AANPAK VAN ONRECHTMATIGE BEWONING

Het moet, het kan, het loont

Onrechtmatige bewoning op de agenda

Veel publiciteit, hoog op de agenda
De laatste tijd is onrechtmatige bewoning veel in de publiciteit. De media maken melding van misstanden, woekerhuren en stagnaties op de woningmarkt. Maar ook van maatregelen om onrechtmatige bewoning te bestrijden en te voorkomen. Een aantal partijen is daar flink mee aan de slag gegaan.

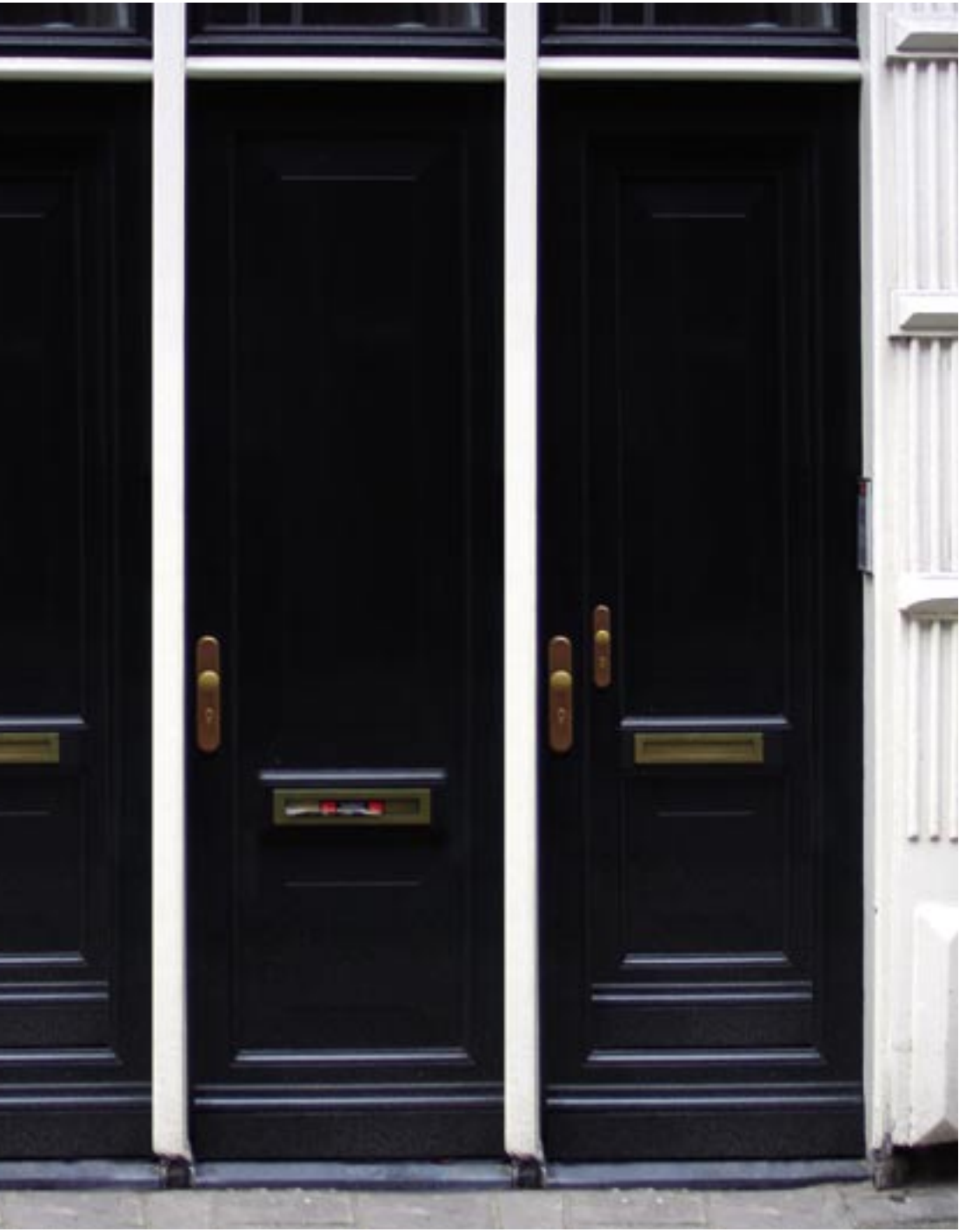
In bijna alle huurcontracten is geregeld dat de huurder zelf in de woning dient te wonen, en dat deze de woning alleen met toestemming van de verhuurder aan derden in gebruik mag geven. Die regel wordt vaak overtreden: de huurder verhuist zelf naar elders en laat een ander tegen betaling in zijn huurwoning wonen. De verhuurder is daar meestal niet van op de hoogte.

Hoort ook op de agenda van de toekomst
Onrechtmatige bewoning neemt toe naarmate de markt – zoals nu – onevenwichtig en gespannen is. Juist door schaarste kan dit fenomeen floreren: er zijn mensen die graag de woningmarkt willen betreden en anderen die hen daarbij behulpzaam willen zijn door hun woning onder te verhuren.

Dat is niet wenselijk. Onrechtmatige bewoning ondermijnt een goed functioneren van de woningmarkt, die door het huidige woningtekort toch al gespannen is. Het frustreert huishoudens die jarenlang op een huurwoning van hun gading moeten wachten. Zeker zolang er schaarste is op de woningmarkt zal er dus aandacht moeten zijn voor dit hardnekkige verschijnsel.

Aan de hand van vooral Amsterdamse ervaringen vertelt deze brochure hoe bestrijding en preventie van onrechtmatige bewoning kan worden opgepakt.

Inhoud



Onrechtmatige bewoning is een serieus probleem

10% van de voorraad 'bezet'

Volgens een voorzichtige schatting wordt 10% van de voorraad huurwoningen in Amsterdam onrechtmatig bewoond, ruim 20.000 woningen in totaal. Per jaar komt 6,4% van de voorraad ofwel zo'n 13.000 sociale huurwoningen vrij. Maar onrechtmatig bewoonde woningen komen nauwelijks vrij, waardoor de markt jaarlijks bijna 1.300 woningen misloopt.

Dynamiek te gering

Er zit te weinig dynamiek in de Amsterdamse woningmarkt. Zowel de nieuwbouw als de doorstroming stagneert. Recente signalen wijzen op een lichte verbetering, maar dan nog is er veel te weinig beweging. En die is gezien de huidige ontwikkelingen hard nodig.

Herhuisvestingsopgave stedelijke vernieuwing

Ten eerste staat Amsterdam de komende jaren voor grote opgaven op het vlak van stedelijke vernieuwing en herstructurering. Dit brengt met zich mee dat duizenden Amsterdammers elders moeten worden gehuisvest.

Binnenkort is naar schatting 40% van alle vrijkomende huurwoningen nodig voor de herhuisvesting van stadsvernieuwingskandidaten, voorrangskandidaten en statushouders. Dan telt elke extra vrije woning mee. Het is daarom belangrijk dat ook onrechtmatig bewoonde woningen vrijkomen voor de verhuur.

Scheve verhouding huur-koop

Het aandeel koopwoningen op de Amsterdamse markt bedraagt nu minder dan 20%. Het streven is om dat op te voeren tot 35% in 2010, waar vooral de verkoop van voormalige huurwoningen flink aan moet bijdragen. Van alle vrijkomende woningen worden er per jaar al honderden verkocht aan particulieren. Maar dat is nog veel te weinig, het aantal hangt namelijk voor een groot deel af van de mate waarin mensen woningen vrijmaken. Woningen die niet vrijkomen, kunnen simpelweg niet aan nieuwe bewoners worden verkocht. Het gewenste verkooptempo wordt dan ook bij lange na niet gehaald.

Scheve verhouding goedkoop-duur

Amsterdam telt veel meer goedkope woningen dan huishoudens die daarop aangewezen zijn. Voor een soepele verhuisstroom is een zekere overmaat aan deze woningen inderdaad nodig. Maar gemiddeld bedraagt de overmaat 67%, in sommige stadsdelen met uitschieters naar boven de 90%. Aanpassing van de huurniveaus van woningen is daarom nodig. Dat gebeurt bij de jaarlijkse huurverhogingsronde op 1 juli, maar het stijgingspercentage is sterk beperkt. Met huurharmonisatie kunnen grotere huursprongen worden gemaakt. Huurharmonisatie is in feite alleen mogelijk als een huurwoning vrijkomt. De huurprijs van een vrijgekomen huurwoning wordt dan afgestemd op de kwaliteit. Onrechtmatig bewoonde woningen belemmeren het effectief inzetten van dit instrument.

1 2 3 4 5 6 7 8

Met voorkomen en bestrijden zijn grote belangen gemoeid

De volkshuisvestingstaak van verhuurders

Verhuurders in Amsterdam hebben een bijzondere taak in het huisvesten van mensen met een smalle beurs. Die taak kan niet optimaal worden vervuld als de noodzakelijke dynamiek op de woningmarkt achterblijft doordat woningen niet vrij komen. Verhuurders kunnen met hun

instrumenten en financiën alleen optimaal sturen indien de potentiële dynamiek volledig wordt benut.

Overlast terugdringen

Onrechtmatige bewoning gaat regelmatig gepaard met overlast. De aanpak van overlast is kostbaar en tijdrovend, maar absoluut nodig om het woongenot van alle huurders te garanderen.

Verhoudingen opnieuw ijken

De meeste huurcontracten laten er geen twijfel over bestaan dat onrechtmatige bewoning niet is toegestaan. Maar verhuurders en gemeenten hebben deze regel de afgelopen jaren te weinig effectief kunnen handhaven. Dat heeft ertoe bijgedragen dat onrechtmatige bewoning zo snel om zich heen heeft kunnen grijpen. De verleiding was vaak groter dan de pakkans. Het is belangrijk dat het tij wordt gekeerd.

Het probleem beheersbaar maken

Het vergt een grote inspanning om de bestaande problematiek te bestrijden. Het loont daarom om nieuwe gevallen van onrechtmatige bewoning te voorkomen.

Onrechtmatige bewoning laat zich goed terugdringen en beheersen

Helemaal uitbannen lukt niet

Onrechtmatige bewoning komt voor in elke woningmarkt. Er zullen altijd mensen zijn die zich buiten de normale kanalen begeven en die proberen onontdekt te blijven. Compleet uitbannen is dan ook onmogelijk. Toch valt onrechtmatige bewoning terug te dringen tot een niveau dat veel minder impact heeft op de markt.

Terugdringen en beheersen kan wel

Veel mensen kennen wel gevallen in hun directe omgeving en er wordt verrassend openlijk over gesproken. Dat wekt de indruk dat we te maken hebben met een maatschappelijk geaccepteerd fenomeen. Maar dat zou een ongewenste ontwikkeling zijn. Een aanpak van terugdringen en vervolgens beheersen van onrechtmatige bewoning voorkomt dat het iets heel gewoons wordt dat tot in lengte van dagen de markt verstoort.

Naast bestrijding ook preventie

Omdat doorlopend nieuwe gevallen ontstaan, is preventie minstens zo

belangrijk als bestrijding. Preventie kan bestaan uit verschillende onderdelen:

Voorlichting over wat wel mag en wat niet

Uit onderzoek blijkt dat onrechtmatige bewoners vaak niet weten welke risico's zij lopen. Ze hebben wel rechten, maar zijn ook daarvan vaak niet op de hoogte of kunnen daarvan in de praktijk geen gebruik maken.
Overigens wordt er door corporaties vaak enige coulance betracht jegens de onderhuurders door voor hen een tussenoplossing te zoeken, bijvoorbeeld in tijdelijke verhuur of door de ontruiming uit te stellen.

Clausules in het contract

Risico's en consequenties voor huurders kunnen in het huurcontract worden vastgelegd, zonodig met boeteclausules. Als een woning wordt onderverhuurd voor een hogere prijs dan de officiële huurprijs, kan ook worden overwogen om die extra inkomsten af te romen. Zoiets zou ook in de huurovereenkomst kunnen worden vastgelegd.

Informatie over legale alternatieven

Gebrek aan informatie over legale alternatieven vergroot de kans op onrechtmatige bewoning. Veel mensen zijn zich niet bewust van de legale mogelijkheden om hun woning tijdelijk onder te verhuren. Zo kent Amsterdam de optie voor huisbewaarderschap bij tijdelijk verblijf in het buitenland. De gronden voor huisbewaarderschap zijn onlangs verruimd. Zo is het tegenwoordig mogelijk om – onder voorwaarden – bij samenwonen de woning tijdelijk in huisbewaring te geven. Vaak zien mensen (ten onrechte) op tegen de procedures die ze moeten doorlopen om van dit soort regelingen gebruik te kunnen maken.

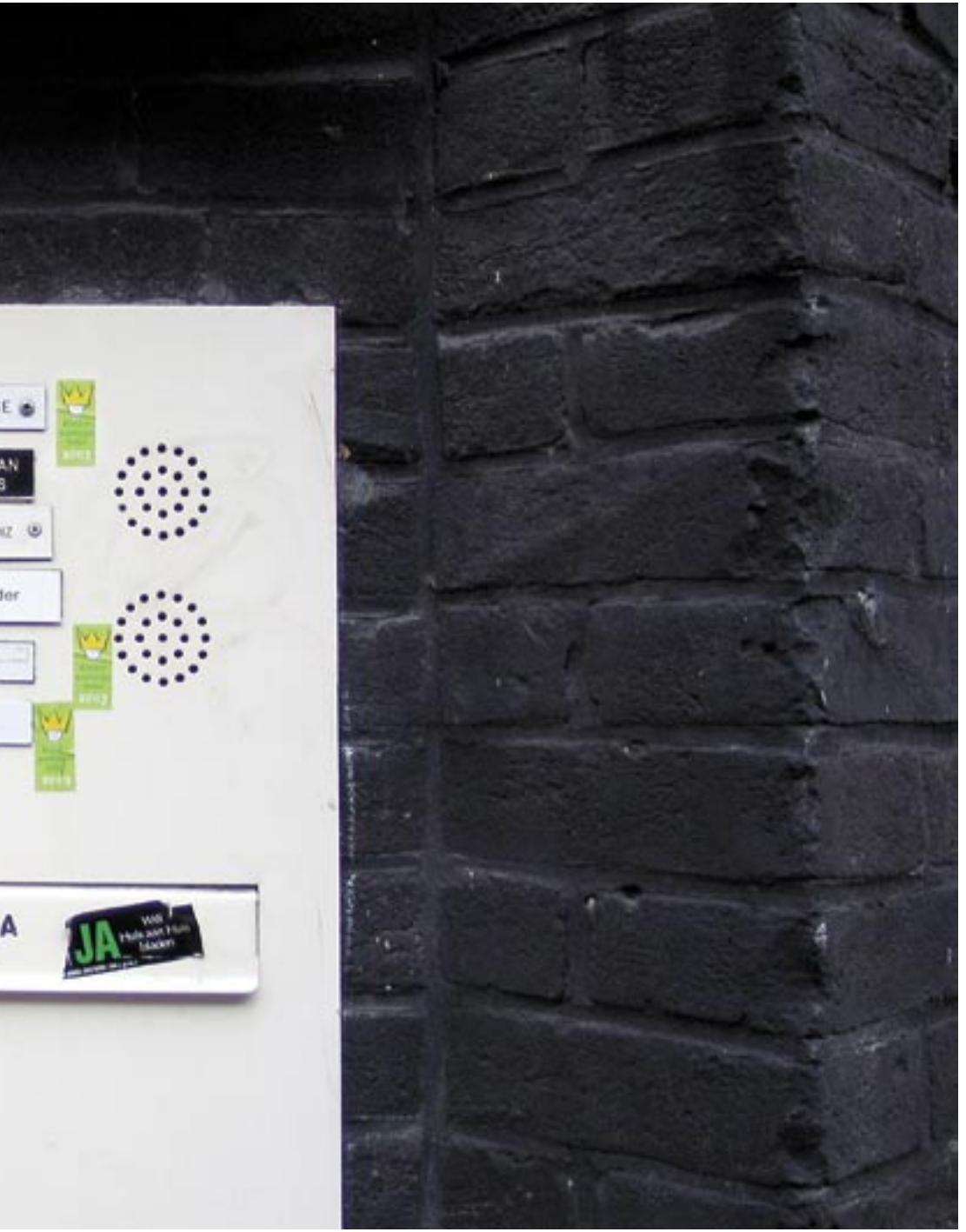
Ontwikkelen van nieuwe alternatieven

Onrechtmatige bewoning duidt erop dat bepaalde groepen woningzoekenden op de reguliere markt te weinig passende opties vinden. Daarom is het belangrijk om die groepen te identificeren, gericht alternatieven te ontwikkelen en hun huisvestingsbehoefte op de politieke agenda te plaatsen.

Uitstekend rendement

Intensivering van bestrijding en preventie maakt onrechtmatige bewoning beheersbaar. Ervaringen in Amsterdam tonen aan dat dit weliswaar kostbaar is, maar ook veel oplevert. De AWV en Het Oosten hebben gemeten hoe de kosten zich tot de baten verhouden. Per saldo is sprake van een behoorlijk rendement, zelfs op korte termijn. Hierna wordt duidelijk waar de kosten en baten vandaan komen.


10A
L.A. ten BERG
10A
H.J. TIMMERMA
H.A. HESSEL
10A
DURAN YILD
10A
S.G.H. Spoel
10A
Y.H. LUTGENS
10A
W.A. Swit
NEE
10


JA

De kosten en baten

DE KOSTEN

Menskracht voor speurwerk

Bestrijding en preventie van onrechtmatige bewoning is kostbaar, vooral door de menskracht die ervoor nodig is. Elke melding moet worden nagetrokken. Vaak leidt dat tot een dossier met feiten over de situatie. De inhoud van zo'n dossier kan later al dan niet als bewijs worden gebruikt. Hoe meer meldingen tot een dossier leiden, des te meer capaciteit nodig is om die af te handelen.

Menskracht voor dossiers

De dossiers worden vervolgens ingezet bij het benaderen van de bewoners. Dat betekent werk: tientallen brieven, telefoongesprekken en huisbezoeken, deels buiten kantoortijd. Overigens leidt niet elk dossier tot beëindiging van het contract, bijvoorbeeld omdat uit nader onderzoek blijkt dat er geen sprake is van onrechtmatige bewoning.

Juridische procedures

Waar dat wél het geval is, wordt in gesprekken en correspondentie aangedrongen op opzegging. Als het niet lukt om kwesties 'in der minne' te schikken (de huurder kiest eieren voor zijn geld), is een juridische procedure nodig. Het voorbereiden en voeren daarvan is tijdrovend, kostbaar en vereist speciale kennis.

DE BATEN

Eerlijke volkshuisvesting

Tegenover alle inspanningen en kosten staan ook baten. De belangrijkste zijn volkshuisvestelijk. Voor huisvesting volgens de regels moet aanbod beschikbaar zijn. Eerlijke woonruimte-bemiddeling vereist handhaving. Het corrigeren van een huurder, die zich niet aan de bemiddelingsregels en het huurcontract wenst te houden, zal direct een positief effect hebben op de volkshuisvesting.

Herhuisvestingskansen

Vrijkomende woningen zijn hard nodig voor kandidaten uit herstructurerings-gebieden. De vraag naar herhuisvesting zal de komende jaren fors toenemen. Hoe beter de opvang is in de reguliere voorraad, des te lager zijn de kosten voor bijzondere voorzieningen om herhuis-vestingskandidaten te helpen.
Nota bene: In het geval huishoudens in herstructureringsgebieden worden betrapt op onrechtmatige bewoning hanteert een aantal corporaties een zware sanctie: ze verliezen dan hun recht

op herhuisvesting en kunnen geen aanspraak meer maken op een verhuiskostenvergoeding.

Zicht op de klant, grip op beheer

Het is van groot belang dat een verhuurder weet wie zijn klanten zijn. Een onrechtmatige onderhuurder houdt zich veelal op de achtergrond. Voor de woningeigenaar, en vaak ook voor de buren. Dat is niet bevorderlijk voor de leefbaarheid van een buurt. Als een woningeigenaar het zicht op zijn klanten verliest, verliest hij ook de grip op de woningen en de buurten waar ze staan. Door meer grip te houden wordt kostbaar ingrijpen en beheren achteraf voorkomen.

Kennis en ervaring voor betere werkprocessen

Werken aan bestrijding en preventie levert kennis en ervaring op, die op hun beurt weer zorgen voor een grotere efficiëntie en meer effectiviteit. Beide kunnen immers worden ingezet voor het stroomlijnen van de werkprocessen en het vergroten van de trefkans bij het onderzoekswerk.

Huurinkomsten uit harmonisatie

Bij veel woningen is de huurprijs niet in overeenstemming met de kwaliteit. Daar is dus ruimte voor harmonisatie. Lege oplevering van een huurwoning biedt een unieke kans om de prijs aan te passen. Dat levert huurinkomsten voor de toekomst. En die kunnen weer worden ingezet voor de volkshuisvesting.

Verkoopopbrengsten

De afgelopen jaren is de verkoop van huurwoningen op gang gekomen, zowel bij corporaties als bij particulieren. Het verkooptempo wordt vooral bepaald door de snelheid waarmee woningen in verkoopcomplexen vrij komen. De verkoopopbrengsten zijn nodig voor nieuwe investeringen in de volkshuisvesting. Ze vormen een cruciaal element in de financiële bedrijfsvoering van verhuurders.

Terugvorderen juridische kosten

Als een dossier tot een juridische procedure leidt en die procedure wordt gewonnen door de verhuurder, kunnen die juridische kosten die in het vonnis worden toegewezen worden aan de tegenpartij.

1 2 3 4 5 6 7 8

Bestrijding en preventie

Intensiever dossieronderzoek

De AWV en Het Oosten hebben de afgelopen tijd serieus werk gemaakt van bestrijding van onrechtmatige bewoning. Dat loopt langs verschillende sporen tegelijk.
Prioriteit heeft het afwikkelen van nog openstaande dossiers. Door daar intensief aan te werken, kan de achterstand worden teruggebracht tot een hanteerbare werkvoorraad.

Huisbezoeken en confrontatiegesprekken

Voor het opvolgen van die dossiers worden tientallen huisbezoeken en confrontatiegesprekken gehouden met de officiële huurders. Vaak leidt dat ertoe dat een huurder uit eigen beweging het huurcontract beëindigt, in sommige gevallen is daarvoor een juridische procedure nodig.

Signalen uit werkprocessen

Onrechtmatige bewoning laat sporen na in de werkprocessen van een verhuurder. Door die op te pakken, kan gericht worden gezocht. Dat voorkomt dat alle woningen en contracten uitgebreid moeten worden onderzocht. Er kan worden begonnen op de plekken waar veel sporen worden gevonden. Een combinatie van signalen kan de trefkans van het nader onderzoek enorm opvoeren. Als bijvoorbeeld huurbetalingen worden gedaan onder een vreemde naam, en die naam komt ook voor op het naamplaatje bij de deur, is dat nader speurwerk waard.

Bewustwording in de werkorganisatie

Omdat bestrijding van onrechtmatige bewoning jarenlang geen prioriteit had, is het nodig om iedereen in de werkorganisatie van de noodzaak hiervan te doordringen. Iedereen moet zijn ogen en oren openhouden voor signalen. Bijvoorbeeld vaklieden of huismeesters die complexen bezoeken en onregelmatigheden zien in de bewoning of signalen van klanten krijgen over vermeende onderhuur, moeten die signalen vasthouden om ze te kunnen doorgeven aan de mensen die met onderzoek belast zijn.

Communicatie richting de klant

Een klant moet weten welke spelregels gelden en welke risico's hij loopt als hij die overtreedt. Juist omdat de bestrijding van onrechtmatige bewoning de afgelopen jaren te weinig effectief was, zagen veel mensen hun kans schoon. Het moet duidelijk zijn dat die prioriteit er nu wel is, en wat de consequenties daarvan zijn. Onrechtmatige bewoning wekt ook bij

reguliere bewoners veel ergernis. Het is belangrijk dat zij weten waar ze met die ergernis terechtkunnen. Een officiële huurder moet erop kunnen vertrouwen dat de verhuurder signalen serieus neemt.

Centraal punt voor intake en opvolgen van signalen

Zonder signalen – van binnen en van buiten – valt de bestrijding stil. Elk spoor kan belangrijk zijn. Het is juist de combinatie van signalen die het werk in de goede richting stuurt. Daarom moeten alle tekenen, hoe klein ook, op een centraal punt worden verzameld. Daar worden ze gecombineerd, waarna passend onderzoek en adequate vervolgacties worden opgestart.

Intensieve samenwerking met overheden

Onrechtmatige bewoning laat ook in de administratieve processen van overheden sporen na. Overheden doen veel ter bestrijding van allerhande vormen van onrechtmatig gedrag van burgers. Voor een deel zijn de methodes en resultaten van dat onderzoek bruikbaar bij het bestrijden van onrechtmatige bewoning. Door gerichte samenwerking kunnen verhuurders en overheden elkaar bruikbare informatie toespelen. Voorbeeld is de leegstandscontrole waarin de gemeente van verhuizers zowel het aankomst- als vertrekadres aanlevert aan corporaties. Als het vertrekadres een corporatiewoning is, kan worden nagegaan of hier ook een opzegging is gedaan.

1 2 3 4 5 6 7 8

De ervaringen laten zien dat het werkt

Meer opzeggingen, tegen lagere kosten

Met hun intensieve aanpak slagen de AWV en Het Oosten er elk kwartaal in tientallen gevallen van onrechtmatige bewoning op te lossen. Hierdoor komen extra woningen beschikbaar voor de markt. Niet alleen voor verhuur, maar ook voor renovatie, verkoop en huurharmonisatie. Er zijn 10% meer mutaties. Dat lijkt weinig maar het gaat om een groot aantal woningen.

Minder dossierachterstand

De nieuwe aanpak laat ook zien dat juridische procedures vaak niet nodig zijn. Dossiers kunnen sneller worden afgehandeld.

Grotere prioriteit

In voorgaande jaren was het bestrijden van onrechtmatige bewoning een zwaar en traag proces, waarbij vooral veel

dossiers werden opgebouwd. Het was eigenlijk een speciale activiteit naast het reguliere verhuren en beheren van woningen. Het afwikkelen van die dossiers was bovendien erg arbeidsintensief en kostbaar. Daarom kreeg het relatief weinig prioriteit. Dat is nu wezenlijk anders.

Specialisering, meer ervaring in de tactiek

Tegenwoordig zijn kleine gespecialiseerde teams aan het werk die gericht naslag doen en dossiers afwikkelen. Deze activiteiten worden veel uitdagender, zeker nu blijkt dat ze klinkende resultaten opleveren.

Inpassen als regulier werkproces

De teams bouwen veel kennis en ervaring op, die deels worden ontleend aan de bestaande bedrijfsprocessen. Hun werk maakt nu structureel deel uit van de reguliere taken van de afdelingen verhuur en beheer. Want ondanks de geboekte successen zal het nog jaren duren voordat onrechtmatige bewoning tot een aanvaardbaar en beheersbaar niveau is teruggebracht.

Hogere gevoeligheid, efficiëntie en effectiviteit

Door de nieuwe aanpak ontstaat een gerichte gevoeligheid voor signalen, waardoor de bestrijding van onrechtmatige bewoning efficiënter en effectiever wordt. Elk geval van onderhuur is uniek, maar de gedragspatronen van onderhuurders en onderverhuurders laten zich goed doorgronden. Dat is handig voor het onderzoek, en nodig voor een slagvaardige aanpak om ongewenst gedrag te bestrijden en te voorkomen.

Kennis delen, aan de slag

Delen van ervaringen

In veel steden werken partijen actief aan de bestrijding en preventie van onrechtmatige bewoning. Het is waardevol dat zij hun kennis en ervaringen met anderen delen. Niet alleen om te voorkomen dat het wiel opnieuw wordt uitgevonden, maar ook om ervoor te zorgen dat nieuwe kansrijke tactieken en methodes snel verbreid raken. Corporaties hebben elkaar de afgelopen tijd opgezocht, juist om van elkaar te leren. De Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties stimuleert dat nieuwe methodes onder alle Amsterdamse corporaties bekend worden.

Nieuwe tactieken ontwikkelen

In Amsterdam is veel ervaring opgedaan met zogeheten Zoeklicht-acties, waarbij steeds een bepaalde buurt nauwgezet onder de loep wordt genomen. Hierbij werken verschillende partijen samen.

Elkaar aanvullen

De ervaringen laten zien dat bestrijding en preventie sneller en effectiever zijn als partijen hun activiteiten op elkaar afstemmen. Dat geldt bijvoorbeeld voor werkverbanden tussen verhuurders en gemeenten, die elkaar kunnen aanvullen voor gerichter onderzoek. Zo wordt in Amsterdam bij het screenen van adressen intensief samengewerkt met de afdelingen vergunningen en preventie van de hoofdstedelijke Dienst Wonen.
Bij Zoeklicht heeft de samenwerking een projectmatig karakter. Bij de bestrijding van onrechtmatige bewoning zou dat bij voorkeur een structurele – procesmatige – samenwerking moeten zijn. Inmiddels is het project Zoeklicht ook in die richting omgevormd.

Elkaar versterken

Door bundeling van krachten kunnen partijen elkaar versterken. Hoe meer partijen op hetzelfde moment de bestrijding en preventie krachtig oppakken, des te groter de impact op de burgers en des te groter het effect op de markt. De Amsterdamse corporaties konden bijvoorbeeld meeliften op de campagne ‘eerlijk huurt het langst’ van de Dienst Wonen.

Handboek voor betrokken partijen

In de loop van 2004 wordt alle kennis en ervaring over bestrijding en preventie van onrechtmatige bewoning samengebracht in een handboek voor iedereen die zich bezighoudt met de aanpak ervan. Dit handboek wordt op internet gepubliceerd voor de partijen die betrokken zijn bij Zoeklicht.

Aandachtspunt privacy

Een deel van de samenwerking bestaat uit het uitwisselen van bestandsinformatie waaraan signalen kunnen worden ontleend. Dat brengt met zich mee dat privacygevoelige gegevens over burgers worden gebruikt en gecombineerd. Uiteraard mag de privacy van de burgers daarbij niet in het geding komen. Plaatselijke registratiecommissies bewaken die garantie. De kwaliteit van de privacybescherming in een werkbare samenwerking is in Amsterdam geregeld in een convenant. Anderzijds is het cruciaal dat binnen de kaders van die commissies wordt gezocht naar effectieve hulpmiddelen, zodat de samenwerking (en het onderzoek) niet onnodig wordt gefrustreerd.

Meer informatie

Voor vragen en meer informatie over de Amsterdamse ervaringen kunt u contact opnemen met de initiatiefnemers van deze brochure. De brochure kunt u downloaden als PDF-bestand op www.afwc.nl

Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties
Postbus 9959, 1006 AR Amsterdam
Jan Willem Kluit (beleidsadviseur)
Tel 020 3460 363

Algemene Woningbouw Vereniging
Postbus 9252, 1006 AG Amsterdam
Abdel Karim (afdeling sociaal beheer)
Tel 020 5118 911

Woningcorporatie Het Oosten
Postbus 700, 1000 AS Amsterdam
Angelique Josefa (afdeling woningverhuur)
Tel 020 5885 526

algemene woningbouw vereniging

het oosten

Colofon
Februari 2004
Tekst
Het Oosten, afdeling Markt & Innovatie
Chan Blok Tekst, Amsterdam
Ontwerp
Landofplenty, Bergen
Drukwerk
PlantijnCasparie, Amsterdam