

RENDEMENT AANPAK WOONFRAUDE



Dit is een publicatie uit het SEV-programma:

**VERNIEUW(D) MAATSCHAPPELIJK
ONDERNEMERSCHAP**



Auteurs: Willem Frederik Metzelaar (MB-ALL)
Aart Pellikaan (MB-ALL)
Chris Stuart (MB-ALL)
Jasper van der Wal (associé MB-ALL)

Dit is een publicatie uit het SEV-programma: Vernieuw(d) Maatschappelijk Ondernemerschap.

U kunt SEV-publicaties vinden op www.sev.nl, of bestellen bij:

SEV

Postbus 1878

3000 BW Rotterdam

telefoon 010 - 282 50 50

sev@sev.nl

De SEV ontwikkelt innovatieve oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken op het gebied van wonen. Wij zijn onafhankelijk, maar kunnen niet zonder initiatiefrijke netwerkpartners. Samen met hen beproeven we ideeën voor innovaties in de praktijk.

VOORWOORD

Rendement Aanpak Woonfraude is de beschrijving van een SEV-experiment in het kader van het SEV-offensief 'Het Maatschappelijke Harder'. De aanleiding van dit onderzoek was om meer inzicht te krijgen in het maatschappelijk en bedrijfseconomisch rendement van de aanpak van woonfraude.

Met het offensief 'Het Maatschappelijke Harder' probeert de SEV via experimenten om het zachte en soms onzichtbare 'maatschappelijke' te emanciperen en net zo hard te maken als stenen en euro's. Met de bedoeling het meer gewicht te geven in de besluitvorming van wooncorporaties, bruggen te slaan tussen de fysieke en sociale pijler en tussen maatschappelijke en economisch rendement. Corporaties onderkennen de noodzaak hiervan omdat ze meer sociale activiteiten ontplooiën, en de maatschappelijke druk om prestaties neer te zetten en inzichtelijk te maken is groot. Ze ontwikkelen bovendien als maatschappelijk ondernemer een eigen professionaliteit om hun maatschappelijk presteren te vergroten. Methoden van maatschappelijk rendement zijn hierbij onontbeerlijk.

Het rapport presenteert een methode waaruit blijkt woonfraudebestrijding maatschappelijk rendement én economisch rendement oplevert. Als casus voor de studie geldt de gemeente Nijmegen. In 2006 heeft MB-ALL de omvang van woonfraude in het bezit van drie grote Nijmeegse corporaties in kaart gebracht. Naar aanleiding daarvan is in Nijmegen beleid ontwikkeld en ingezet om woonfraude structureel aan te pakken. Hiermee is het mogelijk geworden om voor de Nijmeegse situatie op basis van maatschappelijke effecten van een aanpak woonfraude in relatie tot andere beleidsinstrumenten te onderzoeken. De effectenkaart bewijst hierbij zijn nut.

De auteurs hebben dankbaar gebruik gemaakt van de informatie, expertise en suggesties van Portaal Nijmegen en de gemeente Nijmegen. Verder gaat dank uit naar Evert Peereboom (De Nieuwe Unie), Judith van El (Haag Wonen), Wim van de Velde (gemeente Nijmegen) en Jochum Deuten (SEV/Quattro Advies).

Rendement Aanpak Woonfraude is onderdeel van het SEV-programma 'Vernieuw(d) maatschappelijk ondernemen'. De SEV besteedde eerder aandacht aan de bestrijding van woonfraude met de handreiking 'Aanpak onrechtmatige bewoning, een handreiking voor gemeenten, corporaties en particuliere verhuurders' en de rapporten 'Bestrijding woonfraude bij De Nieuwe Unie' en 'Beleid bij bewezen woonfraude'. Het Ministerie van VROM presenteerde de Nijmeegse casus in het VROM handboek Aanpak Woonfraude (april 2007).

We hopen hiermee u een interessant instrument aan te reiken dat toepasbaar is in uw eigen praktijk. Graag zouden we, als u ermee aan de slag gaat, van uw ervaringen op de hoogte worden gebracht.

Paul Doevendans

Programmaregisseur Vernieuw(d) maatschappelijk ondernemerschap

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	3
Inleiding	7
1. Onderzoeksbeschrijving.....	9
1.1 Wat is woonfraude?	9
1.2 Hoe ziet een aanpak woonfraude eruit?.....	10
1.3 Onderzoeksopzet.....	10
2. Bedrijfseconomisch nut aanpak woonfraude	13
2.1 Financiële schadelast van woonfraude	13
2.2 Financiële baten aanpak woonfraude	14
2.3 Kosten aanpak woonfraude	16
2.4 Ongewenst rendement: Financieel voordeel woonfraude	17
2.5 Fraude op fraude.....	18
2.6 Voorbeelden.....	18
2.6.1 Elementen en omvang schadelast woonfraude	18
2.6.2 Financiële rendement bestrijding woonfraude.....	19
2.6.3 Financiële selectiecriteria dossiers aanpak woonfraude	19
2.6.4 Sociaal maatschappelijke selectiecriteria dossiers aanpak woonfraude	20
3. Sociaal maatschappelijke nut van woonfraudebestrijding.....	21
3.1 Maatschappelijk nut voor de woningmarkt	21
3.1.1 Woonfraude frustrereert aanbod en doorstroming op de woningmarkt	21
3.1.2 Woonfraude frustrereert woonruimteverdeelsystemen en eerlijk woningzoekenden.....	22
3.2 Maatschappelijk nut voor buurt en wijk	23
3.2.1 Woonfraude heeft een negatief effect op de sociale samenhang in buurt en wijk.....	23
3.2.2 Woonfraude ontwricht de woonmoraal in buurt en wijk.....	23
3.2.3 Aanpak woonfraude vermindert de kans op overlast en criminaliteit in buurt en wijk.....	23
3.2.4 Woonfraude kan mensen in gevaarlijke situaties brengen.....	23
3.3 Algemeen maatschappelijk nut	24
3.3.1 Bestrijding van woonfraude draagt bij aan verdere fraudebestrijding.....	24
3.3.2 Vertrouwen burgers en imago verhuurder en gemeente.....	24
3.3.3 Tegengaan ongewenst rendement	24
3.3.4 Beter zicht op klant en betere dienstverlening	24
4. Woonfraudebestrijding in relatie tot andere beleidsinstrumenten	25
4.1 Benoemen van het maatschappelijke	25
4.2 Algemene beschrijving van de onderlinge relaties binnen het conceptueel model	27
5. Vergelijking van Nijmeegse beleidsinstrumenten.....	29
5.1 Tegengaan van discrepantie tussen vraag en aanbod sociale huurwoningen	29
5.1.1 Woonruimteverdeling	29
5.1.2 Bijbouwen	30
5.1.3 Transformatie.....	31

5.1.4	Herpositioneren en aankopen	31
5.1.5	Inkomensondersteuning.....	32
5.1.6	Woonfraudebestrijding	32
5.2	Bijdragen aan leefbaarheid van buurten	33
5.2.1	Interventies in (beheer van) openbare ruimte, sociale projecten, buurtoverlastprojecten en aanpak woonoverlast.....	33
5.2.2	Woonfraudebestrijding	34
5.3	Bijdragen aan eerlijke verdeling en bewoning van sociale huurwoningen.....	35
5.3.1	Handhaving eerlijke toewijzing.....	35
5.3.2	Woonfraudebestrijding	36
5.4	Conclusies Nijmeegse beleidsinterventies.....	37
6.	Conclusies	39
6.1	Conclusies algemeen.....	39
6.2	Conclusies eerlijkheid/rechtmatigheid.....	39
6.3.	Conclusies leefbaarheid.....	39
6.4.	Conclusies Vraag en aanbod	40
6.5	Conclusie methodologie.....	40
	Bijlage 1. Tabel beleidsinstrumenten: effect, richting van effect en mate van benutting instrument	41
	Bijlage 2. Stappenplan vergelijken beleidsinstrumenten	43
	Colofon	44

INLEIDING

Voor u ligt een beschrijving van de maatschappelijke effecten van de bestrijding van woonfraude in relatie tot andere instrumenten die corporaties en gemeenten in kunnen zetten om de kloof tussen vraag en aanbod van huurwoningen tegen te gaan, de leefbaarheid te bevorderen en een eerlijke verdeling en bewoning van sociale huurwoningen te bevorderen.

Dit rapport is een beschrijving van een SEV-experiment dat onderdeel is van de SEV-tender Maatschappelijk rendement die in 2005 is gestart. In 2006 heeft MB-ALL de omvang van woonfraude in de gemeente Nijmegen in het bezit van drie grote Nijmeegse corporaties in kaart gebracht. Naar aanleiding daarvan wordt in Nijmegen beleid ontwikkeld en ingezet om woonfraude structureel te bestrijden. Hiermee is het mogelijk om voor de Nijmeegse situatie de effecten van een aanpak woonfraude in relatie tot andere beleidsinstrumenten te onderzoeken. Voor dit rapport hebben wij dankbaar gebruik gemaakt van de informatie, expertise en suggesties van Portaal Nijmegen en de gemeente Nijmegen. Verder gaat onze dank uit naar Evert Peereboom (De Nieuwe Unie), Judith van El (Haag Wonen), Wim van de Velde (gemeente Nijmegen) en Jochum Deuten (SEV).

In het eerste hoofdstuk beschrijven wij wat woonfraude is en hoe een aanpak woonfraude eruit kan zien. Ook gaan we in dit hoofdstuk kort in op de methodologische keuzes en onderzoeksafwegingen die we hebben gemaakt.

Daarna gaan we uitgebreid in op twee soorten redenen om woonfraude aan te pakken: vanuit een bedrijfseconomisch perspectief en vanuit een sociaal-maatschappelijk perspectief. Hoofdstuk 2. beschrijft de aanpak van woonfraude vanuit een bedrijfseconomisch perspectief – wat zijn voor een corporatie de bedrijfseconomische consequenties van het bestaan van woonfraude en wat zijn de effecten van de bestrijding van woonfraude? We laten zien dat de financiële schadelast die wordt veroorzaakt door woonfraude groot kan zijn, maar dat een efficiënte aanpak woonfraude bedrijfseconomisch rendabel kan zijn.

Hoofdstuk 3. beschrijft de aanpak van woonfraude vanuit een sociaal maatschappelijk perspectief – wat zijn de consequenties van het bestaan van woonfraude voor de woonruimteverdeling, woningmarkt en leefbaarheid in buurt en wijk en wat is het effect hierop bij bestrijding van woonfraude? Woonfraude heeft een negatief effect op de genoemde aspecten. De aanpak van woonfraude levert dan ook een positieve bijdrage op deze drie 'prestatievelden'.

Daaropvolgend beschrijven wij in hoofdstuk 4. een aantal in te zetten instrumenten die een effect kunnen hebben op drie sociaal-maatschappelijke 'prestatievelden' 1.) het bevorderen van eerlijke verdeling en bewoning van sociale huurwoningen, 2.) het bevorderen van de leefbaarheid en sociale samenhang in buurt en wijk en 3.) het verminderen van de discrepantie tussen vraag en aanbod op de lokale woningmarkt. Een van de beschreven instrumenten is de aanpak van woonfraude. Per instrument wordt beschreven wat de mogelijke richting en de grootte van het effect op de drie prestatievelden is.

Vervolgens betrekken wij deze analyse in hoofdstuk 5. op de situatie op de woningmarkt in de gemeente Nijmegen. Voor zover mogelijk geven wij een kwalitatieve weergave van de mate waarin de verschillende instrumenten in de gemeente Nijmegen worden ingezet, de mate van benutting, en wat het effect is op de drie bovengenoemde velden.

Wij hebben er voor gekozen om de mate van effect en benutting van de instrumenten voor de Nijmeegse situatie kwalitatief te beschrijven en onderling te vergelijken. Op basis van deze kwalitatieve analyse trekken wij een aantal conclusies met betrekking tot de mate van effect en benutting van de verschillende beschreven instrumenten, en de werking van de onderlinge relaties tussen de instrumenten.

Een opmerkelijke conclusie is dat de maatschappelijke bijeffecten van de instrumenten een versterkende invloed kunnen hebben op de effectiviteit van die instrumenten. Deze maatschappelijke bijeffecten zijn imagoverbetering, inzicht in de huurdersvraag in brede zin en toenemend vertrouwen van de bewoners in corporatie en gemeente.

Het voordeel van de aanpak van woonfraude is dat het inzicht geeft in de werkelijke klant- en woningvraag, inzicht geeft in welke mensen er in welke woning wonen en informatie geeft over de dynamiek in buurten en wijken. Deze kennis kan weer worden gebruikt om de andere instrumenten gerichter en effectiever in te zetten.

1. ONDERZOEKSBSCHRIJVING

1.1 Wat is woonfraude?

Woonfraude is in dit onderzoek gedefinieerd als alle vormen van onrechtmatige bewoning, onrechtmatige doorverhuur en onrechtmatig gebruik van de woning:

Fraudevorm	Definitie	Verschijningsvorm	Wetboek	Belangenpartijen
Onrechtmatige bewoning	De eerste vorm van onrechtmatige bewoning is dat een woning buiten de toewijzingsregels van de gemeente op grond van de Huisvestingswet aan een derde wordt verhuurd. Deze derde persoon komt volgens de toewijzingsregels van de gemeente niet in aanmerking voor de woning.	Doorverhuur	'GBA wet' afdeling 3 art 65 'GBA wet' afdeling 3 art 66 Burgerlijk wetboek art 7:221 ; 7:244 ; 7:270a ; 7:269 ; 7:266 ; 7:267; 7:268 ; 7:272 Huisvestingswet hfd II, art 7 lid 1 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering art 116	Gemeente, verhuurder, sociale recherche, Belastingdienst.
Onrechtmatige doorverhuur	De tweede vorm is dat een woning geheel of gedeeltelijk zonder medeweten en zonder toestemming van de verhuurder, wordt doorverhuurd. Het kan hier gaan om sociale huurwoningen, maar ook om woningen van particuliere verhuurders.	Doorverhuur	'GBA wet' afdeling 3 art 65 'GBA wet' afdeling 3 art 66 Burgerlijk wetboek art 7:221 ; 7:244 ; 7:270a ; 7:269 ; 7:266 ; 7:267; 7:268 ; 7:272 Huisvestingswet hfd II, art 7 lid 1 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering art 116	Gemeente, verhuurder, sociale recherche, Belastingdienst.
Onrechtmatig gebruik	Een woning kan ook voor andere doeleinden dan reguliere huisvesting worden gebruikt. Een extreme variant van onrechtmatig gebruik is verkamering van een woning, ook wel illegale pensioenvorming of beddenverhuur genoemd. Doordat dit veelal overbewoning veroorzaakt, kunnen onveilige situaties ontstaan. Andere vormen van onrechtmatig gebruik zijn prostitutie, drugsverkoop en het onderbrengen van een hennepkwekerij.	Bedrijfsvoering Verkamering Beddenverhuur Hennepsteelt Prostitutie Drugsverkoop	'GBA wet' afdeling 3 art 65 'GBA wet' afdeling 3 art 66 Burgerlijk wetboek art 7:221 ; 7:244 ; 7:270a ; 7:269 ; 7:266 ; 7:267; 7:268 ; 7:272 Huisvestingswet hfd II, art 7 lid 1 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering art 116	Gemeente, verhuurder, politie, sociale recherche, Belastingdienst.
Verhuur aan illegalen	Recent beleid uit de Illegalennota (voorjaar 2004) wil uitbuiting van illegalen door malafide verhuurders zo onaantrekkelijk mogelijk maken. Verhuur van woonruimte aan illegalen is feitelijk onrechtmatig.	Verkamering Beddenverhuur	Zie bovenstaande: Burgerlijk wetboek Boek 7 art 272 Gemeentewet art 174a Woningwet art 16a Wetboek van strafrecht 197a	Gemeente, verhuurder, sociale recherche, Belastingdienst.
Permanente bewoning van recreatiewoningen	De laatste vorm van onrechtmatigheid is de permanente bewoning van recreatiewoningen. Als iemand permanent woont op een adres waar dat slechts tijdelijk is toegestaan, is er sprake van onrechtmatige bewoning.		Valt buiten scope handboek	

Bron: Handboek Aanpak woonfraude voor corporaties en gemeenten, 2007

Onrechtmatige bewoning

De eerste vorm van onrechtmatige bewoning is dat een woning buiten de toewijzingsregels van de gemeente op grond van de Huisvestingswet aan een derde wordt verhuurd. Deze derde persoon komt volgens de toewijzingsregels van de gemeente niet in aanmerking voor de woning.

Onrechtmatige doorverhuur

De tweede vorm van onrechtmatige bewoning is dat een woning geheel of gedeeltelijk zonder medeweten en toestemming van de verhuurder wordt doorverhuurd. Het kan hier gaan om sociale huurwoningen, maar ook om woningen van particuliere verhuurders.

Onrechtmatig gebruik

Een woning kan ook voor andere doeleinden dan reguliere huisvesting worden gebruikt. Een extreme variant van onrechtmatig gebruik is verkamering van een woning, ook wel illegale

pensionvorming of beddenverhuur genoemd. Door de overbewoning die dit veroorzaakt kunnen onveilige situaties ontstaan. Andere vormen van onrechtmatig gebruik zijn het onderbrengen van een hennepkwekerij, prostitutie en drugsverkoop. Ook verhuur aan illegalen en permanente bewoning van recreatiewoningen vallen hieronder.

1.2 Hoe ziet een aanpak woonfraude eruit?

Woonfraude kan op veel verschillende manieren worden bestreden. Er is dan ook niet een standaard aanpak. Onderstaand schema geeft weer hoe woonfraude kan worden bestreden, variërend van een passieve aanpak tot een proactieve aanpak:

	Oplossen dossiers	In beeld krijgen woonfraude	Samenwerking ketenpartners
Proactief = inzicht en reductie woonfraude	Met speciaal opgeleide mensen volgens vast proces	Optimaal klantmanagement Bestandsvergelijking Actieve administratie Meldingen stimuleren	Convenant/prestatie-afspraken actief ingevuld= Actief invulling geven aan de samenwerkingsafspraken met meerdere partijen.
Actief = beperkt zicht op en gelijk houden woonfraude	Met niet speciaal opgeleide mensen en/of zonder vast proces	Beperkte bestandsvergelijking Stimuleren meldingen	Convenant/prestatie-afspraken niet actief ingevuld= Samenwerking niet optimaal of eenzijdig ingevuld.
Passief = geen zicht op en beperkte controle op woonfraude	Door niemand of door diverse mensen zonder duidelijk proces	Meldingen afwachten	Geen feitelijke samenwerking of alleen samenwerking op papier

Bron: Handboek aanpak woonfraude voor corporaties en gemeenten, 2007

1.3 Onderzoekopzet

Het in kaart brengen van (maatschappelijke) effecten van beleidsinterventies in de woningmarkt is een complexe onderneming. Zo ook voor de lokale woningmarkt van de gemeente Nijmegen.

In dit onderzoek hebben wij de maatschappelijke effecten van een aantal instrumenten onderzocht en getracht relaties tussen instrumenten aan te geven. In deze verkennende studie is gebruik gemaakt van de parate kennis van de auteurs en andere professionals.

De meeste instrumenten die worden beschreven functioneren niet op zichzelf maar binnen een complex en vaak regionaal systeem – denk aan bijbouwen van woningen wat ook effect heeft buiten de gemeentegrenzen

en het woonruimteverdeelsysteem dat in Nijmegen een regionale dekking (KAN gebied) heeft. De directe en indirecte effecten hangen vaak samen met een veelheid aan externe factoren waar wij geen inzicht in hebben. Daarom hebben wij er voor gekozen om de mate van effect en benutting van de instrumenten voor de Nijmeegse situatie kwalitatief te beschrijven en onderling te vergelijken.

We beschrijven de relatie tussen de beleidsinstrumenten en de maatschappelijke effecten. Ook gaan we in op de wederkerige relatie tussen woonfraudebestrijding en de andere instrumenten. Daarbij richten we ons vooral op een mogelijke overlap van de verschillende instrumenten en de richting van de effecten. Verschillende instrumenten kunnen elkaar versterken dan wel dempen. We gebruiken een model om deze relaties inzichtelijk te maken.

De input, output en outcome worden waar mogelijk becijferd, maar in de meeste gevallen worden de relaties aannemelijk gemaakt. De nadruk ligt op de volgende drie aspecten:

1. De lokale situatie.
2. De omvang van het effect dat met het instrument wordt bereikt.
3. De mate waarin het instrument wordt benut.

Het is niet mogelijk gebleken om de input van alle beleidsinterventies te becijferen. De verschillende specifieke instrumenten worden niet alleen door veel verschillende partijen tegelijk uitgevoerd, waardoor het onmogelijk is om te achterhalen wie waarvoor heeft gezorgd, het is ondoenlijk om de totale machinerie van de lokale volkshuisvesting in beeld te brengen. De relatie tussen input en output is in een dergelijk complex systeem dus ook niet eenvoudig vast te stellen. Vandaar dat de benadering vooral kwalitatief van aard is.

Het is zeer waarschijnlijk dat de omvang van het effect dat met het instrument wordt bereikt mede wordt bepaald door de mate van benutting van dat instrument. Immers, naarmate een instrument intensiever wordt ingezet, is de kans groot dat het meer effect heeft dan bij een beperkte inzet.

Het past niet in deze onderzoeksopzet om deze aanname systematisch te toetsen. Elke interventie op de Nijmeegse woningmarkt, elk instrument zou moeten worden geïsoleerd en afzonderlijk moeten worden geanalyseerd op omvang en richting van gesorteerd effect, waarbij alle andere instrumenten (variabelen) worden uitgeschakeld.

2. BEDRIJFSECONOMISCH NUT AANPAK WOONFRAUDE

Samenvatting

Woonfraude en de aanpak van woonfraude hebben financiële consequenties. Woonfraude kost geld, dat staat beschreven in de eerste alinea over de financiële schadelast van woonfraude. Daarna worden achtereenvolgens de financiële baten en de benodigde kosten van de aanpak van woonfraude beschreven. In de alinea “ongewenst rendement” wordt becijferd wat woonfraude voor de doorverhurende woonfraudeur kan opleveren. Ten slotte worden enkele voorbeelden gegeven.

Conclusie

In het algemeen kan worden geconcludeerd dat de aanpak van woonfraude financieel lonend georganiseerd kan worden. De baten kunnen bij een redelijke organisatie de kosten binnen afzienbare tijd overtreffen. Door de jaarlijkse financiële schadelast is het vaak onwenselijk om geen aandacht aan de aanpak van woonfraude te geven.

2.1 Financiële schadelast van woonfraude

De financiële schadelast van woonfraude betreft de jaarlijkse kosten die veroorzaakt worden door woonfraude. Naar mate de financiële schadelast groter is, volgt hieruit ook een sterkere financiële motivatie om woonfraude aan te pakken. De jaarlijkse kosten van de financiële schadelast worden namelijk gedragen door alle huurders.

Om de schadelast te kunnen berekenen is het noodzakelijk om inzicht te hebben in de totale omvang van woonfraude. Op dossierniveau is het goed mogelijk om een afweging van kosten en baten te maken, ook zonder inzicht in de totale omvang van woonfraude. De financiële schadelast bestaat uit de volgende elementen die in afnemend belang achtereenvolgens worden beschreven.

Gemiste huurharmonisatie

Als de woning niet frauduleus maar op de correcte wijze was gemuteerd, dan had de corporatie de huur geharmoniseerd. De woningcorporatie leidt dus schade door het ontbreken van huurharmonisatie. De schade bedraagt het verschil tussen de streefhuur en de huidige werkelijke huur voor de duur van de fraude. Opgemerkt moet worden dat juist een relatief groot verschil tussen de huidige huur en de streefhuur woonfraude stimuleert. Het financieel te behalen voordeel is dan namelijk relatief groot.

Rentekosten bij uitgestelde verkoop

Als een woning genomineerd staat voor verkoop en door de woonfraude de verkoop is uitgesteld, moet de corporatie door de uitgestelde verkoop extra rentekosten betalen.

Onterecht verleende korting bij verkoop van een woning

Een woningcorporatie kan ook woningen aan de zittende huurder met een korting verkopen. Als de korting wordt verleend terwijl de huurder die de korting ontvangt niet in de woning woont, is de korting onterecht verstrekt.

Onterecht toegewezen verhuiskostenvergoeding

Als de formele huurder een verhuiskostenvergoeding heeft gekregen, terwijl deze niet in de woning woonde, is de verhuiskostenvergoeding onterecht toegewezen. De € 5.055,- netto verhuiskostenvergoeding (peildatum 2007) geeft ook een extra stimulans aan woonfraude.

Extra mutatiekosten

Mutatiekosten nemen toe naar mate er meer sprake is van achterstallig onderhoud. Als er sprake is van onderhuur worden er minder onderhoudsverzoeken gedaan, zelfs als het onderhoud noodzakelijk is. Onderhoudskosten nemen dan niet lineair toe, maar meer dan evenredig.

2.2 Financiële baten aanpak woonfraude

Het bestrijden van woonfraude geeft als financiële baten:

1. Reductie van de financiële schadelast.
2. Eventuele extra inkomsten uit schadevordering tegen de frauderende huurder.
3. Versnelling van renovatie en sloop/nieuwbouwprojecten.

Sub 1. Reductie van de financiële schadelast

De verschillende onderdelen staan beschreven bij de financiële schadelast.

Sub 2. Eventuele extra inkomsten uit schadevordering tegen de frauderende huurder

Hiermee kan een deel van de geleden schadelast worden teruggevorderd. Bovendien zijn er mogelijkheden voor het opleggen van boetes, het vorderen van de wettelijke rente en het afromen van de door de huurder onterecht genoten inkomsten. Hieronder worden de mogelijke onderdelen van een schadevordering beschreven.

Sub 3. Versnelling van renovatie en sloop/nieuwbouwprojecten

Woonfraude vertraagt het formeel vrijkomen van woningen. Als dat in woningen gebeurt die onderwerp zijn van renovatie of sloop/nieuwbouwprojecten worden deze projecten vertraagd. Het verstrekken van verhuiskostenvergoedingen (overigens een wettelijke plicht) is een extra motief om woonfraude te plegen. Daarom wordt juist met woningen die gerenoveerd of gesloopt gaan worden relatief veel woonfraude gepleegd.

Soms kan gekozen worden voor een schadevordering op de frauderende hoofdhuurder. Voor een schadevordering is het noodzakelijk dat de eisende partij aantoonbaar schade heeft geleden of, anders gezegd, de eisende partij moet een titel hebben om te kunnen vorderen. De tekst van het gebruikte huurcontract en/of de gebruikte standaardvoorwaarden kan het gemakkelijker of moeilijker maken om aan te

tonen dat er sprake is van een titel. Hieronder worden elementen genoemd, die onderdeel uit kunnen maken van een financiële schadevordering van de corporatie op de frauderende huurder.

Gemiste huurharmonisatie

Als de woning niet frauduleus maar op de correcte wijze was gemuteerd, dan had de corporatie de huur geharmoniseerd. De woningcorporatie heeft dus schade geleden door het ontbreken van huurharmonisatie. Dit bedrag kan worden vermeerderd met de wettelijke rente.

Mutatiekosten

Als er mutatiekosten worden gemaakt, kunnen die, zoals in de standaardvoorwaarden beschreven, worden verhaald op de huurder.

Onterecht toegewezen verhuiskostenvergoeding

Als de formele huurder een verhuiskostenvergoeding heeft gekregen, kan deze worden teruggevorderd als blijkt dat de huurder ten tijde van de verstrekking niet in de huurwoning woonde. Ook hier kan het bedrag worden verhoogd met de wettelijke rente. Bovendien kan het bedrag worden verhoogd met een redelijk bedrag aan gemaakte kosten voor het begeleiden naar en andere woning.

Dossierkosten

Kosten gemaakt voor het in beeld brengen en compleet maken van het betreffende dossier. Hieronder kunnen vallen: kosten voor datavergelijkingen, interne kosten zoals inzet van woonconsulenten (tegen integrale kostprijs, dus inclusief kosten voor werkplek, overhead etc.), externe kosten zoals kosten voor juridische ondersteuning en voor een eventuele rechtsgang.

Opportunity costs

Als de hoofdhuurder bij confrontatie met de feiten niet meewerkt, maar juist tegenwerkt bij het helder krijgen van de werkelijke situatie, leidt de corporatie extra schade: er moeten extra kosten worden gemaakt om de feiten helder te krijgen en de corporatie had in die extra tijd ook andere dossiers kunnen oplossen. Belangrijk is dan dat de corporatie duidelijk kan aantonen welke baten er normaal gesproken te verwachten zijn bij een opgeloste woonfraudezaak. Bovendien moet de corporatie kunnen laten zien aan de rechter hoeveel tijd normaal gesproken (zonder serieuze tegenwerking van de frauderende huurder) aan een woonfraude zaak wordt besteed om tot een goed einde te komen.

Rentekosten bij uitgestelde verkoop

Als een woning genomineerd staat voor verkoop en door de woonfraude de verkoop is uitgesteld, heeft de corporatie door de uitgestelde verkoop extra rentekosten moeten betalen.

Boete

Om een boete te kunnen opleggen moet het huurcontract of anders tenminste de standaardvoorwaarden een boeteclausule bevatten, die stelt dat doorverhuren en/of onderverhuur niet is toegestaan op straffe van een boete ter grootte van een bepaald bedrag per bepaalde periode, bijvoorbeeld € 25,- per dag.

Afromen gemaakte winst

Om de gemaakte winst bij de rechter succesvol te kunnen claimen is het noodzakelijk dat het huurcontract of tenminste de standaard voorwaarden duidelijk stellen, dat doorverhuur niet is toegestaan en dat door de onderhuurder betaalde bedragen boven de formele huur aan de corporatie toekomen. Alternatief, om zonder juridische complicaties toch de gemaakte winst op doorverhuur te reduceren, is de belastingdienst informeren over de door de frauderende huurder genoten inkomsten. De standaard boete die de belastinginspecteur over verzwegen inkomsten hanteert is een verdubbeling van de belasting die normaal over de inkomsten zou zijn geheven, verhoogd met heffingsrente.

2.3 Kosten aanpak woonfraude

Bij de aanpak van woonfraude kunnen de volgende kostensoorten voorkomen

- Personeel.
- Inhuur derden:
 - Juridische ondersteuning.
 - Recherche diensten.
 - Analyse diensten.

De kosten kunnen gerapporteerd worden als:

- Totaal.
- Kosten per dossier waar definitief is vastgesteld of er wel of geen sprake was van fraude.
- Kosten per vrij gekomen woning.

De hoogte van de uiteindelijke kosten wordt sterk beïnvloed door:

- Het aantal verdachte dossiers.
- Het aantal verdachte dossiers met direct een ruime mate van bewijs (huurder heeft bijvoorbeeld een koopwoning en staat daar ingeschreven).
- De mate waarin het werkproces is geoptimaliseerd.

Een voorbeeld: In het eerste jaar dat een corporatie structureel en proactief woonfraude in beeld brengt en bestrijdt, zijn er diverse redenen voor extra kosten:

- De eerste analyse van de omvang van woonfraude is relatief duur.
- Medewerkers hebben relatief veel behoefte aan opleiding en training.
- Er is een relatief grote kans op personele wisselingen, omdat niet iedere woonconsulent dit type werk ligt.
- Het werkproces is nog aan het ontstaan, en dus nog verre van optimaal.
- Werk- en prijsafspraken voor juridische ondersteuning moeten gemaakt worden voor de nieuwe situatie waarin veel meer dan voorheen woonfraudedossiers zullen worden afgehandeld.

Ter compensatie levert de eerste analyse naar de omvang van woonfraude ook relatief veel gemakkelijk af te wikkelen dossiers op. Er is dan een ruime voorraad van snel op te lossen dossiers en daarna blijft er een ruime werkvoorraad om uit te putten. Er zal niet snel leegloop bij de betrokken medewerkers optreden.

Concreet kunnen in een optimale situatie de totale dossierkosten per vrijgekomen woning gemiddeld ongeveer € 1.200,- bedragen¹. Dit bedrag is inclusief de kosten van een medewerker van de corporatie, gedeeltelijke inhuur van een rechercheur en voor 10% van de dossiers de hulp van een advocaat. Om deze lage score te kunnen halen is het noodzakelijk dat:

- Er een flinke werkvoorraad is, zodat er geen onbenutte uren zijn.
- Er een kwalitatief hoogwaardige werkvoorraad met een goede prioritering van de dossiers bestaat, zodat er van makkelijk naar moeilijk gewerkt kan worden (met soms een uitzondering omdat een bepaald dossier snel ingrijpen verlangt).
- Bovendien weet de betrokken medewerker goed hoe een dossier met vermoedens van woonfraude moet worden opgebouwd en afgewikkeld.
- Er heldere werkafspraken zijn gemaakt met een in woonfraude gespecialiseerde advocaat.

Omgekeerd, in een niet optimale situatie kunnen de kosten voor een dossier met vermoedens van woonfraude oplopen tot meer dan € 10.000,-². Juist in een niet-optimale situatie is de kans relatief groot dat ondanks de gemaakte uren een woning toch niet vrijkomt. Het beeld wordt dan nog slechter als de investering wordt uitgedrukt in kosten per vrijgekomen woning.

2.4 Ongewenst rendement: Financieel voordeel woonfraude

Het plegen van woonfraude biedt financiële voordelen voor de pleger van de fraude. In onderstaande tabel staan de voordelen voor verschillende mogelijke fraudevormen.

Opbrengsten doorverhuur per jaar	Inkomsten	Kosten	Netto inkomsten
Integrale doorverhuur	€ 9.600,-	€ 5.640,-	€ 3.960,-
Verkamering in 3 kamers	€ 14.400,-	€ 5.640,-	€ 8.760,-
Matrassenverhuur, 3 matrassen in 3 kamers	€ 21.600,-	€ 5.640,-	€ 15.960,-
Hennep 1 kamer 12 m2	€ 38.400,-	€ 5.640,-	€ 32.760,-
Hennep hele huis 60 m2	€ 189.000,-	€ 5.640,-	€ 184.800,-

De bedragen uit de tabel zijn beredeneerd. Voor de kosten is gerekend met de gemiddelde huur zoals het Centraal Fonds deze heeft vastgesteld, vermeerderd met de kosten voor gas, water en elektriciteit voor een gemiddeld huishouden. De laatste kolom geeft de netto inkomsten, namelijk het saldo van de inkomsten en de kosten. Er is geen rekening gehouden met inkomstenbelasting. De aanname is dat de inkomsten niet worden opgegeven en dat er naast woonfraude dus ten minste ook belastingfraude wordt gepleegd. Er is geen rekening gehouden met inkomsten uit andere vormen van fraude.

Voor de inkomsten uit hennep denken wij dat de formele huurder hiervan vaak maar een fractie zelf ontvangt en dat een achterliggende criminele organisatie de hennep teelt stimuleert en de inkomsten grotendeels incasseert.

¹ Beste score gerealiseerd door een corporatie uit een groep van 16 corporaties.

² Slechtste score gerealiseerd door een corporatie uit een groep van 16 corporaties.

2.5 Fraude op fraude

Mensen die woonfraude plegen maken zich meer dan gemiddeld ook schuldig aan andere vormen van fraude of wetsovertreding. Het plegen van woonfraude biedt namelijk een goede basis voor andere vormen van fraude. Dat komt omdat woonfraude kan leiden tot onduidelijkheid over iemands werkelijke woonadres. De vraag of iemand samenwoont of zelfstandig woont is vaak van grote invloed op de hoogte van een eventuele uitkering of toeslag of voor fiscale faciliteiten. Bovendien leidt woonfraude veelal tot niet goed te achterhalen extra inkomsten voor de formele huurder.

Bij een niet gepubliceerd onderzoek voor een grote gemeente is bepaald dat bij 20 tot 30% van de dossiers met vastgestelde woonfraude er tevens sprake is van uitkeringsfraude. In dat zelfde onderzoek is becijferd dat de gemiddelde omvang van de uitkeringsfraude € 15.000,- per jaar per fraudegeval bedraagt.

Bij een ander onderzoek³ is vastgesteld dat in 10% van de gevallen waar woonfraude is vastgesteld tevens sprake was van fraude met de huurtoeslag.

Uit de samenhang tussen woonfraude en andere vormen van fraude kunnen argumenten worden ontleend voor gemeenten en andere uitkering- en toeslag verstrekende instanties om samenwerking aan te gaan bij de aanpak van woonfraude met de verhuurders. Daarnaast constateren wij dat de aanpak van woonfraude vaak ook een positief effect heeft op de aanpak van fraude met sociale uitkeringen en toeslagen.

2.6 Voorbeelden

2.6.1 Elementen en omvang schadelast woonfraude

De jaarlijkse financiële schadelast van woonfraude bedraagt voor een niet met naam genoemde corporatie € 953.988,-. De financiële schadelast van woonfraude bestaat uit gemiste huurharmonisatie, extra rentekosten als gevolg van vertraging van verkoop en onterecht uitbetaalde verhuispremies. Gemiddeld bedraagt in dit voorbeeld de schadelast € 1.046,- voor een woning waar woonfraude mee wordt gepleegd.

Voorbeeld jaarlijkse schadelast woonfraude					
Omvang woonfraude	# woningen	Huur harmonisatie	Vertraging verkoop	Verhuispremies	Totaal
Financieel gemiddelde voor 1 woning	1	€ 648,-	€ 364,-	€ 34,-	€ 1.046,-
Totale financiële schadelast	912	€ 591.138,-	€ 332.100,-	€ 30.750,-	€ 953.988,-

³ SEV 2005: Experiment bestrijding woonfraude bij De Nieuwe Unie.

2.6.2 Financiële rendement bestrijding woonfraude

Gemiddeld genomen duren situaties met woonfraude 4 jaar (ervaringscijfer van MB-ALL). Voor de voorbeeldcorporatie kan over de looptijd van woonfraude zaken pas na het oplossen van meerdere dossiers een uitspraak worden gedaan. Rekenend met een woonfraude duur van 4 jaar is een investering van € 3.592,- (4 jaar schadelast netto contant gemaakt tegen 6%) om een woonfraude dossier op te lossen financieel gezien verantwoord.

Om de mogelijke investering te beoordelen is de terugverdientijd vaak een goede maatstaf. Algemeen gesproken is een terugverdientijd van 2,5 jaar of korter financieel gezien gunstig. Als een terugverdientijd van 2,5 jaar als norm wordt gekozen is een investering van € 2.342,- financieel gezien verantwoord.

2.6.3 Financiële selectiecriteria dossiers aanpak woonfraude

Op basis van financiële beslisriteria kan een corporatie besluiten een bepaald dossier met vermoedens van woonfraude op te lossen. Een corporatie kan de volgende keuzecriteria hanteren:

- Dossiers waarbij de betreffende woning genomineerd is voor verkoop. De versnelling van de verkoopdoelstelling zal in de meeste gevallen de gemaakte kosten flink overtreffen.
- Dossiers waarbij de betreffende woning dermate gerenoveerd gaat worden dat de bewoner aanspraak kan maken op de verhuiskosten vergoeding.
- Dossiers waarbij de huur na vrijkomst het meeste kan stijgen (huurharmonisatie).
- Dossiers waarbij de huur na vrijkomst dermate kan stijgen dat de kosten van de aanpak van dit dossier terugverdiend worden in twee tot hooguit drie jaar.

Hieronder geven we de financiële effecten weer als deze financiële selectiecriteria worden toegepast op het eerder genoemde voorbeeld.

Financieel geoptimaliseerde baten per vrijgekomen woning per jaar	
Jaarlijks voordeel versnellen verkoop	€ 5.400,-
Eenmalige reductie verhuisonkostenvergoeding	€ 5.050,-
Jaarlijkse extra huurinkomsten uit dossiers met maximale huurharmonisatie (> €100 per maand)	€ 1.663,-

Voor de gemiddelde duur van woonfraude van 4 jaar zijn de voordelen van het vrijkomen voor eerlijke verhuur hieronder becijferd, waarbij de baten netto contant zijn gemaakt tegen 6% kapitaalkosten.

Financieel geoptimaliseerde baten vrijgekomen woning voor 4 jaar	
Voordeel versnellen verkoop gedurende 4 jaar	€ 19.733,-
Eenmalige reductie verhuisonkostenvergoeding	€ 5.050,-
Jaarlijkse extra huurinkomsten uit dossiers met maximale huurharmonisatie (> €100 per maand) gedurende 4 jaar	€ 6.077,-

Voor een financieel optimaal rendement zijn beperkt woningen beschikbaar. Ten eerste moet de bron van de baten van toepassing zijn op een woning, dan moet er woonfraude mee worden gepleegd die bovendien in beeld zijn als fraude woning. Hieronder is weergegeven voor de voorbeeldcorporatie hoeveel woningen per

financieel selectie criterium beschikbaar zijn en die tegelijkertijd relatief makkelijk in beeld zijn als fraudewoning.

Aantal woningen beschikbaar voor optimale financiële baten aanpak woonfraude	
Met voordeel versnellen verkoop	36
Met eenmalige reductie verhuiskostenvergoeding	6
Met jaarlijkse extra huurinkomsten uit dossiers met maximale huurharmonisatie (> € 100 per maand)	13
Totaal	55

Financieel geoptimaliseerde aanpak woonfraude			
	aantal woningen	€	Totaal
Voordeel versnellen verkoop	36	19.733,-	€ 710.388,-
Reductie verhuiskostenvergoeding	6	5.050,-	€ 30.300,-
Maximale huurharmonisatie	13	6.077,-	€ 79.001,-
Totaal te behalen reductie schadelast			€ 819.689,-

2.6.4 Sociaal maatschappelijke selectiecriteria dossiers aanpak woonfraude

In plaats van op basis van financiële baten kan er voor worden gekozen om dossiers op sociaal maatschappelijke criteria te prioriteren. Dat kan er op dossierniveau toe leiden dat een interventie financieel gezien meer kost dan dat de interventie oplevert. Als er ook voldoende woningen vrijkomen met een flinke huurharmonisatie of woningen die genomineerd zijn voor verkoop of waar er sprake is van uitbetaling van een verhuiskostenvergoeding, zullen de gemiddelde kosten in veel gevallen worden overtroffen door de gemiddelde baten en besparingen. In dat geval hoeven er geen financiële belemmeringen te zijn voor de aanpak van woonfraude.

3. SOCIAAL MAATSCHAPPELIJKE NUT VAN WOONFRAUDEBESTRIJDING

Samenvatting

Dit hoofdstuk beschrijft nut en noodzaak van de bestrijding van woonfraude vanuit een sociaal maatschappelijk perspectief. Woonfraude heeft negatieve effecten op de (lokale) woningmarkt en de woningverdeling en woonfraude beïnvloedt het samenleven in buurten en wijken negatief. Daarnaast kan de aanpak van woonfraude nog andere positieve maatschappelijke effecten hebben.

3.1 Maatschappelijk nut voor de woningmarkt

3.1.1 Woonfraude frustreert aanbod en doorstroming op de woningmarkt

Cruciaal voor een effectieve verdeling van woningen is dat er voldoende aanbod van woningen is en dat er een zekere mate van doorstroming op de lokale woningmarkt is. Er moeten niet alleen woningen zijn, er moet ook verhuisd worden. Woonfraude beïnvloedt zowel de beschikbaarheid van woningen als de doorstroom. Wanneer een (sociale) huurwoning wordt onderverhuurd komt de woning niet vrij, zal op dat adres minder snel een mutatie optreden en is er geen formele doorstroming, tenzij de woonfraude wordt aangepakt en de fraudeur de woning opgeeft. De woning komt dan beschikbaar voor eerlijke woningzoekenden.

Hieronder hebben wij geprobeerd de omvang van het maatschappelijke nut van woonfraudebestrijding te becijferen. In onderstaand voorbeeld is uitgegaan van de geschatte omvang van de woonfraude in Nijmegen in 2006. Wat zou er gebeuren wanneer de woonfraude in één jaar wordt gehalveerd?

Tabel: Halveren van woonfraude in een jaar, de effecten op eerlijke verdeling en bewoning *

Output		Aantal woningen		Beschrijving effect
Halveren woonfraude	50% van 715 onrechtmatige bewoningen	358		woningen vrijgemaakt
Negatieve bijeffecten	80% van uitzettingen schrijft zich in bij Entree		286	huishoudens erbij op de wachtlijst
Overige woningmarkteffecten	20% van uitzettingen vindt woning via andere kanalen		72	voormalige onderhuurders vinden een woning via andere kanalen
Deze 286 extra huishoudens reageren op woningaanbod Entree	slaagkans in Nijmegen is gemiddeld circa 13%	37		voormalige onrechtmatige onderhuurders krijgen woning toegewezen door Entree
			249	voormalige onrechtmatige onderhuurders vinden een woning via andere kanalen
Netto maatschappelijk effect		321		woningen vrijgemaakt en eerlijk verdeeld en bewoond

* De waarden in deze tabel zijn gebaseerd op twee aannames: 1) de woonfraude in de gemeente Nijmegen wordt in een jaar gehalveerd, en 2) 80 procent van de uitgezette woonfraudeurs schrijft zich als woningzoekende in bij Entree. Er is in dit voorbeeld niet meegenomen dat een onbekend deel van de onderhuurders die niet via Entree aan een andere woning komen, mogelijk opnieuw woonfraude pleegt. Het viel buiten de scope van dit onderzoek om deze groep in kaart te brengen.

3.1.2 Woonfraude frustreert woonruimteverdeelsystemen en eerlijk woningzoekenden

Er bestaan in Nederland verschillende gemeentelijke of regionale woonruimteverdeelsystemen. Deze systemen wijzen vrijkomende woningen toe aan woningzoekenden op basis van verschillende criteria. De meest voorkomende criteria zijn woontijd, inschrijftijd, huishoudensamenstelling en mate van urgentie. Woonfraudeurs hoeven geen rekening te houden met inschrijftijd of woontijd. Zij houden enkel rekening met hun eigen urgentie.

Woonfraudeurs ondergraven de principes waarop een woonruimteverdeelsysteem is gebaseerd en ondergraven daarmee het hele systeem. Door woonfraudeurs aan te pakken verbetert de werking van het woonruimteverdeelsysteem. De aanpak van woonfraude vergroot ook de legitimiteit van het woonruimteverdeelsysteem. Er wordt een signaal afgegeven dat de inschrijf- of woontijd boven zelfbenoemde urgentie gaan.

In regio's of gemeenten waar sprake is van een gespannen woningmarkt staan mensen soms jarenlang op een wachtlijst voor een geschikte woning. Zij wachten keurig tot ze op grond van inschrijftijd of woontijd in aanmerking komen voor een vrijkomende of nieuwe woning.

Woonfraudeurs wachten daar niet op en bezetten een woning buiten het systeem om. Het kan op een gegeven moment gebeuren dat ook een oprechte woningzoekende er schoon genoeg van heeft en op een 'andere manier' aan een woning zal proberen te komen. Dit kan meer woonfraude en verdere uitholling van het systeem van woonruimteverdeling betekenen.

3.2 Maatschappelijk nut voor buurt en wijk

3.2.1 Woonfraude heeft een negatief effect op de sociale samenhang in buurt en wijk

Mensen die onrechtmatig in een woning zitten zullen dat niet aan de grote klok hangen. Woonfraudeurs zijn daarom niet actief in de buurt. Zij zullen eerder geneigd zijn zich overal aan te onttrekken. Dit heeft een negatief effect op de mate waarin de mensen elkaar (zeggen te) kennen in de buurt. Sociale cohesie is belangrijk voor een gezonde wijk. Naarmate de sociale cohesie of sociale samenhang in een buurt groter is voelen mensen zich meer op hun gemak in de buurt en zullen zij eerder geneigd zijn zich in te zetten voor de buurt en de leefbaarheid in de buurt. Daarnaast vergroot sociale cohesie de sociale controle in de buurt, wat weer een gunstig effect kan hebben op het voorkomen en tegengaan van overlast en criminaliteit. Woonfraude ondermijnt de sociale cohesie.

3.2.2. Woonfraude ontwricht de woonmoraal in buurt en wijk

Ergens wonen brengt ook rechten en plichten mee waar iedereen zich aan moet houden. Woonfraude mag niet. Wanneer er in een buurt of wijk mensen zijn die zich niet aan de regels houden door woonfraude te plegen, kan dat een negatief effect hebben op de woonmoraal van andere bewoners. Mensen zien anderen de regels overtreden en hebben in de gaten dat daar geen consequenties aan vast zitten. Dat kan uitnodigen tot imitatie in enge en in brede zin. Aan geluidsoverlast wordt niks gedaan en onderverhuur en doorverhuur worden ook niet bestraft en de hennepkwekerijen in de buurt worden ook niet aangepakt...

3.2.3 Aanpak woonfraude vermindert de kans op overlast en criminaliteit in buurt en wijk

Woonfraude hangt vaak samen met andere vormen van onrechtmatig gebruik van de woning, fraude en criminaliteit. Dit kan uiteenlopen van hennepsteelt en prostitutie tot wapenopslag en mensenhandel. Zaken die überhaupt voorkomen en bestreden moeten worden, maar die zeker niet thuishoren in normale woonwijken. Ook kunnen onrechtmatige bewoning en onrechtmatig gebruik leiden tot overlast. Bijvoorbeeld extra huisvuil dat door overbewoning ontstaat en wat vaak 'verkeerd wordt aangeboden'. Geluidsoverlast door overbewoning, stankoverlast door hennepkweek en hinder en gevoelens van onveiligheid vanwege de aanloop van klanten voor prostitutie en drugshandel.

3.2.4 Woonfraude kan mensen in gevaarlijke situaties brengen

Onrechtmatig gebruik van een woning kan tot levensgevaarlijke situaties leiden voor zowel de onrechtmatige bewoners/gebruikers als de omwonenden. Bij vormen van overbewoning zoals pensionvorming en beddenverhuur worden vaak de bouwvoorschriften en brand- en veiligheidsvoorschriften met betrekking tot gas en elektriciteit overtreden. De kans op brandgevaar is daarmee aanzienlijk groter dan bij een woning die aan de voorschriften voldoet. Zo worden zowel de onderhuurders als de omwonenden in gevaar gebracht. Bij onrechtmatig gebruik in de vorm van hennepsteelt wordt vaak illegaal stroom afgetapt. Hiervoor moeten aanpassingen aan de elektriciteitsvoorziening worden gedaan die tot brandgevaarlijke situaties kunnen leiden. Ook kan door schimmelvorming de volksgezondheid in gevaar komen.

3.3 Algemeen maatschappelijk nut

3.3.1 Bestrijding van woonfraude draagt bij aan verdere fraudebestrijding

Zoals in paragraaf 2.5 van dit rapport al is aangegeven komt woonfraude vaak voor in combinatie met andere vormen van fraude, zoals uitkerings- en bijstandsfraude en fraude met huurtoeslag. Door woonfraude actief aan te pakken en nieuwe fraude te voorkomen verminderen de mogelijkheden om woon- of adresgerelateerde fraude te plegen.

3.3.2 Vertrouwen burgers en imago verhuurder en gemeente

Door woonfraude actief te bestrijden geven verhuurders en gemeenten een duidelijk signaal af. Het mag niet, en het overtreden van de regels die voor iedereen gelden wordt niet getolereerd. Door signalen van bewoners serieus te nemen en ze bij de aanpak te betrekken wordt de aanpak van woonfraude effectiever en het draagt bij aan een goede relatie met de wijk en de bewoners. Verhuurder en gemeente worden gezien als partijen die iets doen aan de dingen die niet goed gaan in de wijk.

3.3.3 Tegengaan ongewenst rendement

Het plegen van woonfraude kan lucratief zijn. In een gespannen woningmarkt met goedkope huurwoningen kan doorverhuur en onderverhuur de onderverhuurder per maand aanzienlijke bedragen opleveren, ten koste van de onderhuurders. Hennepteelt in een huurwoning kan, zeker wanneer 'professioneel crimineel' opgezet, zeer veel geld opleveren. We gaven hier eerder een indicatie van.

3.3.4 Beter zicht op klant en betere dienstverlening

Woonfraude vervuult huurdersbestanden en administraties. Inschrijving en feitelijke bewoning van een adres komen niet overeen, gemeente en verhuurder weten daardoor niet precies wie er op een adres wonen. Een correcte basisadministratie is belangrijk voor een goede bedrijfsvoering en dienstverlening.

Figuur: Maatschappelijk nut aanpak woonfraude

Maatschappelijk nut voor:			
	Woningmarkt	Buurt en wijk	Algemeen
effect	Tegengaan negatieve effecten op doorstroming en aanbod	Bevorderen sociale samenhang en buurtbinding	Tegengaan verdere fraude
	Tegengaan negatieve effecten op woonruimteverdeelsysteem	Bevorderen woonmoraal in de wijk	Verhogen vertrouwen burgers
	Voorkomen dat individuele woningzoekenden het woonruimteverdeelsysteem omzeilen	Tegengaan criminaliteit en overlast	Positief imago verhuurder en gemeente
		Voorkomen en tegengaan van gevaarlijke woonsituaties	Tegengaan ongewenst rendement
			Beter zicht op klant en bewoner
			Betere dienstverlening

4. WOONFRAUDEBESTRIJDING IN RELATIE TOT ANDERE BELEIDSINSTRUMENTEN

In de eerste twee hoofdstukken is naar voren gekomen dat gezien de positieve effecten op het financiële vlak en het maatschappelijke vlak woonfraudebestrijding een lonende activiteit is. De belangrijkste effecten zijn de extra financiële opbrengsten, kostenbesparingen, een toename van de leefbaarheid, een grotere beschikbaarheid van sociale huurwoningen en een verbeterde huurdersmoraal en een verbeterd rechtvaardigheidsgevoel.

Eenzelfde maatschappelijk effect is echter ook met andere beleidsinstrumenten te bereiken. Bijvoorbeeld door nieuwe woningen te bouwen of door bestaand sociaal woningbezit via regels te verdelen. Gemeenten en woningcorporaties zetten vooral deze andere instrumenten in om de effecten te bereiken. In dit hoofdstuk gaan wij in op hoe die andere beleidsinstrumenten zich verhouden tot het instrument woonfraudebestrijding.

4.1 Benoemen van het maatschappelijke

Er zijn drie maatschappelijke problemen die kunnen worden tegengegaan door zowel woonfraudebestrijding als de andere beleidsinstrumenten. De maatschappelijke kwesties zijn:

1. *Bijdragen aan een eerlijke verdeling en bewoning van sociale huurwoningen:* de verdeling en bewoning dient eerlijk, rechtvaardig en rechtmatig te gebeuren anders vindt verdringing plaats van eerlijke huishoudens op de woningmarkt. Dit kan door een eerlijke woonruimteverdeling en het bevorderen van rechtmatige bewoning en rechtmatig gebruik van woningen.
2. *Bijdragen aan de leefbaarheid van buurten:* leefbaarheid van buurten wordt negatief beïnvloed door woonoverlast, onrechtmatig gebruik van woningen en toenemende anonimiteit.
3. *De discrepantie van vraag en aanbod sociale huurwoningen tegengaan:* doordat er een discrepantie is tussen vraag en aanbod van sociale huurwoningen, vindt er verdringing plaats van huishoudens die niet op eigen kracht in de woningvraag kunnen voorzien.

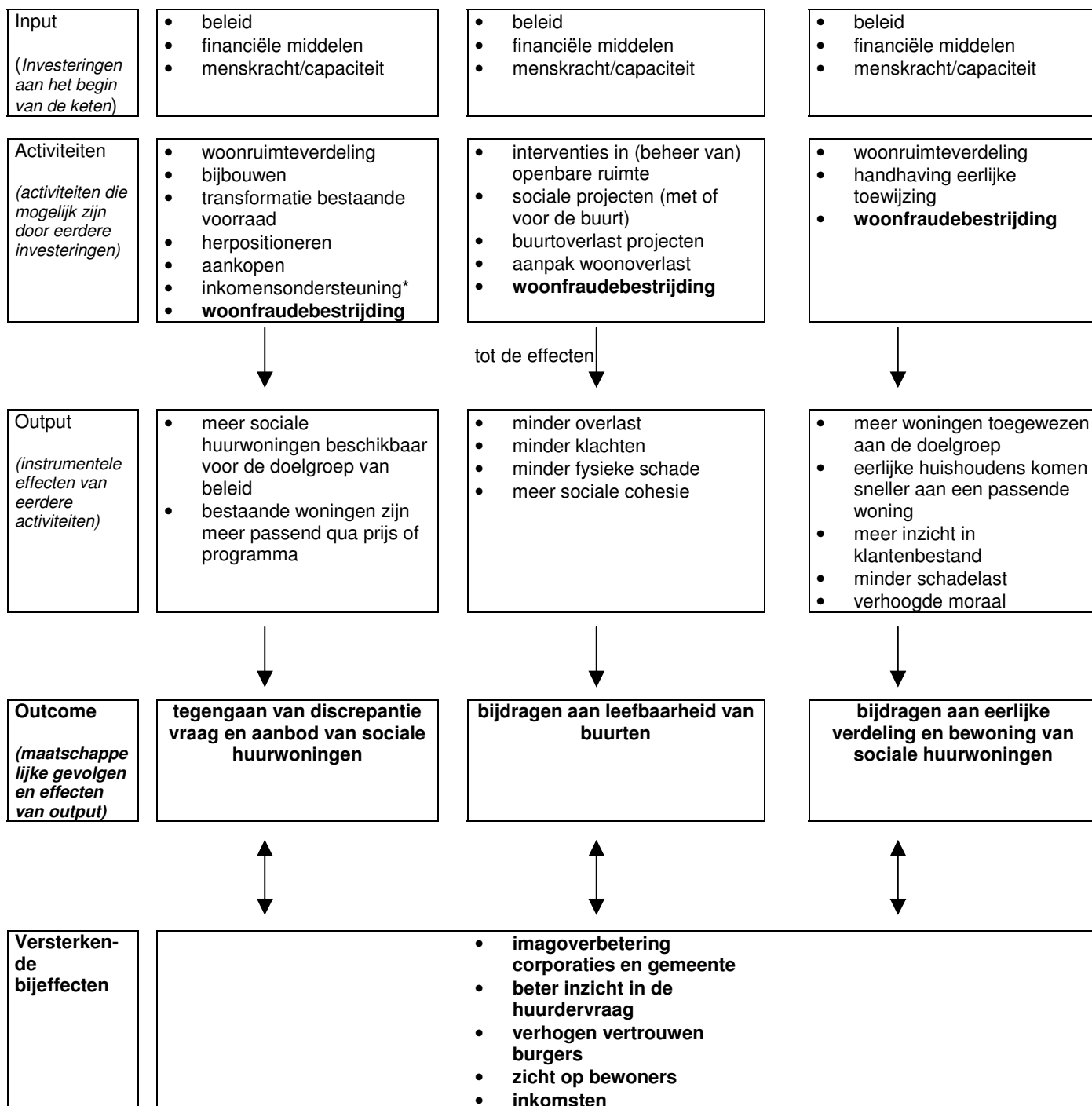
Daarnaast heeft de aanpak woonfraude bijkomende gunstige effecten:

1. *Zicht op huurders en bewoners:* Verhuurders en gemeenten hebben er baat bij dat zij weten wie er in de woningen in de buurten en wijken wonen. In veel gemeenten is de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) vervuild. Er wonen andere mensen dan de personen die ingeschreven staan. Ook bij corporaties komt het klanten – of huurdersbestand vaak niet geheel overeen met de werkelijkheid.
2. *Inkomsten:* corporaties hebben een aanzienlijk lagere schadelast wanneer zij woonfraude aanpakken. In hoofdstuk 2 zijn wij hier uitgebreid op ingegaan.
3. *Vertrouwen bewoners:* bewoners zien dat er wordt opgetreden tegen zaken die niet mogen. Dat geeft het vertrouwen dat de wijk en de mensen serieus worden genomen.
4. *Inzicht in werkelijke vraag:* woonfraude vervuult bestanden en systemen. Mensen staan ingeschreven als woningzoekende terwijl zij al jaren in onderhuur wonen en blijven zodoende als (actief) woningzoekende op de lijst staan.

5. *Imagoverbetering*: de bewoners zien dat de verhuurder en gemeente daadkracht kunnen tonen en de mensen, de wijken en de problemen serieus nemen. Woningen worden eerlijk en rechtvaardig verdeeld.

Conceptueel model: maatschappelijk rendement van woonfraudebestrijding in relatie tot overige volkshuisvestingsinstrumenten

de relatie van de instrumenten



* Bijv. bijdragen aan economische stijging, startersleningen, huursubsidie etc.

4.2 Algemene beschrijving van de onderlinge relaties binnen het conceptueel model

Tegengaan van discrepantie vraag en aanbod van sociale huurwoningen
<p>Woonruimteverdeling Door sociale huurwoningen passend te verdelen kan de vraag nauwgezet geacommodeerd worden. In tegenstelling tot de vrije huur- en koopsector is de prijs van de woonruimte gemaximeerd, wat de woning voor sociale doelgroepen bereikbaar maakt.</p> <p>Bijbouwen Door woningen bij te bouwen neemt het aanbod van woningen toe en ontspant de woningmarkt.</p> <p>Transformatie Door woningen fysiek aan te passen kunnen deze beter passend worden gemaakt voor de bestaande vraag naar woningen.</p> <p>Herpositioneren en aankopen Door aangekochte woningen of bestaande dure huurwoningen in het sociale prijssegment aan te bieden kan het aanbod van betaalbare woningen worden verruimd wat voor ontspanning op de woningmarkt zorgt.</p> <p>Inkomensondersteuning Door de vraagkant te ondersteunen wordt het aanbod van woningen meer toegankelijk.</p> <p>Woonfraudebestrijding Door woonfraude te bestrijden komen onrechtmatig bewoonde sociale huurwoningen vrij. Woonfraudebestrijding geeft tevens extra inzicht in de werkelijke woningvraag.</p>
Bijdragen aan leefbaarheid van buurten
<p>Interventies in (beheer van) openbare ruimte De kwaliteit van de openbare ruimte verhogen, vergroot het woonplezier en daarmee de leefbaarheid van een buurt.</p> <p>Sociale projecten Projecten gericht op het versterken van de lokale sociale structuur kunnen een positief effect op de leefbaarheid hebben.</p> <p>Buurtoverlastprojecten Projecten gericht op terugdringen van overlast <u>buiten</u> de woning zorgt voor minder burenoverlast en verhoogt de leefbaarheid in de buurt.</p> <p>Aanpak woonoverlast Projecten gericht op terugdringen van overlast <u>binnen</u> de woning zorgt voor minder burenoverlast en verhoogt de leefbaarheid in de buurt.</p> <p>Woonfraudebestrijding Woonfraudebestrijding heeft zowel via de aanpak van onrechtmatige bewoning via de handhaving van woningwet en bouwverordening als via de aanpak van onrechtmatige doorverhuur mogelijk positieve effecten op de leefbaarheid. De kwaliteit van de woningen (veiligheid, hygiëne, comfort) verbetert. De anonimiteit in buurten neemt af wanneer doorverhuur effectief wordt bestreden. Dit heeft een positieve invloed op de sociale cohesie en leefbaarheid. Via de aanpak van het onrechtmatig gebruik van woningen (woningen als drugspand, illegaal pension, prostitutiebedrijf) wordt de leefbaarheid direct positief beïnvloed.</p>

Bijdragen aan eerlijke verdeling en bewoning van sociale huurwoningen

Woonruimteverdeling en handhaving eerlijke toewijzing

Door sociale huurwoningen eerlijk te verdelen heeft iedere woningzoekende een gelijke kans op een passende woning.

Woonfraudebestrijding

Bestrijding van woonfraude zorgt ervoor dat oneerlijk verhuurde woningen in rechtmatig verhuurde staat worden gebracht en dat individuen die zich aan het rechtvaardige systeem onttrekken worden gestraft.

Versterkende bijeffecten

Het leveren van inspanningen om de woonruimteverdeling en de leefbaarheid te verbeteren en de discrepantie tussen vraag en aanbod te verkleinen heeft een aantal bijeffecten. Deze bijeffecten kunnen versterkend werken op het gehele systeem. Een corporatie die zich met een aanpak woonfraude actief en succesvol inzet voor de leefbaarheid in een buurt krijgt daarvoor waardering van haar huurders. De corporatie krijgt (of versterkt) het imago van een goede en rechtvaardige huisbaas die aanpakt als het nodig is. De huurders en andere buurtbewoners herkennen dat en zullen woonfraude sneller melden dan wanneer zij het beeld hebben dat de corporatie er toch niks aan doet. Dit bijeffect werkt zo versterkend op de outcome, de toegenomen leefbaarheid

Imagoverbetering

Wanneer een woningcorporatie aantoonbaar weet te werken aan het realiseren van maatschappelijke outcome, dan heeft dat als bijeffect dat haar imago verbetert.

Inzicht in de vraag in brede zin en in huurders en bewoners

De aanpak van de drie genoemde maatschappelijke problemen leidt tot een beter inzicht in de vraag naar woningen en woonmilieus. Daarnaast vergroot een woningcorporatie en gemeente het inzicht in de buurt dynamiek en het inzicht in wie de bewoners van de buurt zijn. Dit heeft een gunstig effect op de bovengenoemde beleidinspanningen.

Toename vertrouwen burgers

Het sociaal kapitaal van de woningcorporatie neemt toe wanneer zij meer maatschappelijke outcome realiseert, omdat hierdoor het vertrouwen van burgers in de corporatie toeneemt. Hierbij moet ook de signaalfunctie van woonfraudebestrijding niet worden vergeten. Dit heeft een positief effect op de werking van het gehele systeem.

Inkomsten

Gemeente en corporaties weten wie in welke woning woont, en wanneer er iets in die situatie verandert. Huurverhogingen, mutaties, gemeentebelastingen, boetes en heffingen kunnen gemakkelijk worden geïnd.

5. VERGELIJKING VAN NIJMEEGSE BELEIDSINSTRUMENTEN

Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de instrumenten die de gemeente Nijmegen, woningcorporatie Portaal en woonruimteverdelers Entree inzetten op onder andere het terrein van woningbouw en woonruimteverdeling en hoe deze zich verhouden tot het specifieke instrument woonfraudebestrijding.

Het blijkt niet mogelijk om de input van alle beleidsinterventies te becijferen. De verschillende specifieke instrumenten worden niet alleen door veel verschillende partijen tegelijk uitgevoerd, waardoor het onmogelijk is om te achterhalen wie waarvoor heeft gezorgd, het is ondoenlijk om de totale machinerie van de lokale volkshuisvesting in beeld te brengen. De relatie tussen input en output is in een dergelijk complex systeem dus ook niet eenvoudig vast te stellen. Vandaar dat de benadering vooral kwalitatief van aard is.

De input, output en outcome worden waar mogelijk becijferd, maar in de meeste gevallen worden de relaties aannemelijk gemaakt. De nadruk ligt op de volgende drie aspecten:

1. De lokale situatie.
2. De richting en/of omvang van het effect dat met het instrument wordt bereikt.
3. De mate waarin het instrument wordt benut.

Om een uitspraak te kunnen doen over de mate van effect van een ingreep moet inzichtelijk zijn wat de uitgangspositie was, de lokale situatie. Vervolgens moeten de omvang van het bereikte effect en de mate waarin een instrument is ingezet tegen elkaar worden afgezet.

5.1 Tegengaan van discrepantie tussen vraag en aanbod sociale huurwoningen

5.1.1 Woonruimteverdeling

Beschrijving lokale situatie

Jaarlijks komen er tussen de 2.500-3.300 huurwoningen vrij, waarvan het overgrote deel (90%) een voor lagere inkomens bereikbare huurprijs heeft. Interessant gegeven is dat binnen het woonruimteverdelingsstelsel de criteria voor inkomens- en huishoudenomvang, als bepalend voor op welke woning gereageerd mag worden, zijn losgelaten. Woontijd en inschrijftijd bepalen de kans van een huishouden om voor een huurwoning in aanmerking te komen. Alle woningen mogen dus door iedereen bewoond worden mits deze mensen economische of sociale binding hebben met de regio. Woningzoekenden kunnen zelf reageren op een woningaanbod dat toegankelijk is gemaakt door middel van een woonkrant, internet en advertenties bij de kantoren van de verhuurders.

Richting/omvang van effect

Bijna alle woningen die via de woonruimteverdeling worden verhuurd, hebben een voor de sociale doelgroep passende prijs. Ongeveer een derde van de verhuringen is aan starters op de woningmarkt. Deze groep komt vrij goed aan bod. Omdat inkomenseisen en eisen ten aanzien van huishoudenomvang bij de woonruimteverdeling zijn losgelaten sorteert dit instrument weinig effect op het tegengaan van de discrepantie tussen vraag en aanbod. Dit wordt geïllustreerd door het feit dat de slaagkansen voor minima 10-20% lager zijn dan voor de andere inkomensgroepen⁴.

Anderzijds kan worden beargumenteerd dat doordat er geen criteria meer gelden, iedere woningzoekende zijn woonwensen optimaal kan realiseren.

Omdat er door woonruimteverdeling geen nieuwe woningen bijkomen zijn de effecten echter beperkt.

Wij concluderen uit het bovenstaande dat het effect van woonruimteverdeling neutraal is omdat sprake is van twee tegengestelde effecten die elkaar opheffen.

Mate van benutting

De benutting van het instrument is gemiddeld⁵. Er zouden meer woningen gelabeld kunnen worden voor de minima, waardoor het instrument van woonruimteverdeling de discrepantie tussen vraag en aanbod naar sociale huurwoningen meer zou tegengaan.

5.1.2 Bijbouwen

Beschrijving lokale situatie

De gemeente spant zich sterk in om de nieuwbouwproductie op peil te houden en zo mogelijk te verhogen. De gemeente speelt een belangrijke stimulerende en voorbereidende rol in de totstandkoming van binnenstedelijke nieuwbouw (zoals bijvoorbeeld de transformatie van oud-kazerneterrein Limos) en in uitbreidingslocaties zoals VINEX-locatie Waalsprong. De gemeente stuurt waar mogelijk in de aard van het aanbod opdat niet alleen vrije sectorwoningen verrijzen. De gemeente hanteert bijvoorbeeld voor sociale woningbouw een lagere grondprijs, biedt ISV-subsidies aan om projecten financieel haalbaar te maken en stelt bij eigen gronduitgifte eisen aan het aandeel sociale woningbouw. Gemiddeld vraagt de gemeente een kavelprijs voor een sociale huurwoning die € 15.000,- lager is dan de vrijesectorprijs. Ongeveer 10 FTE houdt zich continu bezig met de voorbereiding en begeleiding van de nieuwbouw in de stad.

Woningcorporatie Portaal bouwt veel nieuwe woningen⁶ zowel op de Waalsprong als op binnenstedelijke locaties. Onbekend is met hoeveel menskracht dit gepaard gaat.

Richting/omvang van effect

Het effect van bijbouwen is sterk. Een toename van de nieuwbouw heeft een direct effect op aanbod van vrijgekomen woningen. De slaagkansen nemen hierdoor ook direct toe. Met name het bijbouwen van

⁴ Gemeente Nijmegen, afdeling Onderzoek en statistiek, oktober 2005, Monitorrapportage effecten woonruimteverdeling, p.15.

⁵ De passendheidseisen voor woonruimteverdeling zijn in het KAN-experiment vanaf februari 2000 stapsgewijs losgelaten om zo veel mogelijk keuzevrijheid in het systeem in te bouwen. De woningzoekende bepaalt zelf of een woning voor hem/haar passend is. Grote huishoudens mogen dus zelf kiezen of zij in een grote of kleine woning wonen. Net zoals huishoudens met een kleine beurs ervoor kunnen kiezen om in een dure woning te gaan wonen. Per 1 januari 2007 zijn met het ingaan van een nieuwe regionale Huisvestingsverordening de kaders van het experiment - op enkele maatregelen voor lokaal maatwerk na - gehandhaafd.

⁶ Portaal Arnhem/ Nijmegen realiseerde in 2006 197 nieuwbouw woningen. Voor 2007/ 2008 staan 301 nieuwbouw huurwoningen gepland. (Jaarverslag 2006 Portaal, Veenendaal).

huurwoningen lijkt een direct effect te hebben op de slaagkansen, zo blijkt uit de lokale monitor woonruimteverdeling.⁷

Mate van benutting

Er gaat van rijks- en provinciewege uitermate veel beleidsaandacht uit naar het op peil houden van de bouwproductie. Binnen het KAN-gebied zijn speciale woningbouwregisseurs actief die voor een versnelling van nieuwbouw moeten zorgen. Het lijkt erop dat het instrument van bijbouwen ten volle benut wordt.

5.1.3 Transformatie

Beschrijving lokale situatie

Woningcorporatie Portaal zet sterk in op transformatie van haar woningvoorraad. In algemene zin kan gesteld worden dat de bestaande voorraad kleine, gehorige, slecht geïsoleerde woningen wordt vervangen door woningen die meer voldoen aan deze tijd. Feitelijk heeft dit tot gevolg dat de gemiddelde huurprijs van de woningen in de bestaande voorraad toeneemt. In veel gevallen is dit vervangende nieuwbouw, waarbij de netto toevoeging van woningen beschikbaar voor de doelgroep nihil of zelfs negatief is. Vaak moeten huishoudens verhuizen omdat zij de hogere huur niet willen of kunnen opbrengen.

Richting/omvang van effect

In feite zorgt transformatie voor een afname van het aantal sociale huurwoningen en een stijging van het aantal zoekende doelgroepen. Het effect van transformatie op het tegengaan van discrepantie tussen vraag en aanbod is derhalve negatief.

Mate van benutting

Transformatie kan een positieve bijdrage leveren aan het tegengaan van spanning tussen vraag en aanbod van sociale huurwoningen wanneer huurprijzen na transformatie binnen het bereikbare segment blijven. Het lijkt erop dat de inspanningen van de corporatie hierop reeds sterk gericht zijn en dat er nu eenmaal weinig mogelijkheden zijn om prijzen na transformatie laag te houden. Conclusie: dit instrument kan niet verder benut worden om de discrepantie tussen vraag en aanbod van sociale huurwoningen te doen verminderen.

5.1.4 Herpositioneren en aankopen

Beschrijving lokale situatie

Er vindt door Portaal wel herpositionering plaats van bezit. Veelal betreft dit een overgang van huur naar koop en van goedkope huur naar duurdere huur. De herpositionering van bezit ondergaat dus een opwaartse trend. Een instrument als aankoop wordt niet of niet bewust toegepast om de kloof tussen vraag en aanbod van sociale huurwoningen te overbruggen.

Richting/omvang van effect

De instrumenten herpositioneren en aankopen zouden eenzelfde effect kunnen sorteren als bijbouwen aangezien zij direct voor nieuw aanbod sociale huurwoningen zorgen. Het effect op vraag en aanbod van

⁷ Gemeente Nijmegen, afdeling Onderzoek en statistiek, oktober 2005, Monitorrapportage effecten woonruimteverdeling, p.4-5.

woningen kan derhalve sterk zijn. Herpositionering in Nijmegen wordt vooral ingezet om woningen van een goedkoop naar een duurder segment te brengen. Door herpositionering blijft de omvang van de sociale huursector gelijk, de huurprijzen in deze sector als geheel stijgen. Het effect op het verminderen van de discrepantie tussen vraag en aanbod van sociale huurwoningen is derhalve negatief.

Mate van benutting

Beide instrumenten worden nog onderbenut als middel om de verschillen tussen vraag en aanbod naar sociale huurwoningen te overbruggen.

Wel worden deze instrumenten ingezet om de mismatch tussen vraag en aanbod in het *middensegment* op te lossen. Van woningen wordt na mutatie de huur geharmoniseerd. Ook zijn er in Nijmegen door Portaal in 2005 75 woningen verkocht waarvan 18 aan de zittende huurder. Mogelijk heeft dit tot effect dat - op termijn - de doorstroming meer op gang komt waardoor er toch meer sociale (betaalbare) huurwoningen vrijkomen. Dit laatste is echter lastig te onderzoeken.

5.1.5 Inkomensondersteuning

Beschrijving lokale situatie

Om de keuzevrijheid en de bereikbaarheid van de woningen voor de doelgroep van beleid te verhogen vindt op individueel niveau inkomensondersteuning plaats vanuit de rijksoverheid in de vorm van huurtoeslag.

Omdat dit een generiek instrument is, wordt dit verder niet in het onderzoek betrokken.

Daarnaast biedt de gemeente aan lagere inkomens een starterslening aan. Hiermee probeert de gemeente de sociale koopvoorraad ook voor lagere inkomens bereikbaar te maken. Er wordt zeer beperkt gebruik gemaakt van deze regeling.⁸

Richting/omvang van effect

Inkomensondersteuning komt enkel terecht bij de lagere inkomens. In die zin zijn de effecten van inkomensondersteuning op het terugdringen van de discrepantie van vraag en aanbod positief. Tegelijkertijd wordt de toegenomen bereikbaarheid tenietgedaan doordat als bijeffect de prijzen stijgen. Dit wordt zowel op de huur- als de koopwoningmarkt ervaren. Een instrument als inkomensondersteuning bijt zichzelf zagezegd in de staart. Effect: neutraal.

Mate van benutting

Het instrument van inkomensondersteuning wordt met de starterslening stevig ingezet, alleen wordt hier slechts in beperkte mate gebruik van gemaakt. Alleen zeer specifieke inkomensondersteuning kan de discrepantie tussen vraag en aanbod voor bepaalde groepen doen verminderen. Door maatwerk toe te passen kan dus meer uit dit instrument worden gehaald.

5.1.6 Woonfraudebestrijding

Beschrijving lokale situatie

Tot en met 2006 is er geen proactief beleid gevoerd op het gebied van woonfraudebestrijding. Hierdoor heeft woonfraudebestrijding (nog) geen bijdrage geleverd aan het vrijmaken van sociale woningen voor de

⁸ In maart 2007 zijn door het CDA schriftelijke raadvragen gesteld over het beperkte gebruik van de starterslening. Er bleken in 2007 totaal 10 aanvragen voor de lening te zijn gedaan.

doelgroep. In totaal zijn er naar schatting 715 gevallen van woonfraude in de totale voorraad sociale huurwoningen in Nijmegen.

Richting/omvang van effect

De effecten van woonfraudebestrijding op de discrepantie tussen vraag en aanbod naar betaalbare woningen kunnen zowel negatief als positief worden geïnterpreteerd. Iedere woning die vrijkomt door woonfraudebestrijding leidt direct tot een nieuwe acuut woningzoekende. De onrechtmatige huurder moet binnen een aantal maanden zoektijd vanuit de bestaande woonsituatie nieuwe woonruimte vinden. De verwachting is dat een deel van deze woningzoekenden kenmerken vertoont van de doelgroep van beleid. Deze onderhuurders vinden meestal op de particuliere markt een -weliswaar duurdere- vervangende woning. Daar kan tegenover gesteld worden dat mensen die niet op eerlijke wijze van het systeem gebruikmaken zichzelf uitsluiten van het systeem. Deze mensen kun je zien als woningzoekenden "niet zijnde doelgroep van beleid".

Wij stellen ons op het laatste standpunt: woonfraudebestrijding creëert lege woningen die direct kunnen worden aangeboden binnen het woonruimteverdelingsstelsel. De effecten hiervan zijn echter lager dan bijbouwen en aankopen/herpositioneren, omdat er door beter verdelen geen nieuwe woningen bijkomen. Concluderend stellen wij dat het effect relatief neutraal is.

Mate van benutting

Woonfraudebestrijding is als instrument onderbenut.

5.2 Bijdragen aan leefbaarheid van buurten

De leefbaarheid van buurten is een belangrijk goed dat door gemeente en corporatie wordt nagestreefd. De gemeente doet dit vanuit haar verantwoordelijkheid voor de openbare ruimte, de woningwet en de openbare orde. De corporatie spant zich in voor de leefbaarheid van wijken en buurten waar zij bezit heeft. In het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) zijn hierover bepalingen opgenomen. Tevens is de verhuurder wettelijk gehouden aan goed verhuurderschap. Zijn huurders mogen hem aanspreken op situaties waarbij andere huurders (omwonenden) op negatieve wijze bijdragen aan de leefbaarheid. De huurders hebben immers recht op woongenot.

In Nijmegen wordt op veel plaatsen gewerkt aan een betere leefbaarheid, zowel op stimulerende wijze (aanpak openbare ruimte, inspanningen op het gebied schoon-heel-veilig, sociale projecten in de buurt) als op het terrein van handhaving (aanpak onrechtmatige bewoning, woonoverlast- en woonfraudebestrijding).

5.2.1 Interventies in (beheer van) openbare ruimte, sociale projecten, buurtoverlastprojecten en aanpak woonoverlast

Beschrijving lokale situatie

De hoeveelheid initiatieven die de leefbaarheid in positieve zin beïnvloeden is zo groot, en leefbaarheid is als fenomeen zo lastig meetbaar, dat een opsomming op deze plaats zijn doel voorbij streeft. Wij gaan daarom alleen in op die initiatieven die een relatie hebben met de aanpak van woonfraude.

Meest in het oogspringend is de aanpak die woningcorporatie Talis samen met de gemeente is gestart om de woonoverlast in de Kolpingbuurt te doen verminderen. Aan deze aanpak lag een grondige analyse van de problematiek ten grondslag. Corporatie en gemeente hebben middelen ingezet in de vorm van wijkgericht personeel, stimulerende maatregelen (in de openbare ruimte), aangepaste woonruimteverdeling en repressieve instrumenten.

Richting/omvang van effect

De leefbaarheid in de buurt is als gevolg van het project sterk toegenomen. Het effect is echter alleen waarneembaar in een enkele buurt.

Mate van benutting

De gevolgde aanpak is zeer intensief gebleken. Dit was nodig om de buurt te heroveren. Een dergelijke intensieve aanpak zou ook in andere Nijmeegse wijken heilzaam kunnen zijn. Gesteld kan worden dat een dergelijk instrument gezien de leefbaarheidsituatie in de Nijmeegse wijken onderbenut is.

5.2.2 Woonfraudebestrijding

Aanpak onrechtmatige bewoning: bouwverordening/handhaving woningwet

Beschrijving lokale situatie

De gemeente heeft een aanpak gericht op de particuliere kamerverhuur. De brandveiligheid en hygiëne staan in deze aanpak centraal. Bestaande gereguleerde kamerverhuurbedrijven krijgen een periodieke controle en de niet-gereguleerde bedrijven worden gecontroleerd.

Richting/omvang van effect

De aanpak richt zich met name op de verhuur van studentenkamers en minder op overbewoning. De effecten op de leefbaarheid zijn er vooral op het vlak van brandveiligheid en hygiëne van individuele woningen. Er zijn verder geen andere leefbaarheidseffecten door deze aanpak. Geconcludeerd kan worden dat de effecten heel gericht plaatsvinden. Over het geheel genomen heeft deze aanpak een positief effect.

Mate van benutting

De aanpak gericht op de particuliere kamerverhuur is vrij intensief. Er worden ongeveer 200 panden per jaar aangepakt jaarlijks gecontroleerd en bij circa 100 panden vindt een hercontrole plaats⁹. De gemeente voert verder geen structurele aanpak van onrechtmatige bewoning uit en voert geen beleid op onrechtmatige bewoning, zoals matrassenverhuur, illegale pensions en prostitutiepanden. Hiervoor is namelijk geen aanleiding. De grootste maatschappelijke winst (effect op leefbaarheid) kan behaald worden door een intensivering van de aanpak van hennepsteelt in woningen. Hier blijken veel buurten mee te kampen. Een aanpak gericht op overige vormen van onrechtmatig gebruik zal in de Nijmeegse situatie waarschijnlijk weinig effect sorteren voor de leefbaarheid.

Over het geheel gesproken is de benutting van het instrument handhaving bouwverordening/woningwet sterk.

⁹ Nota Aanschrijvingsbeleid Gemeente Nijmegen, 4 juli 2006

Aanpak van onrechtmatige doorverhuur

De gemeente vindt de aanpak van onrechtmatige doorverhuur zeer belangrijk. De gemeente heeft in 2006 de woonfraude middels een onderzoek nauwgezet in kaart gebracht. Van de Nijmeegse woningcorporaties heeft alleen Portaal een structurele aanpak van woonfraude in gang gezet.

Woningcorporatie Portaal is in 2006 gestart met een aanpak van woonfraude. In 2007 zijn de eerste 50 verdachte dossiers onderzocht op woonfraude, waarvan er 18 zaken nader worden onderzocht op woonfraude. Dit heeft bij het uitbrengen van dit rapport nog niet geleid tot huuropzeggingen.

Richting/omvang van effect

Met de aanpak van woonfraude wordt aan enkele basisvoorwaarden voor een goede leefbaarheid voldaan. Enerzijds weet de verhuurder beter wie er in zijn bezit woont. Dit heeft een positief effect op de mogelijkheid woonoverlast bij de wortel aan te pakken. Daarnaast hebben onderhuurders de neiging zich onzichtbaar voor de buurt op te stellen, omdat zij niet ontdekt willen worden. Dit is slecht voor de sociale cohesie. Als laatste leidt het onrechtmatig gebruik van woningen ertoe dat er schade kan optreden aan de woningen of woningen van omwonenden.

De woonconsulenten gaan op huisbezoek bij van woonfraude verdachte woningen. De verwachting is dat deze aanpak direct leidt tot een beter inzicht wie er woont in deze woningen. Deze aanpak laat ook een duidelijk signaal uitgaan richting alle huurders dat de corporatie een grens trekt bij wat mag en niet mag. Het is aannemelijk dat dit direct bijdraagt aan het normbesef van de huurders. Beide zaken hebben een positief effect op de leefbaarheid.

Mate van benutting

Woonfraudebestrijding werd als instrument in Nijmegen onderbenut. Inmiddels is de inzet op woonfraudebestrijding geïntensiveerd.

5.3 Bijdragen aan eerlijke verdeling en bewoning van sociale huurwoningen

5.3.1 Handhaving eerlijke toewijzing

Beschrijving lokale situatie

De woonruimte wordt via Entree verdeeld met behulp van geautomatiseerde systemen. Deze systemen worden beheerd door een onafhankelijk bedrijf dat ervoor garant staat dat dit eerlijk verloopt. Uit de systemen blijkt wie van de respondenten als eerste in aanmerking komt voor een sociale huurwoning. Die krijgt dan als eerste de gelegenheid om de woning te huren.

Het is daarnaast mogelijk om als urgent-woningzoekende te worden aangemerkt. Een onafhankelijke commissie beoordeelt urgentie-aanvragen. Jaarlijks gaat het om circa 10-15% van alle toewijzingen.

Kortom: wachten is het geldende rechtvaardigheids criterium.

De gehanteerde procedures zorgen ervoor dat de toewijzing op een eerlijke en rechtvaardige manier geschiedt ten tijde van de verhuring. Onbekend is in welke mate eventuele fraude in de woonruimtetoeewijzing wordt gehandhaafd.

Richting/omvang van effect

De verdeling van woonruimte geschiedt via beslisregels die democratisch worden vastgesteld. Urgentieaanvragen worden door een onafhankelijke commissie behandeld. Daarmee is het effect van de woonruimteverdeling op de eerlijke verdeling zeer hoog te noemen.

Mate van benutting

In principe worden alle toewijzingen getoetst aan de criteria en woningzoekenden moeten bewijsstukken inleveren.

Omdat er nog geen structurele fraudeaanpak is, kan het gebeuren dat mensen zich twee maal inschrijven onder ongeveer eenzelfde naam. Hiermee verhogen zij de kans om een woning toegewezen te krijgen.

Omdat een woonfraudeaanpak ontbreekt kan het gebeuren dat er stadsvernieuwingsurgenties (en verhuiskostenvergoedingen) per abuis worden afgegeven aan onrechtmatige doorverhuurders. Door woonfraude structureel aan te pakken kan de effectiviteit (en eerlijkheid) van de woonruimteverdeling worden verbeterd. De benutting van het instrument handhaven eerlijke toewijzing is derhalve gemiddeld te noemen.

5.3.2 Woonfraudebestrijding

Beschrijving lokale situatie

Niet alle woningen worden verdeeld via de officiële weg. Een groot deel van de verhuringen vindt plaats in het illegale circuit. Onderverhuur van sociale huurwoningen betreft volgens het laatste onderzoek dat hiernaar is uitgevoerd circa 2,9% van de totale woningvoorraad. In totaal gaat het om circa 715 fraudegevallen op een totale sociale woningvoorraad van 24.314 woningen¹⁰.

De gemeente Nijmegen heeft dankzij het project Bestrijding Woonfraude de GBA kunnen opschonen. Tevens is de woonfraude per wijk in beeld gebracht.

De woningcorporaties hebben inzicht gekregen in de adressen waar woonfraude zeer aannemelijk is wat hen kan dienen bij vervolgonderzoek en vervolgcacties in de betreffende wijken.

Richting/omvang van effect

De mutatie van Nijmeegs sociaal woningbezit is circa 9% (gemiddeld 2200 woningen per jaar muteren op een totaal van 24.314). Bij een gelijke mutatiegraad binnen het illegale circuit betekent dat circa 65 "fraudewoningen" per jaar muteren. Er worden dus structureel 65 woningen niet eerlijk toegewezen binnen het systeem. Daarnaast zijn er permanent 715 woningen onrechtmatig doorverhuurd en daarmee oneerlijk bewoond.

Daarnaast levert de woonfraudeaanpak in theorie extra inzicht in de vraag op. Er bleken tussen de verschillende Nijmeegse wijken geen grote verschillen te zijn in de omvang van vermoede woonfraude. De effecten op het inzicht in wijk en buurt manifesteren zich dus met name op adresniveau.

Mate van benutting

Woonfraudebestrijding werd als instrument onderbenut. Doordat het instrument meer wordt ingezet kunnen aanzienlijk meer woningen eerlijk worden bewoond en bij mutatie eerlijk worden toegewezen.

¹⁰ MB-ALL Analyse B.V., Eindrapportage Gemeente Nijmegen Bestrijding Woonfraude

Door de huisbezoeken verbetert - als bijeffect - het inzicht in wat er speelt binnen wijk en buurt en wie daar wonen. Onbekend is of dit een aanvulling is op het bestaande kennisniveau van wijkconsulenten van de woningcorporatie¹¹. Binnen de woonfraudeaanpak wordt nog niet systematisch in kaart gebracht aan welke kenmerken onderhurende huishoudens voldoen. De aanpak heeft de potentie nuttige inzichten te genereren in de vraag naar (shortstay) huisvesting. Beide mogelijkheden worden nog weinig benut.

5.4 Conclusies Nijmeegse beleidsinterventies

Geconcludeerd kan worden dat woonruimteverdeling en nieuwbouw momenteel de belangrijkste instrumenten zijn van de gemeente Nijmegen en woningcorporatie Portaal om bij te dragen aan evenwicht tussen vraag en aanbod van betaalbare en passende woningen voor de doelgroep. Op het gebied van leefbaarheidsverbetering wordt een integrale aanpak gehanteerd in een beperkt gebied. De eerlijke verdeling van woningen geschiedt door het woonruimteverdelingsstelsel.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de richting/omvang van effect van de verschillende beleidsinstrumenten, specifiek voor de Nijmeegse situatie. Bij sommige beleidsinstrumenten is de richting van het effect negatief. Dit komt door de wijze waarop het instrument in Nijmegen wordt ingezet. De tabel geeft inzicht in de effecten van verschillende beleidsinstrumenten ten opzichte van het instrument woonfraude.

¹¹ De hypothese is dat woonfraude in populaire wijken tegen de verwachting in relatief beperkt blijft door de sociale controle in die wijken. In minder populaire wijken is woonfraude hoger dan verwacht door het ontbreken van sociale controle. De verschijningsvormen van de woonfraude en bijkomende leefbaarheidsproblematiek (onrechtmatig gebruik, overlast, etc) verschillen naar verwachting per wijk. Dit is een vooronderstelling en is nog niet gestaafd door feiten.

Tabel beleidsinstrumenten: effect, richting van effect en mate van benutting instrument, situatie Nijmegen

	<i>effect op</i>	<i>richting van effect</i>	<i>financiële kosten-baten</i>	<i>benutting</i>	<i>potentieel</i>
<i>beleidsinstrument</i>					
woonruimteverdeling		neutraal	negatief	○ ● ●	● ● ○
bijbouwen	terugdringen discrepantie vraag-aanbod betaalbare woningen	positief	Neutraal	● ● ●	● ○ ○
transformatie bestaande voorraad		negatief	neutraal	● ● ●	● ○ ○
herpositioneren en aankopen		negatief	neutraal	○ ○ ●	● ● ●
inkomensondersteuning		neutraal	negatief	○ ● ●	● ● ○
woonfraudebestrijding		neutraal	positief	○ ○ ●	● ● ●
interventies openbare ruimte, sociale projecten, woonoverlast	bijdragen aan leefbaarheid van buurten	positief	neutraal	○ ○ ●	● ● ●
aanpak onrechtmatige bewoning: bouwver./woningwet		positief	positief	○ ● ●	● ● ○
woonfraudebestrijding: onrechtmatige doorverhuur		positief	positief	○ ○ ●	● ● ●
handhaving eerlijke toewijzing	bijdragen aan eerlijke verdeling/bewoning sociale huurwoningen	positief	positief	○ ● ●	● ● ○
woonfraudebestrijding		positief	positief	○ ○ ●	● ● ●

6. CONCLUSIES

6.1 Conclusies algemeen

- Het effect, het maatschappelijk rendement en het bedrijfseconomisch rendement van de aanpak van woonfraude is positief. Zeker wanneer we dit afzetten tegen de relatief beperkte inspanningen die een aanpak woonfraude meebrengt en de grote mate van potentieel die het instrument heeft door de huidige onderbenutting.
- De maatschappelijke bijeffecten van de verschillende besproken instrumenten kunnen een versterkende invloed hebben op de effectiviteit van die instrumenten. Deze maatschappelijke bijeffecten zijn imagoverbetering, inzicht in de vraag in brede zin en toenemend vertrouwen van de bewoners in corporatie en gemeente.
- De mate van benutting van een instrument in relatie tot het effect dat het instrument sorteert is vooral interessant bij afwegingen voor toekomstig beleid. In Nijmegen wordt zwaar ingezet op de woningbouwproductie. Het effect hiervan op het terugdringen van de discrepantie tussen vraag en aanbod is groot. De mate van benutting van het instrument woningbouwproductie is zeer hoog en het effect van het instrument is groot.

Het instrument aanpak woonfraude heeft een kleiner effect op het terugdringen van de discrepantie tussen vraag en aanbod dan het instrument woningbouwproductie. Het instrument wordt echter ook aanzienlijk minder intensief ingezet en minder benut, dan het instrument woningbouwproductie. De potentiële winst op de omvang van effect die te behalen is op het sterker inzetten op woonfraude is daardoor groter dan de winst op omvang van het effect dat te behalen is op het nog sterker inzetten op woningbouwproductie.

6.2 Conclusies eerlijkheid/rechtmatigheid

- Iedere opgeloste woonfraudezaak leidt tot een rechtmatige nieuwe verhuring. Daarmee is de relatie tussen woonfraudebestrijding en maatschappelijke rechtvaardigheid 1-op-1.
- Er ligt een groot onbenut potentieel om woningen in Nijmegen eerlijker bewoond en eerlijker verdeeld te krijgen. Een woonfraudeaanpak kan hier een grote bijdrage aan leveren.

6.3. Conclusies leefbaarheid

- Een woningcorporatie dient inzicht te hebben in wie haar klanten zijn. Een effectieve aanpak van woonfraude/individuele contracthandhaving helpt hierbij. Verder is goed inzicht in de bewoners en de dynamiek van een buurt of wijk een belangrijke randvoorwaarde voor allerhande leefbaarheidsprojecten.
- In de Nijmeegse situatie staat de leefbaarheid in een aantal wijken onder druk. De integrale aanpak zoals die in de Kolpingbuurt is gehanteerd, lijkt het meest effectief. Het is echter niet mogelijk een dergelijke

intensieve aanpak op alle wijken met leefbaarheidsproblematiek los te laten. Corporaties zouden kunnen overwegen op beperkte schaal en als proef deze integrale aanpak toe te passen op delen van hun bezit.

- Leefbaarheidsprojecten hebben een positief effect op de leefbaarheid in buurt en wijk. Maar leefbaarheid wordt door een veelvoud aan factoren beïnvloed. Het is binnen de scope van dit onderzoek niet goed mogelijk gebleken de effecten van woonfraudebestrijding op de leefbaarheid af te zetten tegen de andere instrumenten. Het is moeilijk om de effecten van één instrument te isoleren en te analyseren. Voorts verschillen leefbaarheidsproblemen en -oplossingen sterk per wijk.

6.4. Conclusies Vraag en aanbod

- Het effect van woonfraudebestrijding op de discrepantie tussen vraag en aanbod is positief voor de eerlijke woningzoekenden (er komen woningen beschikbaar in het reguliere circuit). Het effect is negatief voor fraudeurs, zij komen op straat te staan. Het netto effect voor de woningzoekenden is daarmee te typeren als neutraal.
- Herpositionering en aankoopbeleid zoals die in de huidige vorm in de gemeente Nijmegen worden ingezet, hebben een negatief effect op de kloof tussen vraag en aanbod. Beide instrumenten kunnen echter ook positieve effecten hebben door de bestaande voorraad goedkoper te positioneren. Het huidige beleidskader (herstructurering/differentiatie en verkoop corporatiewoningen) stimuleert dit echter niet.
- Bouwproductie is de snelste weg naar meer aanbod van sociale woningen en daarmee naar het verkleinen van de kloof tussen vraag en aanbod. De bouwproductie in de gemeente Nijmegen is bijna volledig benut. Onbenutte instrumenten om te werken zijn woonfraudebestrijding, herpositionering en aankoopbeleid. Als gemeente en corporatie de discrepantie tussen vraag en aanbod van sociale huurwoningen verder willen verkleinen, dan verdient het aanbeveling om naast bij te bouwen juist in deze laatste drie instrumenten extra te investeren.

6.5 Conclusie methodologie

- De voor deze verkennende studie toegepaste methode biedt de mogelijkheid om verschillende beleidsopties met elkaar te vergelijken en de keuze daardoor inzichtelijk te maken en te onderbouwen. Ook als niet alle maatschappelijke effecten zich laten kwantificeren. De methode is toepasbaar gebleken op woonfraude en daarmee samenhangende instrumenten. De generieke waarde van de methode ligt in de toepasbaarheid op andere, vergelijkbare instrumenten.

Bijlage 1. Tabel beleidsinstrumenten: effect, richting van effect en mate van benutting instrument

< < < Zelf in te vullen! > > >

	<i>effect op</i>	<i>richting van effect</i>	<i>financiële kosten-baten</i>	<i>benutting</i>	<i>potentieel</i>
<i>beleidsinstrument</i>					
woonruimteverdeling	terugdringen discrepantie vraag-aanbod betaalbare woningen			○○○	○○○
Bijbouwen				○○○	○○○
transformatie bestaande voorraad				○○○	○○○
herpositioneren en aankopen				○○○	○○○
inkomensondersteuning				○○○	○○○
woonfraudebestrijding				○○○	○○○
.....				○○○	○○○
interventies openbare ruimte, sociale projecten, woonoverlast	bijdragen aan leefbaarheid van buurten			○○○	○○○
aanpak onrechtmatige bewoning: bouwver./woningwet				○○○	○○○
woonfraudebestrijding: onrechtmatige doorverhuur				○○○	○○○
.....				○○○	○○○
handhaving eerlijke toewijzing	bijdragen aan eerlijke verdeling/ bewoning sociale huurwoningen			○○○	○○○
woonfraudebestrijding				○○○	○○○
.....				○○○	○○○

Bijlage 2. Stappenplan vergelijken beleidsinstrumenten

1. Belangrijkste maatschappelijke effecten van beleidsmaatregel vaststellen

Welke maatschappelijke effecten wil je bereiken? Hoe draagt het voorgestelde beleidsinstrument daar aan bij? Beschrijf het beleidsinstrument in termen van input (welke investeringen doe je?), activiteiten (wat onderneem je met de investeringen), output (wat zijn de directe resultaten van de activiteiten?) en outcome (wat zijn de maatschappelijke effecten van de behaalde resultaten)

2. Identificeren beleidsmaatregelen die ook van invloed zijn op deze hoofdeffecten

Welke andere beleidsmaatregelen dragen bij aan het te bereiken/gewenste maatschappelijk effect? In negatieve zin en in positieve zin. Beschrijf ook deze beleidsmaatregelen in termen van input, activiteiten, output en outcome.

3. Alternatieve maatregelen uitwerken

Beredeneer de effecten van de alternatieve beleidsmaatregelen. Neem hierbij je lokale situatie mee, de richting en mogelijke omvang van het effect (zowel output als outcome) en de mate van benutting van de alternatieve maatregelen.

4. Scores uitzetten in tabel

Zet de maatregelen in een overzichtelijke tabel onder elkaar. Zie hiervoor bijlage 1.

5. Conclusies trekken

Hoe verhouden de alternatieve maatregelen zich ten opzichte van de centrale beleidsmaatregel? Wat zijn de effecten van de alternatieven en wat is het effect van de centrale maatregel? En welke investeringen moeten worden gedaan voor de alternatieven? Wegen die op tegen de investeringen voor de centrale maatregel?

COLOFON

Uitgave	SEV
Auteurs	Willem Frederik Metzelaar (MB-ALL) Aart Pelikaan (MB-ALL) Chris Stuart (MB-ALL) Jasper van der Wal (associé MB-ALL)
Vormgeving omslag	Ontwerpwerk, Den Haag
Druk omslag	Drukkerij Goos, Ouderkerk aan den IJssel
Opmaak	Freya Zwartewaalsloot, Vlaardingen

Rotterdam, oktober 2007