaande maatregelen.

- De voorlichting over de regels richting huurders en verhuurders wordt verbeterd.
- Het college start in het najaar van 2018 een participatietraject om belanghebbenden te betrekken bij het vormgeven van de gewenste verbeteringen.
- Het college onderzoekt hoe het aantal vergunningen voor kamerverhuur, in het belang van de leefbaarheid en de woningvoorraad, in gebieden te reguleren.
- Het eerder genoemde onderzoek naar het gebiedsgewijs reguleren van kamerverhuur in het belang van de woningvoorraad en de leefbaarheid, leidt ertoe dat het college de regels rondom geluidsisolatie opnieuw wil bekijken. Het college wil onderzoeken of ten aanzien van de geluidsisolatie onderscheid gemaakt kan worden tussen omzetting naar 3 kamers, naar 4 kamers, of naar 5 of meer kamers. Het college is daarbij voornemens de geluidsisolatie-eisen voor omzetten naar 3 onzelfstandige woonruimtes te laten vervallen. Het college wil de eisen voor geluidsisolatie laten bestaan voor huizen met vier of meer onzelfstandige woonruimtes.
- Samen met de stadsdelen wordt een oplossing gezocht voor de verschillende manieren waarop bij de vergunningverlening wordt omgegaan met de vergunningvoorwaarden, bijvoorbeeld ten aanzien van de eisen voor geluidsisolatie. Ook wordt aandacht besteed aan de registratie van de verleende vergunningen door de stadsdelen, zodat de informatie beschikbaar is voor handhaving.
- In samenwerking met het ministerie van BZK onderzoekt het college wat de mogelijkheden zijn om misstanden rond huurcontracten bij kamerverhuur te voorkomen. Hierbij wordt onder andere gekeken naar de mogelijkheid van het verplichten van een huurcontract per bewoner.
- Onderzocht wordt hoe wordt voorkomen dat de regels voor inwoning worden misbruikt om de vergunningplicht voor kamergewijze verhuur te omzeilen.
- Vooruitlopend op het doorvoeren van de genoemde verbeteringen zet het college in op extra handhaving voor woningdelen vanaf 2019.
- Het college wil aan de slag met een aantal genoemde drempels voor het aanvragen van een omzettingsvergunning. Zo wil het college verduidelijken dat een omzetting van zelfstandige naar onzelfstandige woonruimte altijd weer teruggedraaid kan worden. Het college gaat in gesprek met de hypotheekverstrekkers over het signaal dat hypotheekverstrekkers het omzetten van zelfstandige woonruimte naar onzelfstandige woonruimten niet accepteren.

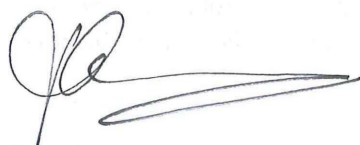
Procedure en planning

Eventuele wijzigingen in het beleid zullen worden opgenomen in de nieuwe Huisvestingsverordening 2020. De gemeente dient na vier jaar, op 1 januari 2020 de huidige Huisvestingsverordening 2016 te vervangen door een nieuwe verordening. Dit biedt het huidige college tijd om het gewenste participatietraject vorm te geven en geeft belanghebbenden de tijd zich voor te bereiden op eventuele aanpassingen in het beleid. Het college start in het najaar van 2018 met een participatietraject. Eventuele wijzigingen worden in het voorjaar 2019 vrijgegeven voor inspraak, waarna deze in het najaar van 2019 ter vaststelling worden voorgelegd aan de gemeenteraad.

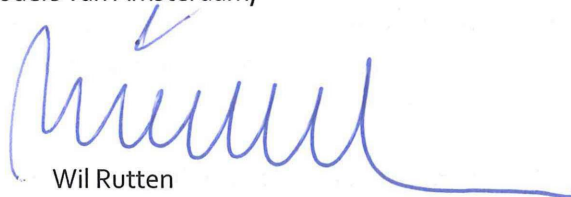
Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam,



Femke Halsema
burgemeester



Wil Rutten
waarnemend gemeentesecretaris