



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

EINDRAPPORT

Kamerbewoning in Den Haag

Evaluatie – vervolgmeting 2019

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

EINDRAPPORT

Kamerbewoning in Den Haag

Evaluatie – vervolgmeting 2019

Opdrachtgever

Gemeente Den Haag

Contactpersoon

Hettie Berendsen

Projectnummer

40760

Datum

28 mei 2020

Auteurs

Jan Scheele-Goedhart

Michelle Hu

Lianne Wittkämper

Liselotte Hagen

Inhoud

0.	Samenvatting	1
1	Inleiding	3
1.1	Vraagstelling	4
1.2	Aanpak	5
1.3	Leeswijzer	6
2	Kamerbewoning volgens betrokkenen	7
2.1	Handhavers: de HPB	7
2.2	Vergunningen & Toezicht	9
2.3	Huurteam	9
2.4	Meld- en Steunpunt Woonoverlast	10
2.5	Verhuurders	11
2.6	Bewoners	12
2.7	Omwonenden	13
3	Kamerbewoning in cijfers	14
3.1	Vergunningen voor kamerbewoning	14
3.2	Kamerbewoning: het beeld uit CBS cijfers	17
3.2.1	Hoeveel vindt kamerbewoning plaats?	17
3.2.2	Typologie van kamerbewoning	18
3.2.3	Waar vindt kamerbewoning plaats?	20
3.2.4	Wie zijn de bewoners?	26
3.3	CBS-uitkomsten vergeleken met verleende vergunningen	28
4	Kamerbewoning, overlast en leefbaarheid	31
4.1	Overlastmeldingen	31
4.2	Relatie met leefbaarheid	34
5	Conclusies en slotbeschouwing	36
5.1	Toename, hangt waarschijnlijk samen met grote druk op de woningmarkt	36
5.2	Vergunningsstelsel lijkt effect te hebben	37
5.3	Kamerbewoning, leefbaarheid en betaalbaarheid	38
5.4	Overwegingen bij de eenvoud van het beleid	40
Bijlage 1	Vergunningen en overlastmeldingen per wijk	42
Bijlage 2:	kamerbewoning naar aantal personen	44
Bijlage 3:	typologie van kamerbewoning per wijk	45
Bijlage 4:	kamerbewoning en leefbaarheid	46
Bijlage 5:	Van beleid naar analyse van de CBS-data	50
	Kamerbewoning in Den Haag: de theorie	50
	Van theorie naar praktijk: de definitie van kamerbewoning en de CBS-microdata	51

Samenvatting

In de Nota Voorraadbeleid 2015 heeft de gemeente Den Haag het beleid voor kamerbewoning verruimd. Sinds die tijd is kamerbewoning tot en met drie personen per woning zonder vergunning toegestaan. Voor kamerbewoning met vier personen of meer per woning is een vergunning verplicht. Deze vergunning wordt in een deel van de Haagse wijken niet verleend. Dat geldt voor de in de Nota aangewezen kwetsbare gebieden, met het oog op de leefbaarheid in die buurten, en het geldt daarnaast (sinds maart 2020) in een aantal wijken met een goedkope woningvoorraad, om de betaalbaarheid van woningen te bevorderen.

In 2017 is een eerste evaluatie van dit beleid uitgevoerd. Dit rapport beschrijft een vervolgmeting van de situatie in 2019.

Toename kamerbewoning

Uit het onderzoek blijkt dat het aantal adressen waar kamerbewoning plaatsvindt in de afgelopen jaren sterk is toegenomen. Dat blijkt zowel uit het aantal verleende vergunningen als uit een op cijfers van het CBS over het aantal huishoudens per woning gebaseerde analyse. Volgens CBS-data is er in 2019 op 18.900 adressen in Den Haag sprake van kamerbewoning. Op een ruime helft daarvan, 9.700 adressen, is sprake van kamerbewoning door vier of meer personen. Een kanttekening daarbij is dat niet al deze situaties gelijk zijn; voor een deel zijn het verhuurders die een pand aankopen en in de vorm van kamers verhuren, maar het gaat ook om gezinnen die één kamer in hun eigen woning verhuren.

Vooral in goedkope voorraad, voor studenten en tijdelijke arbeidsmigranten

Kamerbewoning vindt vooral plaats in de wijken met een goedkope woningvoorraad. Vaak gaat het vooral om woningen die in vergelijking met de rest van de wijk relatief groot zijn. Het vaakst komt kamerbewoning voor bij huurwoningen van particuliere verhuurders, maar ook in corporatiewoningen en koopwoningen vindt kamerbewoning plaats. Bewoners van kamers zijn vaak jong, met een laag inkomen, en in veel gevallen student. Daarnaast is er een groep tijdelijke arbeidsmigranten die relatief vaak een kamer bewoont.

Meer kamerbewoning in wijken met slechtere leefbaarheid

Er wordt vaker melding gemaakt van overlast bij woningen met vergunde kamerbewoning dan bij woningen waarbij daar geen sprake van is. Ook is er een statistisch verband tussen de leefbaarheid van wijken en kleinere gebieden en het aantal adressen met kamerbewoning: kamerbewoning vindt meer plaats in wijken waar mensen het minder prettig wonen vinden. Nadere analyses van die cijfers suggereren echter dat het verband niet zo is dat kamerbewoning de oorzaak is van een minder prettige wijk, maar dat minder prettige wijken kamerbewoning aantrekken.

Betere woonkwaliteit dankzij vergunningstelsel

Uit gesprekken met betrokkenen blijkt dat de vergunningplicht in het beleid de gemeente meer grip geeft op kamerbewoning. Het beleid wordt ook door verhuurders onderschreven. Door de verplichte vergunning komen er in de vergunde woningen voor kamerbewoning minder misstanden voor.

Op grond van het onderzoek is een aantal suggesties gedaan voor aanpassing van het beleid. De druk op de woningmarkt zorgt voor een toename van kamerbewoning die, gezien de toename in de afgelopen jaren, met handhaving alleen moeilijk tegen te gaan is. Verbeterde

handhaving door vergroting van de handhavingscapaciteit en effectiever inzetten van instrumenten kan wellicht bijdragen aan een oplossing, maar neemt de behoefte aan woonruimte niet weg. Iedere oplossing moet daarom ook bestaan uit het bieden van alternatieven voor de grote groep bewoners die vaak op korte termijn en soms voor een relatief korte periode betaalbare huisvesting zoekt. Daarbij moet ervoor gewaakt worden dat kamerbewoning niet te veel ten koste van de betaalbare woningvoorraad gaat. Tot slot is het de vraag of de eenvoud van het beleid, dat bij kamerbewoning alleen kijkt naar het aantal personen dat op het adres woonachtig is, recht doet aan de verschillende situaties van kamerbewoning die in de praktijk vaak voorkomen.

1 Inleiding

In 2015 is het Haagse beleid voor kamerbewoning¹ vastgelegd in de Nota voorraadbeleid 2015 en vervolgens juridisch vertaald in de Huisvestingsverordening. In het beleid is opgenomen dat kamerbewoning tot maximaal drie personen vergunningvrij mogelijk is in de hele stad. Voor kamerbewoning met vier of meer personen is wel een vergunning vereist.² Deze vergunning kan worden geweigerd als de aanvraag betrekking heeft op een door de gemeente aangewezen kwetsbaar gebied.³ In de kwetsbare gebieden worden vergunningen voor kamerbewoning in principe niet verleend. In andere wijken is de hoofdlijn dat aanvraagde vergunningen wel verleend worden.⁴

Sinds de meting in 2017 is er het nodige veranderd rond kamerbewoning. Er is een grote vraag naar woonruimte, die vermoedelijk van invloed is op het aantal kamerbewoners in de stad. Daar komt bij dat het sinds juli 2019 moeilijker is om door bouwkundig splitsen de voorraad betaalbare woningen voor kleine huishoudens toe te laten nemen. Ook dit kan een verdere verhoging van de druk op de onzelfstandige woonruimtemarkt tot gevolg hebben.

In de politiek en in de Haagse samenleving is er veel aandacht voor het thema kamerbewoning, ook in relatie tot de leefbaarheid van wijken en misstanden op de markt. Leyenburg is één van de wijken waar veel aandacht voor is en waar ook onder bewoners veel onrust is over de toename van kamerbewoning. Ook algemene thema's als slecht verhuurderschap en hoe daar als gemeente beleid op te voeren krijgen in de raad aandacht. Dat geeft extra belang aan een vervolgmeting van de situatie rond kamerbewoning, om mede op grond daarvan te kunnen bepalen of aanpassing van het beleid wenselijk is.

Gedurende het onderzoek (in maart 2020) is de stop op vergunningverlening in tien Haagse wijken van kracht geworden, om de goedkope woningvoorraad te behouden. De gedachte

- ¹ Er worden in de praktijk verschillende termen gebruikt. Het bouwbesluit gebruikt 'onzelfstandige bewoning' en vaak wordt ook 'kamerverhuur' of 'kamergewijze verhuur' gebruikt. In dit rapport gebruiken we consequent de term 'kamerbewoning'.
- ² In de gemeentelijke definitie gaat het bij kamerbewoning om het aantal personen dat in meer dan één huishouden op één adres woont. Het gaat dus om onzelfstandige bewoning (meer dan één huishouden per woning), waarbij voor de vergunningplicht gekeken wordt naar het aantal huishoudens per adres. Drie eenpersoonshuishoudens mogen dus vergunningvrij in één woning wonen, maar een gezin met twee kinderen mag niet vergunningvrij een kamer uit de woning verhuren aan een eenpersoonshuishouden.
- ³ De actuele kwetsbare gebieden zijn Schildersbuurt, Transvaalkwartier, Regentessekwartier (excl. Koningsplein e.o.), Valkenboskwartier (excl. Heesterbuurt), Rustenburg en Oostbroek en Laakkwartier (excl. Laakhavens West en Spoorwijk).
- ⁴ Gedurende het onderzoek (in maart 2020) is de stop op vergunningverlening in tien Haagse wijken van kracht geworden, om de goedkope woningvoorraad te behouden. Deze wijken heten geen 'kwetsbare gebieden'. De wijken waarin geen vergunning wordt verleend zijn nu Zuiderpark, Moerwijk, Laakkwartier en Spoorwijk, Rustenburg en Oostbroek, Transvaalkwartier, Morgenstond, Schildersbuurt, Bouwlust/Vrederust, Leyenburg en Groente- en Fruitmarkt. Voor een deel overlappen de tien goedkope wijken met de bestaande kwetsbare gebieden.

achter deze nieuwe beleidsregel is dat het aankopen van goedkope woningen voor kamerbewoning ten koste gaat van de beschikbaarheid van betaalbare koopwoningen voor zelfstandige huishoudens. Waar dat relevant is, is ook deze maatregel in het onderzoek betrokken.

1.1 Vraagstelling

Bij het onderzoek in 2017 was de vraagstelling als volgt: *Wat is de impact van het verruimde kamerbewoningsbeleid op het woon- en leefklimaat in Den Haag?* Deze hoofdvraag was nader uitgewerkt in een aantal deelvragen:

- 1 **Omvang en concentraties:** een quickscan om een indicatie te geven van:
 - a. Het totaal aantal kamerbewoningen in de stad, met onderscheid naar aantal bewoners: op hoeveel adressen wonen 2, 3, 4, 5 of meer personen in meerdere huishoudens? Vanuit het perspectief van vergunningverlening is vooral het onderscheid tussen tot maximaal 3 en vanaf 4 bewoners relevant, maar ook een preciezer inzicht in het aantal bewoners per pand is gewenst.
 - b. Waar (in welke wijken en straten) kamerbewoning het meest voorkomt, met onderscheid naar het aantal personen? Met andere woorden: waar concentreert kamerbewoning zich?
 - c. Waar de niet-vergunde kamerbewoning zich concentreert (heeft alleen betrekking op 4 of meer personen). Het is belangrijk om dit te weten, omdat uit de vergunningen is gebleken dat aangevraagde vergunningen in veel gevallen betrekking hebben op niet-vergunde situaties die zijn aangetroffen en vervolgens worden rechtgezet.
- 2 **Doelgroepen:** de evaluatie dient inzicht te geven in wie de kamerbewoners precies zijn.
 - a. Wie maken gebruik van kamerbewoning in Den Haag?
 - b. Zijn er groepen kamerbewoners te onderscheiden?
 - c. Waar wonen de verschillende groepen kamerbewoners?
 - d. Hoe wordt kamerbewoning door de verschillende groepen kamerbewoners ervaren en door omwonenden?
 - e. Zijn er verschillen en/of overeenkomsten in ervaren overlast i.r.t. groepen?
- 3 **Leefbaarheid:** vanuit de stad komen signalen dat kamerbewoning negatieve effecten heeft op de leefbaarheid in een aantal wijken. De evaluatie moet inzicht geven waar de leefbaarheid onder druk staat, waar die negatieve effecten precies uit bestaan en of en waarom dit toegeschreven kan worden aan een toename van kamerbewoning.
 - a. Welke vormen van overlast ervaren inwoners van Haagse wijken met een hoge concentratie van kamerbewoning?
 - b. Welke vormen van overlast zijn toe te schrijven aan kamerbewoning?
 - c. Hangt de overlast die toegeschreven kan worden aan kamerbewoning samen met bepaalde condities (illegaliteit, aantal kamerbewoners, type kamerbewoners, bouwtechnische staat van de woning, type woning, samenstelling van de woningvoorraad, etc.)? Het is niet nodig dit laatste statistisch in beeld te brengen, maar het is wel wenselijk om een beeld te hebben van de condities die samenhangen met ervaren overlast.

- 4 **Ervaringen elders:** vanuit de gemeente is er de behoefte om zicht te krijgen op de ervaringen en (beleidsmatige) keuzes in andere steden met betrekking tot kamerbewoningsbeleid. En in de marge daarvan: in hoeverre hebben andere gemeenten beleid dat is toegespitst op bouwkundig splitsen en wat zijn de ervaringen hiermee?

Anno 2019 is een deel van de vragen (in het bovenstaande overzicht grijs gedrukt) uit dat onderzoek minder relevant. Deze worden in het huidige onderzoek achterwege gelaten. Daarnaast is een aantal nieuwe vragen gesteld:

- Allereerst is dat de vraag naar de ontwikkeling per gebied in de periode sinds het vorige onderzoek: wat zijn buurten waar het sterk is toegenomen of waar het is afgenomen, en hoe verhoudt dat zich tot het gemeentelijke beleid om in bepaalde kwetsbare wijken terughoudend te zijn met vergunningverlening?
- Een nieuw aandachtspunt is de mate waarin kamerbewoning in de vorm van inwoning plaatsvindt (de eigenaar woont zelf ook in de woning, maar verhuurt een deel van zijn woning aan een ander).⁵
- De vragen naar de leefbaarheid zijn (politiek) extra relevant voor die wijken waar het aantal kamerbewoners sterk is toegenomen. In de raad zijn, bijvoorbeeld, vragen gesteld over de wijk Leyenburg. We geven extra aandacht aan de ontwikkelingen in die wijken waar we een sterke toename zien.⁶
- Tot slot is in het licht van de stop op verkamering in vijf nieuwe wijken om de goedkope voorraad te beschermen de vraag naar de relatie tussen woningwaarde en kamerbewoning van belang.

1.2 Aanpak

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende informatiebronnen:

- Er zijn interviews gehouden met verschillende betrokkenen bij kamerbewoning. Het gaat om betrokkenen vanuit de gemeente bij de afdeling vergunningen en toezicht, om de handhavers van de HPB, en om het huurteam. Daarnaast zijn interviews gehouden met verhuurders van kamers, met kamerbewoners en met omwonenden.
- Op basis van de gemeentelijke registraties van vergunningen voor kamerbewoning en van overlastmeldingen zijn analyses gemaakt van het voorkomen van vergunde kamerbewoning in de verschillende wijken, en van de relatie met woonoverlastmeldingen.
- Het CBS beschikt over data (microdata) over de bewoning van de woningvoorraad op het niveau van de individuele woning. Deze gegevens zijn gebruikt om een analyse te maken van de feitelijke stand van zaken rond kamerbewoning. In deze analyse zijn dus ook woningen waar minder dan drie personen een woning delen, meegenomen. Wel moet bedacht worden dat deze analyses gebaseerd zijn op officiële registratiedata. Niet altijd komt het woonadres waar iemand staat ingeschreven overeen met het feitelijke woonadres, bijvoorbeeld door inschrijvingsfraude of omdat bewoners zich niet inschrijven op het adres waar zij wonen.

⁵ Een andere benaming voor deze vorm van kamerbewoning is 'hospitaverhuur'. In dit rapport gebruiken we consequent de term 'inwoning'.

⁶ Mochten er in de praktijk gebieden zijn waar dat het geval is, dan is het ook interessant om aandacht te besteden aan die wijken waar het aantal kamerbewoners juist sterk is afgenomen.

- Tot slot is gekeken naar het verband tussen kamerbewoning en leefbaarheid. Daarvoor is gebruik gemaakt van gegevens over de waardering van mensen voor hun woonomgeving uit het onderzoek Prettig Wonen⁷ en uit de Leefbaarometer.⁸

Een belangrijke kanttekening bij heel het onderzoek is dat het beleid en de cijfers die in dit rapport gebruikt zijn, gaan over *kamerbewoning*. Bij de definitie daarvan hoort dat mensen min of meer langdurig in een woning verblijven en zich daarom ook op het adres inschrijven in de Basisregistratie Personen (BRP). Gedurende het onderzoek is gebleken dat het bij veel bezwaren tegen kamerbewoning en veel problemen die aan kamerbewoning worden toegeschreven in feite gaat om situaties die beter te typeren zijn als *logies*: woningen waar mensen kortdurend verblijven en zich daarom ook niet inschrijven in de BRP. Dit deel van de problematiek rond kamerbewoning komt in het rapport wel zijdelings aan bod, maar kunnen we (vanwege het feit dat mensen niet ingeschreven zijn in de BRP) niet op dezelfde manier feitelijk in beeld brengen.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport gaat in hoofdstuk 2 verder met een beschrijving van het perspectief van verschillende betrokkenen, op basis van de interviews. Hoofdstuk 3 beschrijft de feitelijke situatie: waar en hoe vaak komt kamerbewoning voor, wat zijn de bewoners en in wat voor woningen gebeurt het meestal? In hoofdstuk 4, tot slot, wordt het verband tussen kamerbewoning en leefbaarheid in beeld gebracht.

⁷ Zie https://dashboards.cbs.nl/v2/prettig_wonen_in_den_haag/.

⁸ Zie <https://leefbaarometer.nl/home.php>.

2 Kamerbewoning volgens betrokkenen

In het kader van dit onderzoek zijn interviews afgenomen bij verschillende betrokkenen bij kamerbewoning in Den Haag: vergunningverleners, handhavers, verhuurders, makers, bewoners, omwonenden, enzovoorts. In dit hoofdstuk beschrijven we op grond van die gesprekken de perspectieven van deze verschillende betrokkenen.

2.1 Handhavers: de HPB

De teams van de Haagse Pandbrigade (HPB) hebben verschillende aandachtsvelden. Er is een team dat periodiek alle woningen met een vergunning voor kamerbewoning controleert. Het gaat om over de 1.400 adressen. Bij die controles letten zij op de voorzieningen voor de brandveiligheid, onderhoud, hygiëne en overbewoning. Er is ook een team dat let op illegale kamerbewoning. De HPB is er voor de technische aangelegenheden. Bij anderzootige problemen verwijst de HPB door naar het Huurteam.

Het beeld uit het gesprek met de inspecteurs van de vergunde kamerbewoning is dat over het algemeen de problemen met kamerbewoning licht afnemen, hoewel er ook wel nieuwe zorgpunten zijn. Men heeft de indruk dat de periodieke controles bij woningen waarvoor een vergunning is afgegeven, vrucht afwerpen. Het komt naar de indruk van deze inspecteurs, bijvoorbeeld, op deze adressen minder voor dan vroeger dat er 20 tot 30 mensen in één pand gevonden worden. Er wordt in principe één keer per drie jaar gecontroleerd, behalve wanneer er vanwege brandveiligheid (bij vijf of meer wooneenheden) of vanwege overlastmeldingen (zie paragraaf 2.4) aanleiding is om vaker te controleren. Bij die panden vindt de controle jaarlijks plaats.

Wel is er een aantal zorgen bij de inspecteurs van vergunde kamerbewoning. Men heeft bijvoorbeeld de indruk dat veel vergunningen voor uitzendbureaus niet voor bewoning worden gebruikt, maar voor logies. Dat maakt (omdat mensen dan niet zijn ingeschreven in de BRP) het ook moeilijker voor de brandweer in noodsituaties. Daarnaast zien zij een afname van de betaalbare voorraad, doordat woningen voor kamerbewoning worden opgekocht door investeerders.

Bij een vergunningscontrole wordt ook altijd gecontroleerd of de aanwezigen degenen zijn die volgens de BRP op het adres zijn ingeschreven. Het komt voor dat er in de praktijk meer of andere mensen wonen dan op papier; soms is er, aldus de inspecteurs, sprake van illegale inschrijving, waar eigenaren voor betaald worden en waardoor bewoners onterecht aanspraak kunnen maken op een inschrijving. Soms worden bewoners ook door eigenaren onder druk gezet om zich niet in te schrijven. Voor inschrijvingsfraude biedt kamerbewoning naar de indruk van de inspecteurs meer mogelijkheden dan 'normale' bewoning, vanwege het feit dat bewoners vaak snel wisselen en er daardoor minder zicht is op wat er precies gebeurt.

Eén trend die de laatste tijd opgang doet is dat er meerdere vergunningen worden aangevraagd door dezelfde eigenaar. Er zijn meer grote verhuurders met meerdere woningen; goedkope woningen worden ook steeds meer opgekocht voor de verhuur, wat ten koste gaat van betaalbare woningen voor starters.

Een andere ontwikkeling is dat er woningen zijn met een vergunning voor kamerbewoning die niet gebruikt wordt. In dergelijke gevallen wordt de vergunning ingetrokken⁹. Voor eigenaren is de vergunning een soort terugvaloptie, voor wanneer in de toekomst kamergewijze verhuur mogelijk weer aantrekkelijker is. Een variant hierop is de situatie waar een pand met een vergunning voor kamerbewoning in feite gesplitst is.

Complicerend voor de handhaving is dat sinds de verruiming van het kamerbewoningsbeleid naar drie personen er een groot deel van de adressen waar kamerbewoning plaatsvindt, niet meer in beeld is bij de HPB. Op deze adressen vindt ook geen periodieke controle plaats. Onder andere het aantal feitelijke bewoners is op deze adressen daarom onbekend.

De inspecteurs voor illegale kamerbewoning kijken naar de adressen waar mogelijk wel kamerbewoning plaatsvindt, zonder dat er een vergunning is afgegeven. Die adressen worden gevonden via overlastmeldingen of uit een digitale gegevensvergelijking. In dat laatste geval wordt (op basis van de BRP) gelet op adressen met veel verschillende inschrijvingen en op adressen waar niemand ingeschreven staat. In dat laatste geval is vaak sprake van mensen die er kortdurend verblijven (logies) en zich dus niet inschrijven. In veel gevallen gaat het om tijdelijke arbeidsmigranten. Studenten komen de inspecteurs weinig tegen op adressen met illegale kamerbewoning.

Vanwege het grote aantal adressen waarvoor de digitale schouw uitwijst dat er mogelijk sprake is van kamerbewoning (tienduizenden), moet een selectie worden gemaakt. Daarbij wordt vooral geselecteerd op wijk en woningtype: gebieden en woningen waarvan bekend is dat er vaker sprake is van illegale kamerbewoning. Dat zijn vaak de kwetsbare gebieden en daarbinnen wat verouderde portieketagewoningen. Ook wordt gelet op eigenaren die in korte tijd veel panden hebben aangekocht. De inspecteurs zien ook de ontwikkeling dat eigenaren twee of drie bewoners vragen zich in te schrijven op het adres, omdat ze weten dat leegstaande woningen ook de aandacht van de gemeente trekken.

De inspecteurs zien veel woningen van dezelfde eigenaar waarbij sprake is van illegale kamerbewoning. Het gaat vaak om woningen waar meerdere tijdelijke arbeidsmigranten kortdurend verblijven. De huur die gerekend wordt is vaak veel hoger dan wat volgens het woningwaarderingssysteem is toegestaan en mede daardoor wordt de prijs van deze woningen opgedreven. Veel eigenaren weten dat deze praktijken niet zijn toegestaan, maar gaan er desondanks mee door, in de andere woningen die ze in eigendom hebben of na enige tijd weer in dezelfde woning. Het komt een enkele keer voor dat een eigenaar (schijnbaar) uit naïviteit op deze manier de woning verhuurt.

Als bij inspectie inderdaad sprake blijkt te zijn van illegale kamerbewoning, wordt daarvan rapportage opgemaakt en krijgt de eigenaar een last onder dwangsom om een einde aan de situatie te maken. Er kan ook een bestuurlijke boete worden opgelegd. Van handhaving worden bewoners vaak de dupe, omdat die door de eigenaar er gewoonweg uitgezet worden en vaak niet weten dat het Nederlandse huurrecht hen beschermt.

Overlastmeldingen gaan vaak over geluidsoverlast. De taalbarrière met burens maakt dat geluid sneller als overlast wordt ervaren, net als de vele wisselingen van bewoners: er kan geen normale burensrelatie worden opgebouwd. Het komt ook regelmatig voor dat bij een overlastmelding niets wordt gevonden dat illegaal is.

⁹ Voor dit doel is in de Huisvestingsverordening 2019 een nieuwe bepaling ingevoegd.

De inspecteurs voor illegale kamerbewoning hebben niet de indruk dat het kamerbewoningsbeleid het aantal adressen met illegale kamerbewoning beperkt. Er is veel vraag naar deze vorm van huisvesting. Wel maakt een vergunning het soms moeilijk om aan een klaarblijkelijk illegale situatie een einde te maken, bijvoorbeeld wanneer er een vergunning is voor vier personen, maar er feitelijk veel meer mensen verblijven die niet ingeschreven zijn.

2.2 Vergunningen & Toezicht

Op basis van de Huisvestingsverordening is om een zelfstandige woning om te mogen zetten naar een onzelfstandige bewoonde woning een omzettingsvergunning vereist. De eigenaar van de woonruimte dient een omzettingsvergunning aan te vragen. De vergunningaanvragen worden individueel beoordeeld door de afdeling vergunningen en toezicht. De afdeling Vergunningen en toezicht heeft daarom vooral contact met de verhuurders en daarnaast met omwonenden (vooral bij gemelde overlast) en met buurt- en wijkverenigingen.

Volgens de afdeling Vergunningen en toezicht is het aantal vergunningaanvragen tussen 2018 en 2019 verdubbeld. Er zijn hierbij verschillende typen partijen die vergunningen aanvragen. Een groot deel van de aanvragen is afkomstig van kleine verhuurders. Daarnaast is er regelmatig sprake van het aanvragen van een vergunning door uitzendbureaus voor (tijdelijke) arbeidsmigranten. Zij hebben vaak wel meerdere panden met een vergunning.

Volgens de afdeling Vergunningen en toezicht is het buiten de kwetsbare gebieden relatief eenvoudig om een vergunning te krijgen. De woning wordt vooraf gecontroleerd op de fysieke kenmerken van de woning, zoals dat er voldoende oppervlakte per persoon beschikbaar is, en (wanneer er sprake is van een vergunning voor meer dan vijf personen) op de brandveiligheid.

Overlast voorkomen voorafgaand aan de vergunningverlening is niet mogelijk. Wel kan een vergunning worden ingetrokken op basis van geconstateerde overlast, maar het is erg lastig om dit aan te tonen. Veel meldingen van overlast blijken bij inspectie niet op feitelijke overlast in de juridische zin gebaseerd te zijn.

Er is discussie geweest over het definiëren van kwetsbare wijken. Een alternatief zou zijn om kwetsbare wijken te definiëren op basis van quota: bij x aantal kamerbewoning wordt de wijk kwetsbaar voor nieuwe vergunningen. Daarnaast zou, aldus de afdeling vergunningverlening, de kwetsbaarheid van de wijk anders bepaald moeten zijn dan op basis van de 'objectieve' leefbaarheid (Leefbaarometer). Volgens de vergunningverleners zouden ook andere zaken, zoals dynamiek in de buurt en 'subjectieve' leefbaarheid, van belang zijn.

2.3 Huurteam

Het Huurteam van de gemeente geeft advies over huurprijs, servicekosten of onderhoud van de woning. Alle huurders in de gemeente Den Haag die een huis of een kamer huren bij een particuliere verhuurder kunnen het Huurteam inschakelen. Bij te hoge huurprijs (volgens het puntensysteem) checkt het Huurteam of de huurprijs klopt bij de woning of kamer volgens de wettelijke regels. Bij achterstallig onderhoud dan kijkt het huurteam of de huurder recht heeft op tijdelijke huurverlaging. Het Huurteam is dienstverlenend en is er vooral voor de huurders.

De indruk van het Huurteam is dat in de groep kamerbewoners er grofweg twee typen te onderscheiden zijn. Het ene type bewoners gaat met elkaar om alsof men samen één huishouden vormt. Dit komt relatief vaak voor bij studenten die samen een woning delen en ook

daarbuiten in een sociaal verband met elkaar hebben. Het andere type bewoners leeft meer individueel. Hierbij gaat het vaak om mensen die tijdelijk een woonruimte nodig hebben, zoals ex-verslaafden, ex-gedetineerden en andere spoedzoekers. Ook tijdelijke arbeidsmigranten horen over het algemeen bij dit type. Op papier zijn beide typen bewoners 'kamerbewoners', maar het gedrag van de ene groep is in de praktijk heel anders dan dat van de andere. In de afgelopen jaren zijn er steeds meer (seizoens-)arbeidsmigranten in kamers komen wonen.

Het Huurteam wordt in het algemeen relatief vaak ingeschakeld bij achterstallig onderhoud, minder vaak bij illegale onderverhuur¹⁰. Het komt ook wel eens voor dat er in het contract staat dat de huurders niet het huurteam (of de gemeente) mogen inschakelen bij klachten. Huurders durven hierdoor niet voor zichzelf op te komen, hoewel een dergelijke bepaling juridisch nietig is. Arbeidsmigranten die klachten hebben over hun woonruimte, hebben ook minder de neiging om het Huurteam in te schakelen, omdat ze, ten eerste, niet weten dat het kan en, ten tweede, dat vaak ook niet durven te doen, omdat ze dan misschien hun baan kwijtraken.

De huidige toetsing via het puntensysteem vindt men soms onredelijk, omdat het enkel gebaseerd is op de oppervlakte van de gemeenschappelijke verblijfsruimtes (kookgelegenheid, sanitair etc.) en niet op de kwaliteit van die ruimten. Dit maakt het voor het Huurteam lastig om advies te geven voor een eerlijke huurprijs.¹¹ De laatste jaren zijn er ook steeds meer 'mooiere' kamers, ook in de slechtere wijken. In die kamers wonen bijvoorbeeld veel expats.

Het Huurteam hoort weinig van bewoners van dergelijke 'goede' kamers.¹² Aan de andere kant zijn er steeds meer slecht onderhouden kamers die niet langer via de traditionele kanalen worden aangeboden. Veel van deze kamers worden verhuurd aan buitenlandse werknemers via bemiddelingsbureaus. In hun land van herkomst wordt aan deze mensen werk en woonruimte beloofd, maar zij betalen in veel gevallen teveel huur. De huur is soms ook afhankelijk van het aantal uren dat ze werken. Het Huurteam probeert mensen te benaderen waarvan vermoed wordt dat ze teveel huur betalen en biedt aan een zaak aan te spannen tegen de verhuurder. Niet al deze huurders durven dit, omdat ze bang zijn uit de woning gezet te worden. De meeste van deze mensen wonen er nog maar kort en hebben weinig of geen weet van huurbescherming.

2.4 Meld- en Steunpunt Woonoverlast

Het Meld- en Steunpunt Woonoverlast is onderdeel van de Haagse Pandbrigade. Bij dit meldpunt komen alle meldingen over overlast in de woonomgeving binnen. Het MSW registreert de meldingen (zie hoofdstuk 4.1)

Naar aanleiding van meldingen van omwonenden over overlast in een bepaalde woning, voert de HPB inspecties uit. Veel meldingen gaan over geluidsoverlast en in de praktijk is

¹⁰ Waarbij bijvoorbeeld een sociale huurwoning door de huurder aan een ander wordt onderverhuurd.

¹¹ Dit is overigens een breed gedeelde kritiek op het puntensysteem voor onzelfstandige woonruimte. Zie <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2019/08/26/rapport-onzelfstandige-kamerverhuur/rapport-onzelfstandige-kamerverhuur.pdf>.

¹² Vermoedelijk speelt het punt uit de vorige alinea hier een rol: huurders zelf vinden de huurprijs voor deze kamers, ook wanneer die hoger is dan het maximum volgens het puntensysteem, in veel gevallen heel redelijk en schakelen dus niet het huurteam in om huurverlaging te krijgen.

daar weinig aan te doen. De overlast is meer te wijten aan de ouderdom van de woningen dan aan het feit dat er kamerbewoning plaatsvindt. Er is bijvoorbeeld sprake van geluids-overlast van bovenburen die niet zo zeer komt door het feit dat er kamerbewoning plaatsvindt, maar door slechte isolatie tussen de verdiepingen. Geluidsoverlast is in het algemeen moeilijk aan te tonen. Daarnaast zijn er veel meldingen over de onderhoudstoestand of de brandveiligheid van panden. Die meldingen komen ook wel eens van ouders van kamerbewoners.

In sommige gevallen blijkt na melding dat in een woning kamerbewoning met meer dan drie personen plaatsvindt zonder vergunning. Wanneer dat geconstateerd wordt, kan de eigenaar een vergunning aanvragen om de situatie te legaliseren. In de praktijk moet deze vergunning op grond van de beleidsregels vaak verleend worden, wat voor degene die de overlast gemeld heeft tot de vreemde situatie leidt dat de bron van de ervaren overlast na melding legaal geworden is.

Wat in het contact met omwonenden blijkt, is dat kamerbewoning uitmaakt voor de binding van mensen met hun buurt. Kamerbewoners wonen vaak relatief kort in een bepaalde woning en dat betekent dat zij relatief weinig contact maken met de andere buurtbewoners.

De meeste meldingen zijn afkomstig uit de stadsdelen Scheveningen, Escamp, Haagse Hout en Centrum.

2.5 Verhuurders

Er zijn telefonische interviews uitgevoerd met verhuurders van kamers die een vergunning hebben. Er is vooral aandacht gegeven aan de groep verhuurders die in de afgelopen jaren meerdere vergunningen heeft aangevraagd.

De groep verhuurders van kamers is divers, zo blijkt ook uit de telefonische interviews. Er zijn particulieren die hun woning tijdelijk verhuren of die met het oog op hun eigen pensioenvoorziening een woning in Den Haag kamergewijs verhuren, maar er zijn ook professionele beleggers die woningen aankopen voor kamergewijze verhuur. Daarnaast is er een groep verhuurders die de verhuur van kamers als een in hun bedrijfsbelang noodzakelijke bijzaak ziet: de uitzendbureaus voor buitenlands personeel. Deze laatste groep ziet geen mogelijkheid om het eigenlijke bedrijf – het aanbieden van personeel – uit te oefenen als er voor hun werknemers geen woonruimte is. Bij gebrek aan alternatieven en bij, naar de mening van deze verhuurders, onvoldoende medewerking van de gemeente zelf bij het realiseren van alternatieve huisvesting voor arbeidsmigranten zien zij zich genoodzaakt woningen aan te kopen en kamergewijs te verhuren.

Een deel van de geïnterviewden geeft aan dat de prijzen recent zo sterk zijn gestegen dat het niet aantrekkelijk meer is om panden aan te kopen voor kamerbewoning. Ook wordt de recente aanscherping van het beleid genoemd als rem op het verder uitbreiden van de woningvoorraad. In het algemeen zijn criteria van verhuurders voor de aankoop van een woning eerst financieel: de woning moet gezien de oppervlakte en het aantal kamers niet te duur zijn, zodat er een rendabele business case is. Sommige verhuurders letten daarnaast ook op andere zaken, zoals beschikbaarheid van parkeerplaatsen in de omgeving: *“bij elkaar zijn het vijftig auto’s die in de buurt van die woningen geparkeerd moeten worden, dus daar moet wel ruimte voor zijn”*. Een ander geeft expliciet aan dat de voorkeur altijd uitgaat naar appartementen. Verhuurders geven aan dat zij de voorkeur hebben voor panden die een behoorlijk goede staat van onderhoud hebben, zodat het niet nodig is om vooraf uitgebreid te investeren in onderhoud.

Gevraagd naar het beleid van de gemeente voor kamerbewoning herkent men de zorg voor de leefbaarheid van wijken en begrijpt men van daaruit het beleid om kwetsbare wijken aan te wijzen. Tegelijkertijd zijn daar ook kanttekeningen bij. Dat betreft zeker de recent genomen maatregel om in een groot deel van Den Haag de vergunningverlening te bevriezen; in de ogen van verhuurders is dat een maatregel die te rigide is en daarmee geen recht doet aan de enorme vraag naar woonruimte die er ook is. Andere kanttekeningen zijn dat het beleid te weinig specifiek is: *“in sommige delen van de Schildersbuurt zou het helemaal geen kwaad kunnen, terwijl het in Moerwijk overal mag en er best delen van die wijk zijn waar het niet goed gaat met kamerbewoning”*. In het algemeen is men vrij positief over de gemeente: *“de gemeente is netjes; als een overlastmelding niet op echte overlast gebaseerd is, dan helpt de gemeente ook”*.

Verhuurders herkennen de maatschappelijke weerstand tegen kamerbewoning en de overlastmeldingen die daaruit voortkomen, maar de geïnterviewde verhuurders geven zelf aan dat er relatief weinig sprake is van feitelijke overlast. Overlast die genoemd wordt is naast het al genoemde knelpunt rond parkeren vooral geluidsoverlast. Dat laatste is echter over het algemeen te herleiden tot verschillende leefritmes: het kan heel goed zijn dat burens last hebben van geluid bij arbeidsmigranten die om zes uur 's ochtends met hun werkdag moeten beginnen, maar dat is niet iets dat wettelijk te reguleren valt. Verhuurders nemen contact op met allerlei betrokken instanties wanneer er sprake is van overlast en geven aan dat bewoners zelf vaak ook initiatief nemen om overlast te verminderen: *“de studenten hebben afgesproken dat ze in huis altijd hun schoenen uitdoen, maar de benedenburen blijven klagen over geluidsoverlast”*.

2.6 Bewoners

Om de ervaringen van bewoners te achterhalen, is aangebeld bij adressen waar een vergunning voor kamerbewoning is afgegeven. Dat is gedaan in de zes wijken Belgisch Park, Laakkwartier-Oost, Leyenburg, Moerwijk-Noord, Rivierenbuurt en Transvaalkwartier-Zuid. Voor deze wijken is gekozen om variatie aan te brengen in het type wijk naar aantal vergunningen, wel/niet kwetsbaar gebied en de score op het Haagse onderzoek ‘Prettig wonen’. In Leyenburg en Transvaalkwartier-Zuid was o.a. taal een belemmering voor het afnemen van interviews. Er is per interview een beknopt verslag gemaakt. In totaal zijn in deze buurten zeven bewoners geïnterviewd.

Het beeld uit de interviews met bewoners is divers. Niet in alle wijken wonen dezelfde groepen in kamers. In Rivierenbuurt en Belgisch Park wonen vooral (internationale) studenten. In andere wijken zoals Leyenburg en Transvaal zijn de kamerbewoners veelal arbeidsmigranten; in de praktijk was het vanwege de taalbarrière niet mogelijk om inhoudelijk een gesprek over kamerbewoning met deze bewoners aan te knopen. Daarnaast is een groot deel van de arbeidsmigranten overdag niet thuis.

De motieven van kamerbewoners voor deze vorm van huisvesting zijn op hoofdlijnen in twee groepen in te delen. Het financiële motief speelt voor veel bewoners een grote rol; wonen in een kamer is beter betaalbaar dan wonen in een zelfstandige woning. Daarnaast speelt voor veel mensen ook het sociale motief een belangrijke rol: kamerbewoning voorkomt vereenzaming van bewoners. Vooral voor internationale studenten die in Nederland nog geen netwerk hebben, is dit een belangrijk motief.

Kamers worden via verschillende kanalen gevonden. Facebook wordt vaak genoemd, maar ook makelaarskantoren en het informele netwerk van mensen spelen een belangrijke rol. Het contact met de verhuurder is in vrijwel alle gevallen goed.

2.7 Omwonenden

Het onderzoek onder omwonenden is op dezelfde manier uitgevoerd als het onderzoek onder kamerbewoners. In dezelfde zes wijken (Belgisch Park, Laakkwartier-Oost, Leyenburg, Moerwijk-Noord, Rivierenbuurt en Transvaalkwartier-Zuid) is bij omwonenden van adressen waar een vergunning voor kamerbewoning is verleend, aangebeld voor een kort interview. Er is per interview een beknopt verslag gemaakt. In totaal zijn in deze zes buurten zestien omwonenden geïnterviewd.

Uit de gesprekken met omwonenden komt een beeld naar voren dat nog veel diverser is dan dat van bewoners. Een deel van de geïnterviewde omwonenden geeft aan dat men niet eens op de hoogte is van het feit dat in de directe nabijheid van de woning kamerbewoning plaatsvindt. Ook als men daar wel van op de hoogte is, zijn er verschillende wijken waar bewoners aangeven dat kamerbewoning niet of nauwelijks tot overlast leidt. Dit is bijvoorbeeld het geval in Belgisch Park, Rivierenbuurt en ook in Laakkwartier-Oost. Voor zover omwonenden daar lichte overlast van kamerbewoning ondervinden, gaat het vooral om een teveel aan fietsen op de stoep en om incidentele geluidsoverlast. Bij dat laatste wordt ook wel gezegd dat het meer het probleem van de woning zelf is dan van het feit dat er kamerbewoning plaatsvindt: de woning zou net zo gehorig zijn als deze door één huishouden bewoond werd.

Wanneer bewoners wel overlast ervaren, heeft dat in het algemeen meer te maken met een specifieke subgroep van kamerbewoners, namelijk arbeidsmigranten, dan met het verschijnsel kamerbewoning op zichzelf. Overlast die van deze groep genoemd wordt bestaat, bijvoorbeeld, uit zwerfafval, geluidsoverlast en een te hoge parkeerdruk vanwege het grote autobezit. Ook wordt door sommige bewoners het vermoeden uitgesproken dat er sprake is van overbewoning met meer dan één persoon per kamer.

3 Kamerbewoning in cijfers

Eén van de centrale onderzoeksvragen is hoe vaak kamerbewoning in Den Haag voorkomt. In dit hoofdstuk gaan we voor het beantwoorden van die vraag allereerst in op het aantal verleende vergunningen. Vervolgens beschrijven we het beeld van kamerbewoning in Den Haag op basis van cijfers van het CBS.

3.1 Vergunningen voor kamerbewoning

Sinds het vaststellen van het nieuwe beleid voor kamerbewoning in 2015 is een vergunning alleen verplicht voor kamerbewoning met meer dan drie personen; tot drie personen mag een woning vergunningvrij gebruikt worden voor kamerbewoning. De andere hoofdregel in het beleid is dat vergunningen niet verleend worden in de zogeheten kwetsbare gebieden.¹³

tabel 3-1 Aantal verleende vergunningen per jaar

	2009 – 2012	2013 – 2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totaal
Aantal vergunningen	835	701	98	81	92	190	30	2.027

Bron: Gemeente Den Haag; bewerking RIGO.

Er zijn sinds 2009 ruim 2.000 vergunningen afgegeven (tabel 3-1)¹⁴. Daarnaast zijn er vergunningaanvragen geweigerd of buiten behandeling gesteld en zijn er (incidenteel) vergunningaanvragen ingetrokken. Deze cijfers zijn bekend vanaf 2017. Tabel 3-2 laat voor de recente periode het aantal aanvragen per jaar naar verschillende categorieën zien.

tabel 3-2 Aantal vergunningen naar status per jaar

Jaar	Verleend	Geweigerd	Buiten behandeling	Aanvraag ingetrokken
2016	98		8	
2017	81		8	4
2018	92	1	4	11
2019	190	1	12	17

Bron: Gemeente Den Haag; bewerking RIGO.

In tabel 3-3 is het aantal vergunningen per jaar per wijk afgebeeld. In de kwetsbare gebieden worden sinds de vaststelling van het nieuwe beleid geen vergunningen meer afgegeven. Vaak zijn dit gebieden waar in eerdere jaren juist wel veel vergunningen waren afgegeven, zoals Transvaal, Rustenburg en Laakkwartier. De laatste jaren zijn de meeste vergunningen verleend in Leyenburg, Moerwijk en Bouwlust/Vrederust.

¹³ De actuele kwetsbare gebieden zijn Schildersbuurt, Transvaalkwartier, Regentessekwartier (excl. Koningsplein e.o.), Valkenboskwartier (excl. Heesterbuurt), Rustenburg en Oostbroek en Laakkwartier (excl. Laakhavens West en Spoorwijk). Daarnaast worden in Zuiderpark, Moerwijk, Morgenstond, Bouwlust/Vrederust, Leyenburg en Groente- en Fruitmarkt sinds maart 2020 geen vergunningen meer verleend ter bescherming van de goedkope woningvoorraad.

¹⁴ In de tabel worden vergunningen geassocieerd met het jaar dat de vergunning is aangevraagd. Als een vergunning, bijvoorbeeld, in 2018 is aangevraagd en in 2019 is verleend, dan staat deze geteld in 2018. Cijfers van voor 2009 zijn niet beschikbaar.

Tekstvak: Verschillen tussen de totale aantallen vergunningen

Het valt op dat er verschillen zijn tussen de totale aantallen vergunningen in de verschillende tabellen in dit hoofdstuk en daarmee ook met de aantallen in de analyse van de relatie tussen vergunningen en overlastmeldingen (paragraaf 4.1). Voor deze verschillen bestaat een aantal verklaringen:

- Er zijn vergunningen die in een bepaald jaar gecategoriseerd zijn, terwijl de datum van vergunningverlening net in het volgende jaar ligt.
- Er zijn adressen waarvoor meer dan één vergunning verleend is; in dat geval is alleen het eerste moment van vergunningverlening meegeteld.

tabel 3-3 Aantal verleende vergunningen per wijk per jaar¹⁵

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	totaal
Wijk 02 Belgisch Park	5	3	4	2	2	0	3	19
Wijk 03 Westbroekpark en Duttendel	0	0	1	0	0	0	0	1
Wijk 04 Benoordenhout	1	0	1	0	4	3	0	9
Wijk 05 Archipelbuurt	0	0	0	1	0	0	4	5
Wijk 06 Van Stolkpark en Scheveningse Bosje	0	0	0	0	0	0	1	1
Wijk 07 Scheveningen	3	4	5	2	5	8	16	43
Wijk 09 Geuzen- en Statenkwartier	4	6	1	1	0	1	1	14
Wijk 11 Duinoord	0	0	2	1	1	1	3	8
Wijk 12 Bomen- en Bloemenbuurt	4	2	1	2	2	1	2	14
Wijk 14 Bohemen en Meer en Bos	2	0	1	0	0	0	0	3
Wijk 16 Kraayenstein en Vroondaal	0	0	0	1	0	0	0	1
Wijk 17 Loosduinen	1	2	6	0	2	2	6	19
Wijk 18 Waldeck	5	1	3	2	0	1	1	13
Wijk 19 Vruchtenbuurt	2	1	2	1	0	1	2	9
Wijk 20 Valkenboskwartier ¹⁶	10	14	16	2	1	2	14	59
Wijk 21 Regentessekwartier ¹⁷	11	2	4	0	2	2	3	24
Wijk 22 Zeeheldenkwartier	4	7	5	5	9	3	4	37
Wijk 23 Willemspark	1	0	0	0	0	0	0	1
Wijk 25 Mariahoeve en Marlot	2	2	0	1	0	0	0	5
Wijk 26 Bezuidenhout	4	9	7	2	6	3	9	40
Wijk 27 Stationsbuurt	12	10	12	3	1	5	13	56
Wijk 28 Centrum	4	6	19	6	1	8	9	53
Wijk 29 Schildersbuurt ¹⁸	27	18	2	4	0	0	2	53
Wijk 30 Transvaalkwartier	24	23	9	0	0	0	0	56
Wijk 31 Rustenburg en Oostbroek	46	16	1	1	0	0	0	64
Wijk 32 Leyenburg	12	5	10	24	22	14	35	122
Wijk 33 Bouwlust en Vrederust	14	12	8	8	9	17	16	84

¹⁵ Er is niet gekeken naar de verdeling per wijk van de vergunningen die voor 2013 verleend zijn.

¹⁶ Een deel van deze wijk is kwetsbaar gebied, een ander deel niet (Heesterbuurt); de recent verleende vergunningen bevinden zich in het niet-kwetsbare deel, of zijn uitzonderingsgevallen voor zorg.

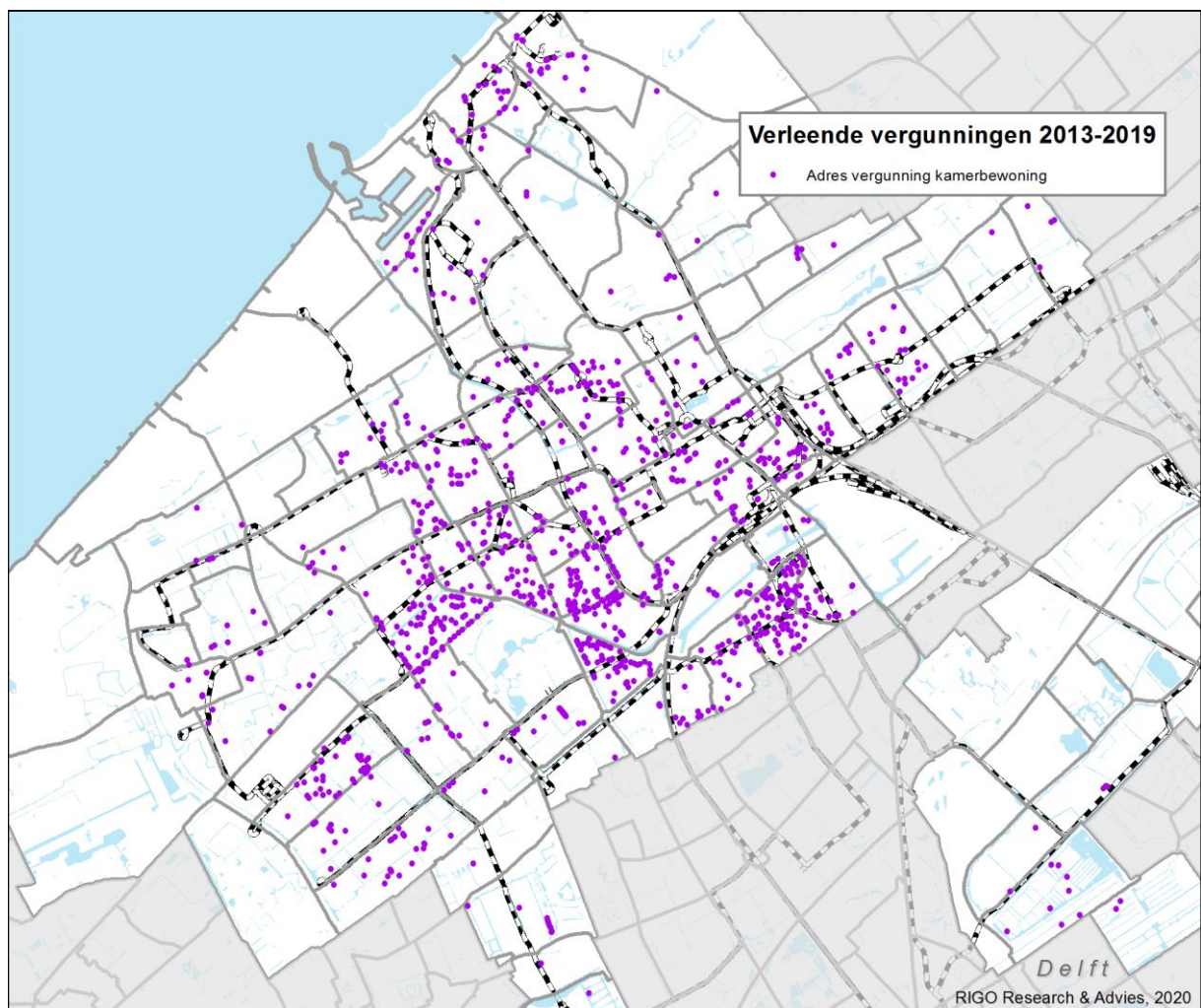
¹⁷ Een deel van deze wijk is kwetsbaar gebied, een ander deel niet (Koningsplein e.o.); de recent verleende vergunningen bevinden zich in het niet-kwetsbare deel.

¹⁸ De recent verleende vergunningen zijn uitzonderingsgevallen op grond van een zorgfunctie.

Wijk 34 Morgenstond	12	4	3	8	5	3	5	40
Wijk 36 Moerwijk	19	8	11	11	3	7	29	88
Wijk 37 Groente- en Fruitmarkt	22	3	4	6	3	4	2	44
Wijk 38 Laakkwartier en Spoorwijk ¹⁹	43	44	48	3	2	4	7	151
Wijk 40 Wateringse Veld	3	2	0	0	1	0	2	8
Wijk 41 Hoornwijk	0	0	1	0	0	0	0	1
Wijk 42 Ypenburg	2	0	8	2	1	0	1	14
Wijk 44 Leidschenveen	1	0	2	1	0	1	0	5
	300	204	197	100	82	91	190	1.164

Bron: Gemeente Den Haag; bewerking RIGO.

figuur 3-1 Verleende vergunningen voor kamerbewoning 2013 – 2019²⁰



Bron: Gemeente Den Haag; bewerking RIGO.

¹⁹ Een deel van deze wijk is kwetsbaar gebied, een ander deel niet (Laakhavens-West en Spoorwijk); de recent verleende vergunningen bevinden zich in het niet-kwetsbare deel.

²⁰ Een klein deel van de vergunningen kan niet op de kaart worden weergegeven, omdat de betreffende adressen niet in (de gebruikte versie van) de BAG bekend waren.

3.2 Kamerbewoning: het beeld uit CBS-cijfers

Kamerbewoning is in de gemeente Den Haag gedefinieerd als het bewonen van een woning door meer dan één huishouden. Op basis van die definitie kunnen we uit data van het CBS afleiden in hoeveel gevallen, in welke wijken van de stad en door welk type bewoners kamerbewoning plaatsvindt. In de volgende paragrafen beschrijven we het beeld van kamerbewoning in Den Haag op basis van deze CBS-gegevens. Dat beeld kan dus afwijken van het beeld uit de verleende vergunningen, omdat het CBS ook niet-vergunde kamerbewoning meeneemt. Bijlage 5 geeft meer inzicht in de gebruikte methodiek.

3.2.1 Hoeveel vindt kamerbewoning plaats?

Om te kunnen analyseren hoe vaak kamerbewoning voorkomt, zijn gegevens nodig over de woningvoorraad en over de huishoudens in Den Haag. De bewoonde woningvoorraad in Den Haag bestaat per 31 december 2018 uit 240.500 woningen. Daarnaast zijn er 1.100 bewoonde andere objecten; dit zijn niet-woningen waar wel een bewoner is ingeschreven. In de analyse van kamerbewoning zijn deze objecten niet meegenomen.

Van de 240.500 bewoonde woningen in Den Haag is een deel bewoond door een zogeheten institutioneel huishouden. Dat zijn, bijvoorbeeld, groepen van begeleid wonen. Het gaat om 2.300 woningen. Ook deze huishoudens zijn niet meegenomen in de analyse. Er blijven dus 238.200 door één of meer niet-institutionele huishoudens bewoonde woningen over.

In 18.900 van die 238.200 woningen woont volgens de registraties van het CBS meer dan één huishouden (7,9%). Dat zijn dus woningen waar volgens de Haagse definitie sprake is van kamerbewoning. Het gaat in deze 18.900 woningen in totaal om 42.800 huishoudens, ofwel gemiddeld 2,26 huishoudens per woning. Gemeten in personen gaat het om gemiddeld 3,91 personen per woning ofwel 73.900 bewoners in totaal.

tabel 3-4 Van totale woningvoorraad naar kamerbewoning in Den Haag

	adressen	huishoudens	personen
bewoonde adressen	241.600		
af: bewoonde niet-woningen	1.150		
bewoonde woningvoorraad	240.500		
af: institutioneel bewoonde voorraad	2.310		
particulier bewoonde woningvoorraad	238.100		
bewoond door één huishouden	207.700		
huishoudensdefinitie onzeker: misschien kamerbewoning	11.580		
bewoond door meerdere huishoudens: kamerbewoning	18.900	42.800	73.900

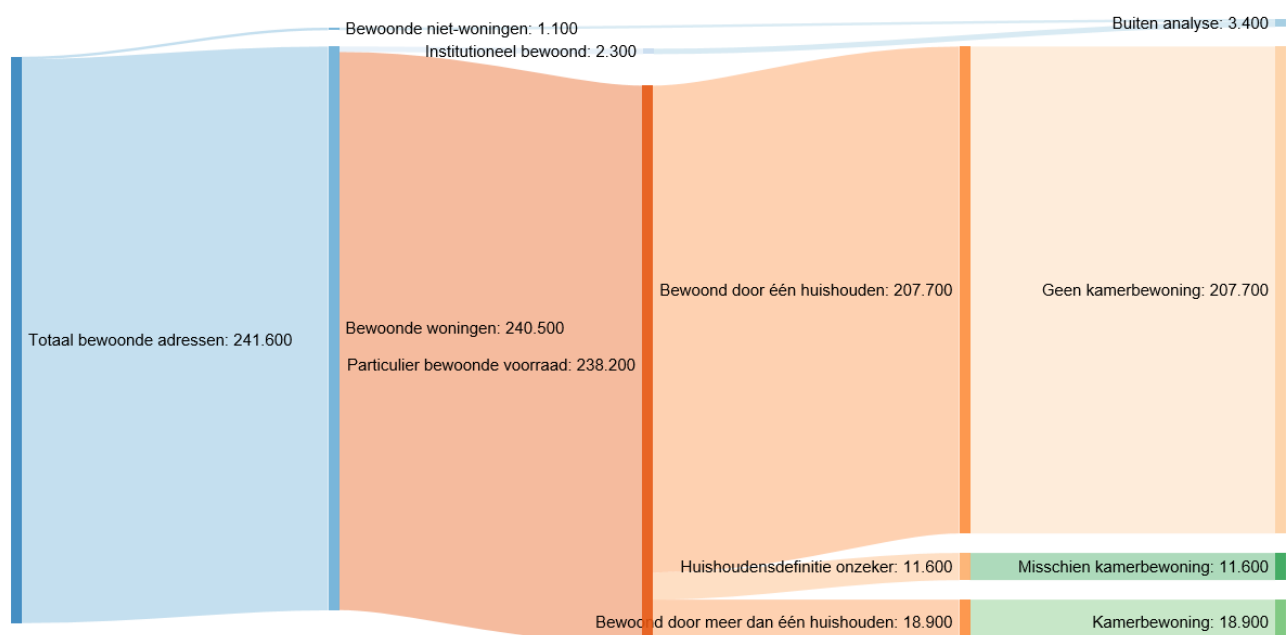
Naast adressen waar meer dan één huishouden woonachtig is, zijn er ook adressen waar weliswaar één huishouden woont, maar waar gezien de samenstelling van dat huishouden ook sprake zou kunnen zijn van kamerbewoning. We onderscheiden daarbij twee situaties:

- Situaties waarbij het CBS aangeeft dat de huishoudensdefinitie onzeker is. Het CBS leidt de huishoudensdefinitie af uit verschillende gegevens, zoals een huwelijk of geregistreerd partnerschap tussen twee personen, een gezamenlijke belastingaangifte. Dan blijft er echter een aantal adressen over, waarbij het CBS op basis van andere gegevens, zoals het feit dat mensen er tegelijkertijd zijn komen wonen, een inschatting moet maken van de vraag of het om één of meerdere huishoudens gaat. Mogelijk is bij (een deel van) deze adressen ook sprake van kamerbewoning.

- Adressen waar een huishouden woont dat alleen uit het type bewoners ‘overig lid huishouden’ bestaat. Het CBS geeft voor iedere persoon in een huishouden de huishoudenspositie, zoals ‘hoofdbewoner’, ‘partner’ of ‘thuiswonend kind’. Er is ook een categorie ‘overig lid huishouden’, en op een aantal adressen woont één huishouden dat alleen uit bewoners met deze huishoudenspositie bestaat. Het kan in die gevallen gaan om, bijvoorbeeld, twee broers die samen een huishouding voeren, maar er kan op deze adressen ook sprake zijn van kamerbewoning.

In totaal gaat het bij deze twee categorieën waar de huishoudensdefinitie onzeker is, om 11.600 adressen. Bij de verdere analyses van kamerbewoning nemen we deze mogelijke extra gevallen niet mee. We rekenen daar alleen met de 18.900 adressen waar volgens het CBS feitelijk meer dan één huishouden ingeschreven staat. Tabel 3-4 en figuur 3-2 geven een samenvatting van deze uitkomsten.

figuur 3-2 Overzicht woningen en kamerbewoning in Den Haag



In vergelijking met het aantal adressen waar volgens het onderzoek in 2017 sprake was van kamerbewoning is er sprake van een toename met 4.300 woningen ofwel ruim 29%. In 2017 was er volgens dezelfde methode sprake van kamerbewoning op 14.600 adressen, door in totaal 36.900 huishoudens en 54.200 personen. Wel is het zo dat de categorie woningen met een onzekere huishoudensdefinitie toen bijna twee keer zo groot was, met 22.100 adressen. De twee groepen bij elkaar waren toentertijd dus groter dan het aantal adressen met kamerbewoning en ‘misschien kamerbewoning’ samen in dit onderzoek.

Gemiddeld werd een adres dat kamergewijs bewoond werd, in 2017 bewoond door 2,53 huishoudens en 3,71 personen. Opvallend is dat het aantal personen per woning is toegenomen, terwijl in dezelfde periode het aantal huishoudens per woning is afgenomen. De woningen met kamerbewoning worden dus gemiddeld door grotere huishoudens bewoond dan twee jaar geleden.

3.2.2 Typologie van kamerbewoning

Op basis van cijfers van het CBS vindt op 18.900 adressen in Den Haag kamerbewoning plaats. In deze paragraaf komen we tot een nadere typologie van kamerbewoning in Den

Haag. We kijken daarbij allereerst naar de verschillende soorten huishoudens die op één adres wonen.

Allereerst is er de vorm waarbij meerdere eenpersoonshuishoudens samen een woning delen. Deze vorm komt op 5.340 adressen voor. Er wonen op deze adressen gemiddeld 3,1 huishouden en dus gemiddeld ook 3,1 persoon. Volgens de regels van de gemeente Den Haag is voor alle kamerbewoning met meer dan drie *personen* een vergunning verplicht, en dat geldt dus ook voor een groot deel van deze adressen.

Bij de variant met alleen eenpersoonshuishoudens onderscheiden we tussen de situatie waarbij één van de bewoners zelf de eigenaar van de woning is en de situatie waarbij dat niet het geval is. Die eerste situatie is te typeren als een vorm van inwoning: een eigenaar-bewoner heeft – om welke reden dan ook – één of meerdere kamers verhuurd aan een ander. Van deze situatie is sprake op 2.280 adressen, met gemiddeld 3,2 huishoudens per adres.

Een andere vorm van kamerbewoning is die waarbij één paar, al dan niet met kinderen, één eenpersoonshuishouden in de woning heeft inwonen. Een vergunning is in deze gevallen verplicht als er ten minste één kind is (omdat voor de vergunningplicht het aantal personen telt). Deze situatie van inwoning komt voor op 5.290 adressen. Op deze adressen woont gemiddeld 2,0 huishouden met samen 4,2 personen. Ook deze situatie is in beginsel te typeren als inwoning. Datzelfde geldt voor het relatief kleine aantal gevallen waarbij één paar met of zonder kinderen aan meer dan één eenpersoonshuishouden verhuurt; dit is op 1.250 adressen het geval, met gemiddeld 3,3 huishoudens en 5,3 personen per woning.

tabel 3-5 Typologie van kamerbewoning

Type kamerbewoning	Wie zijn kamerbewoners?	Aantal adressen	Aantal huishoudens	Aantal personen	Aantal kamerbewoners
Alleen eenpersoonshuishoudens	Alle bewoners	3.060	9.400	9.410	9.480
Alleen eenpersoonshuishoudens, waarbij één bewoner eigenaar van de woning is	Alle bewoners m.u.v. de eigenaar	2.280	7.250	7.250	6.080
Eén paar met of zonder kinderen + één eenpersoonshuishouden	Eenpersoonshuishouden	5.290	10.640	22.260	5.370
Eén paar met of zonder kinderen + twee of meer eenpersoonshuishoudens	Eenpersoonshuishoudens	1.250	4.130	6.670	2.890
Alleen huishoudenstype 'overig'	Alle bewoners	1.490	2.990	3.710	350
Overige vormen van kamerbewoning	Alle bewoners	5.520	8.350	24.610	10.030
Totaal		18.900	42.800	73.900	34.190

Naast deze categorieën zijn er nog twee restcategorieën. Er is een aantal adressen (1.490) waar alleen huishoudens van het type 'overig' staat ingeschreven, gemiddeld 2,0 huishoudens per adres en 2,5 personen per adres. Tot slot zijn er alle andere huishoudenssamenstellingen. Er blijven 5.520 adressen over voor deze vorm van kamerbewoning, met gemiddeld 1,5 huishoudens en 4,5 personen. Tabel 3-5 vat de typologie van kamerbewoning samen. In bijlage 3 is de typologie per wijk te vinden.

3.2.3 Waar vindt kamerbewoning plaats?

De verleende vergunningen voor kamerbewoning zijn geconcentreerd in een bepaald deel van de Haagse wijken. Dat blijkt ook het geval te zijn als naar kamerbewoning wordt gekeken op basis van de CBS-data. Tabel 3-6 geeft een overzicht van de kamerbewoning met twee, drie en vier of meer personen per woning in de verschillende Haagse wijken. In dezelfde tabel zijn ook het totale aantal adressen met kamerbewoning per wijk, het aandeel adressen en de cijfers uit het vorige onderzoek weergegeven. In bijlage 2 zijn cijfers over de ontwikkeling naar aantal personen te vinden.

tabel 3-6 Kamerbewoning per wijk: aantal, aandeel en ontwikkeling sinds 2017

	Kamerbewoning met: ²¹				Totaal adressen per wijk	Aandeel kamerbewo-	Aantal 2017	Aandeel 2017	Ontwikkeling ²²
	2 personen	3 personen	4 of meer personen	Totaal kamerbewo-					
Wijk 01 Oostduinen						n.v.t.		n.v.t.	
Wijk 02 Belgisch Park	34	76	121	231	3.540	7%	198	6%	▲
Wijk 03 Westbroekpark en Duttendel				44	890	5%	31	4%	▲
Wijk 04 Benoordenhout	12	16	22	328	6.120	5%	244	4%	▲
Wijk 05 Archipelbuurt	33	52	104	189	3.080	6%	146	5%	▲
Wijk 06 Van Stolkpark en Scheveningse Bosjes				27	320	8%	22	7%	▲
Wijk 07 Scheveningen	117	141	204	498	8.790	6%	418	5%	▲
Wijk 08 Duindorp	21	19	61	101	2.750	4%	66	2%	▲▲
Wijk 09 Geuzen- en Statenkwartier	66	121	240	427	6.040	7%	340	6%	▲▲
Wijk 10 Zorgvliet				12	260	5%	15	7%	▼
Wijk 11 Duinoord	39	60	123	295	3.610	8%	262	7%	▲
Wijk 12 Bomen- en Bloemenbuurt	61	103	125	321	7.080	5%	242	3%	▲▲
Wijk 13 Vogelwijk	0	0	0	77	1.960	4%	63	3%	▲
Wijk 14 Bohemen en Meer en Bos	16	24	23	63	2.530	2%	47	2%	
Wijk 15 Kijkduin en Ockenburgh				31	980	3%	15	2%	▲
Wijk 16 Kraayenstein en Vroondaal				112	2.500	4%	74	3%	▲
Wijk 17 Loosduinen	52	101	195	348	8.070	4%	255	3%	▲▲
Wijk 18 Waldeck	38	67	112	313	8.970	3%	263	3%	
Wijk 19 Vruchtenbuurt	44	58	65	167	4.370	4%	129	3%	▲
Wijk 20 Valkenboskwartier	164	279	300	743	8.820	8%	698	8%	
Wijk 21 Regentessekwartier	118	207	272	597	6.750	9%	531	9%	▲

²¹ In wijken met weinig adressen is het om privacyredenen niet toegestaan om de resultaten uitgesplitst naar aantal kamerbewoners weer te geven.

²² De classificatie van de ontwikkeling is gebaseerd op de ontwikkeling van het aantal en het aandeel per wijk ten opzichte van het gemiddelde in Den Haag. Eén pijltje omhoog staat voor ofwel één keer de gemiddelde toename van het aantal adressen met kamerbewoning per wijk, ofwel voor één keer de gemiddelde toename in procentpunten per wijk. In een wijk met twee pijltjes omhoog is dus sprake van een gemiddelde toename per wijk in aantal en aandeel. Wijk 9 Geuzen- en Statenkwartier is een voorbeeld van zo'n wijk. In wijken met één pijltje omhoog is de toename minder dan gemiddeld. Wijken met veel pijltjes hebben of een hele sterke toename van het aandeel kamerbewoning (Wijk 37 Groente- en Fruitmarkt, van 15% naar 21%) of een heel sterke toename van het aantal bewoners (Wijk 38 Laakkwartier, 673 nieuwe adressen in twee jaar).

	Kamerbewoning met: ²¹								
	2 personen	3 personen	4 of meer personen	Totaal kamerbewo-	Totaal adressen per wijk	Aandeel kamerbewo-	Aantal 2017	Aandeel 2017	Ontwikkeling ²²
Wijk 22 Zeeheldenkwartier	83	136	282	501	5.670	9%	437	8%	▲
Wijk 23 Willemspark				52	890	6%	38	5%	▲
Wijk 24 Haagse Bos					270	n.v.t.		n.v.t.	
Wijk 25 Mariahoeve en Marlot	113	118	145	376	7.900	5%	272	3%	▲▲
Wijk 26 Bezuidenhout	115	223	242	580	8.900	7%	495	6%	▲
Wijk 27 Stationsbuurt	119	190	261	570	6.600	9%	500	8%	▲
Wijk 28 Centrum	162	327	260	749	11.020	7%	640	6%	▲▲
Wijk 29 Schildersbuurt	201	355	883	1.439	11.980	12%	1.055	9%	▲▲▲▲▲
Wijk 30 Transvaalkwartier	100	271	621	992	5.810	17%	774	13%	▲▲▲▲▲
Wijk 31 Rustenburg en Oostbroek	187	373	483	1.043	8.060	13%	754	10%	▲▲▲▲▲
Wijk 32 Leyenburg	92	171	220	483	7.210	7%	334	5%	▲▲▲
Wijk 33 Bouwlust en Vrederust	149	299	633	1.081	12.420	9%	871	8%	▲▲▲
Wijk 34 Morgenstond	141	209	406	756	9.260	8%	614	7%	▲▲
Wijk 35 Zuiderpark					90	n.v.t.		n.v.t.	
Wijk 36 Moerwijk	191	260	491	942	9.880	10%	773	8%	▲▲▲
Wijk 37 Groente- en Fruitmarkt	27	85	229	341	1.630	21%	260	15%	▲▲▲▲▲
Wijk 38 Laakkwartier en Spoorwijk	404	845	1.159	2.408	18.370	13%	1.735	10%	▲▲▲▲▲▲▲
Wijk 39 Binckhorst				20	410	5%		n.v.t.	
Wijk 40 Wateringse Veld	17	45	161	534	7.500	7%	316	4%	▲▲▲▲
Wijk 41 Hoornwijk					60	n.v.t.		n.v.t.	
Wijk 42 Ypenburg	45	107	336	659	9.440	7%	433	5%	▲▲▲
Wijk 43 Forepark					40	n.v.t.		n.v.t.	
Wijk 44 Leidschenveen				385	7.090	5%	226	3%	▲▲▲
Totaal gemeente Den Haag	2.961	5.338	8.779	18.900	238.200	7,9%	14.600	6,4%	

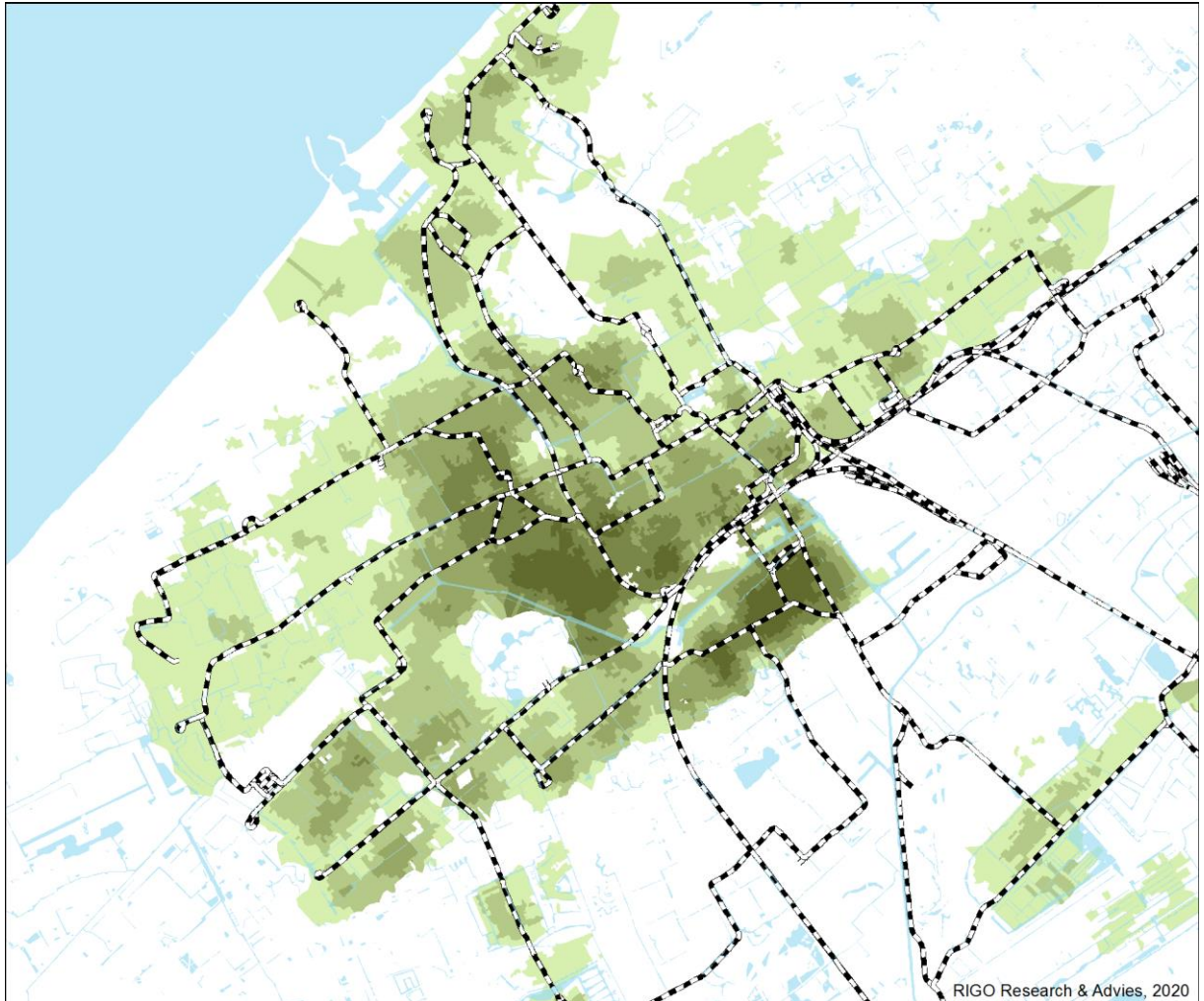
Uit de tabel blijkt dat kamerbewoning in Den Haag zich steeds meer concentreert in bepaalde wijken. Vooral de wijken Schildersbuurt, Transvaalkwartier, Rustenburg en Oostbroek, Moerwijk en Laakkwartier en Spoorwijk tellen veel adressen met kamerbewoning, zowel in absolute aantallen als in het aandeel van de woningvoorraad. Behalve Moerwijk zijn dit allemaal wijken die als 'kwetsbaar' zijn aangewezen en waar dus geen nieuwe vergunningen worden verleend. De wijk Groente- en Fruitmarkt heeft een zeer hoog aandeel kamerbewoning (21%), maar omdat het totaal aantal adressen in die wijk klein is, gaat het in absolute aantallen om een veel kleinere hoeveelheid kamerbewoners (341 adressen).

Figuur 3-3 laat op een andere manier de spreiding van kamerbewoning over de stad zien. Op grond van de privacyregelgeving is het niet toegestaan om de specifieke adressen waar volgens het CBS kamerbewoning plaatsvindt, te laten zien. Wel is het mogelijk om te laten zien hoeveel adressen er zijn met kamerbewoning in een straal van 200 meter rondom een bepaald 6-positie-postcodegebied²³. Figuur 3-3 geeft daarbij het *aantal* adressen met kamerbewoning en figuur 3-4 geeft het *aandeel* adressen met kamerbewoning als percentage van

²³ Een 6-positie-postcodegebied, vaak afgekort als 'PC6' of '6ppc', is het gebied met een volledig dezelfde postcode. Meestal gaat het bij deze gebieden om een deel van een straat.

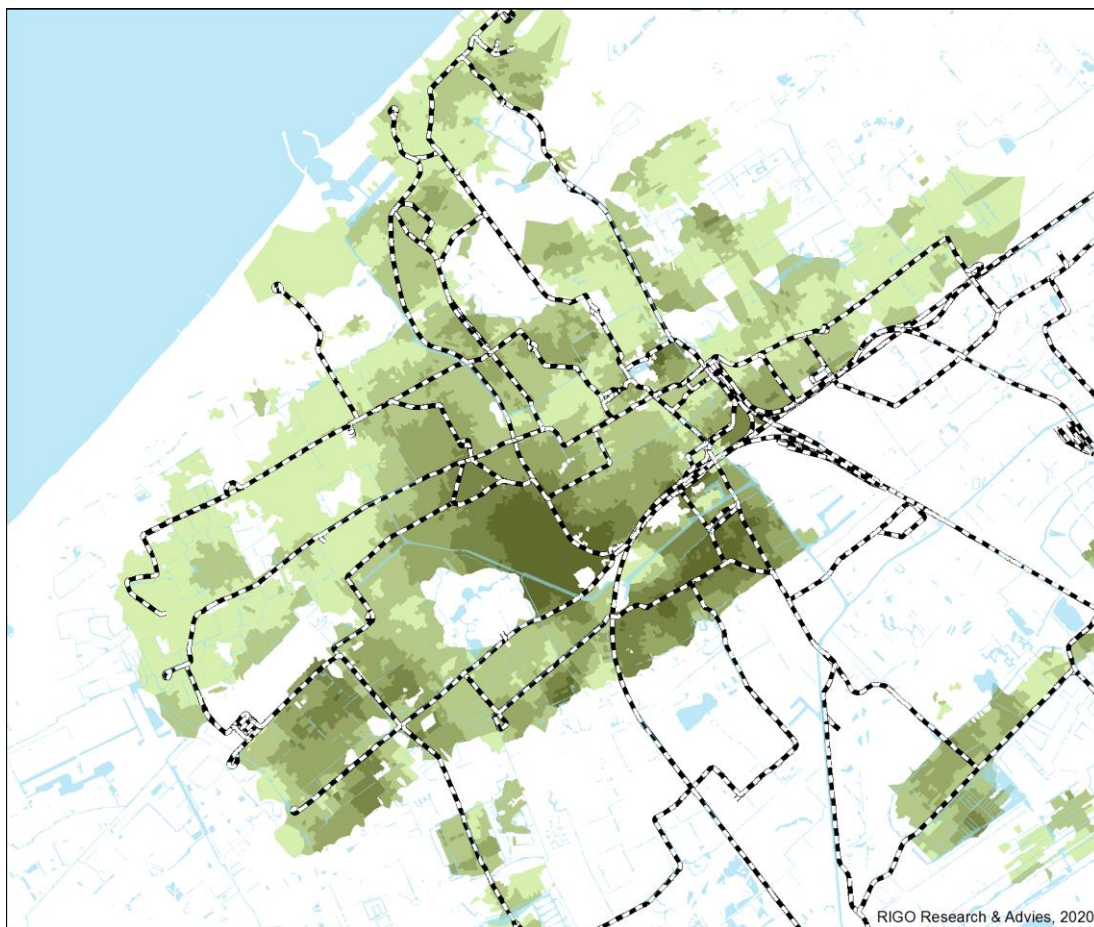
het totaal aantal adressen in een straal van 200 meter rond het betreffende postcodegebied.

figuur 3-3 Concentraties kamerbewoning: aantallen

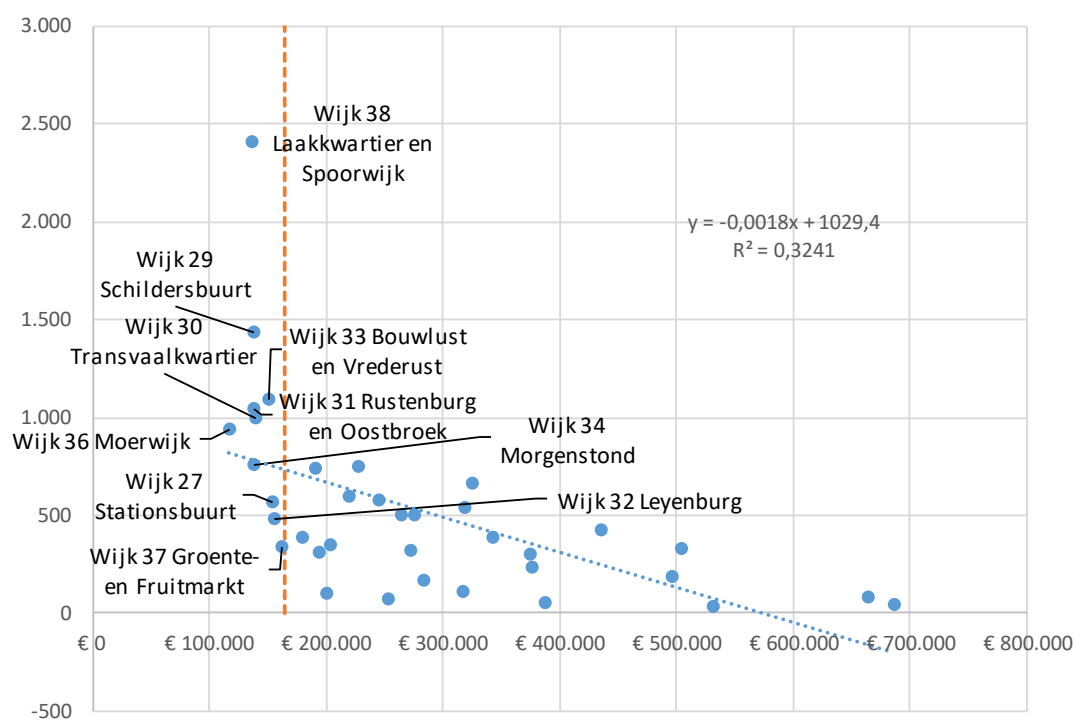


Beide kaarten laten op hoofdlijnen hetzelfde beeld zien. De grootste concentraties van kamerbewoning zijn te vinden in de wijken rond het centrum, zoals Laak, Rustenburg/Oostbroek, Moerwijk, Transvaal en de Schilderswijk. De verschillen tussen beide zijn het duidelijkste in de wijken Bouwlust/Vrederust en Morgenstond. In aantallen gemeten (figuur 3-3) is de concentratie van kamerbewoning daar beperkt, maar omdat het totaal aantal woningen in die wijken lager is, is het aandeel in sommige delen van deze wijken behoorlijk hoog (figuur 3-4).

figuur 3-4 Concentraties kamerbewoning: ten opzichte van de totale woningvoorraad

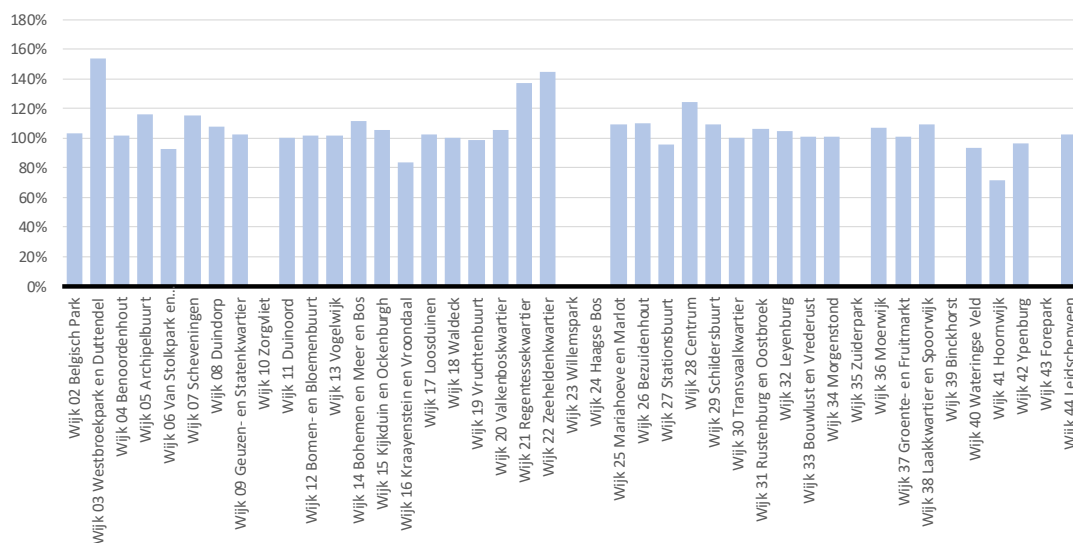


figuur 3-5 Kamerbewoning en gemiddelde WOZ-waarde per wijk (oranje = €165.000)

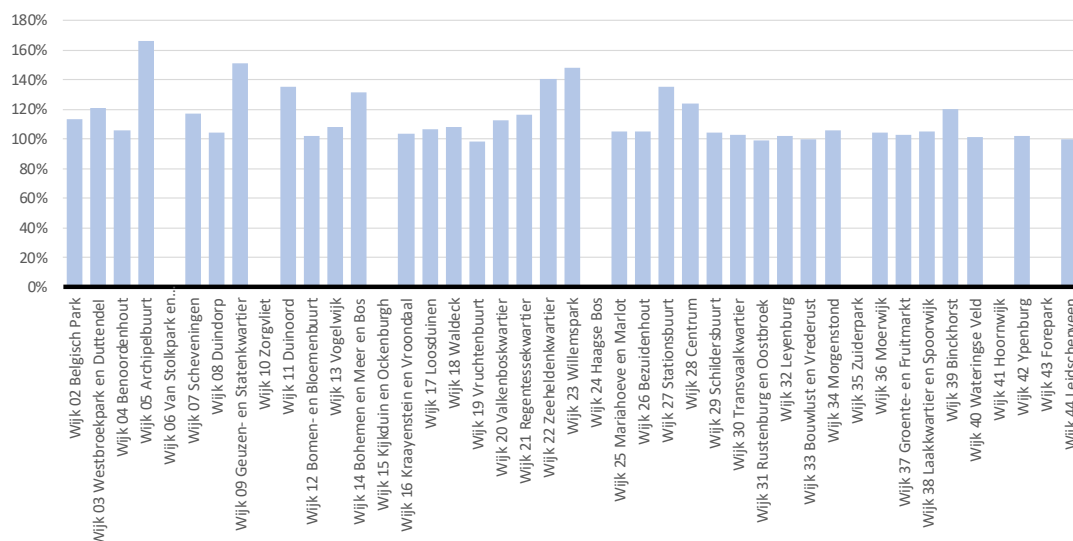


Kamerbewoning komt vaker voor in wijken met een goedkope woningvoorraad (figuur 3-3). Dat betekent echter niet dat kamerbewoning altijd in de goedkoopste woningen per wijk plaatsvindt. Als we kijken naar de WOZ-waarde van de woningen waarin kamerbewoning plaatsvindt, dan blijkt het niet zo te zijn dat woningen met kamerbewoning een lagere waarde hebben dan woningen zonder kamerbewoning (figuur 3-4 en 3-5). Gemiddeld ligt de WOZ-waarde van eengezinswoningen per wijk een paar procenten hoger dan de waarde van woningen in diezelfde wijk zonder kamerbewoning. Voor appartementen is het verschil groter. Kamerbewoning komt dus weliswaar vaak voor in de goedkoopste wijken, maar het is niet zo dat het in de goedkoopste woningen in die wijken plaatsvindt. Gezien het feit dat de gemiddelde WOZ-waarde in deze wijken vaak ruim onder de €165.000 ligt, gaat het in veel gevallen om woningen met een waarde van minder dan €165.000.

figuur 3-6 WOZ-waarde eengezinswoningen met kamerbewoning t.o.v. de totale voorraad



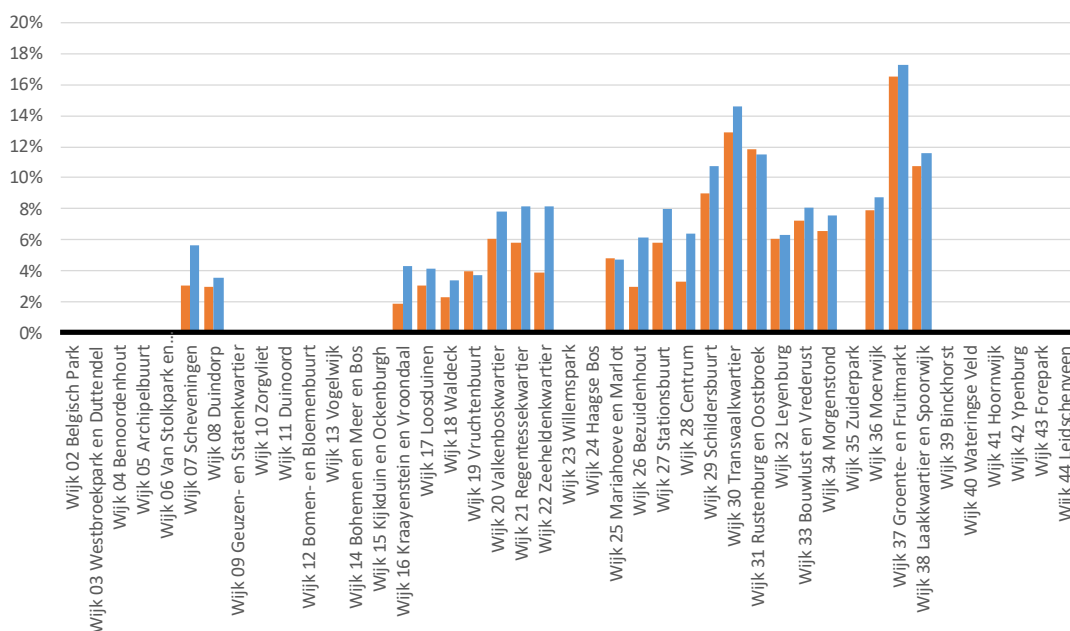
figuur 3-7 WOZ-waarde appartementen met kamerbewoning t.o.v. de totale voorraad



In de Woonagenda 2019-2023 is €165.000 als prijsgrens van de goedkope woningvoorraad aangegeven. In de maatregel van maart 2020 is bepaald dat woningen in wijken met een ge-

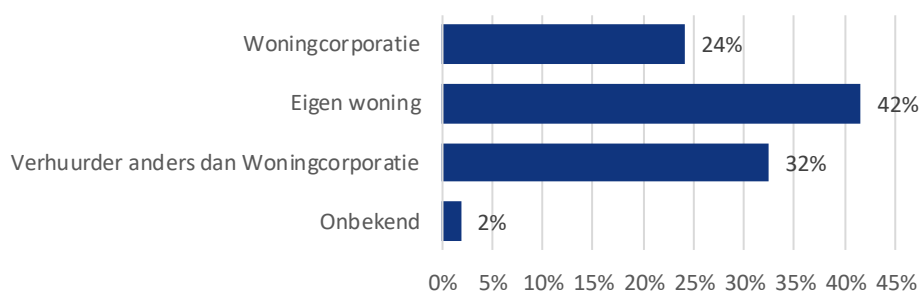
middelde WOZ-waarde onder die €165.000 niet meer in aanmerking komen voor kamerverhuur. In lijn met het beeld uit de figuren 3-4 en 3-5 is het niet zo dat woningen met een WOZ-waarde van minder dan €165.000 vaker gebruikt worden voor kamerbewoning dan de duurdere woningen. In de totale woningvoorraad ligt het percentage kamerbewoning een fractie hoger dan in de voorraad tot €165.000: 8,0% van het totaal tegen 7,5% in de goedkope voorraad. Wel is het zo dat kamerbewoning naar verhouding vaker voorkomt in *wijken* die gemiddeld een woningwaarde van minder dan €165.000 hebben.

figuur 3-8 Aandeel kamerbewoning in woningen tot €165.000 (oranje) en daarboven (blauw)



Er vindt iets meer kamerbewoning plaats in duurdere woningen dan in woningen met een WOZ-waarde tot €165.000. Naar waarde per m2 woonoppervlakte is het beeld echter dat de woningen met kamerbewoning iets minder waard zijn. Het zijn dus in de buurten waar kamerbewoning plaatsvindt, niet per se de goedkoopste woningen, maar wel de in verhouding tot hun grootte relatief goedkope woningen. Dat blijkt ook wel uit een vergelijking van de oppervlaktes: die is voor woningen met kamerbewoning al snel 10% tot 20% groter dan de gemiddelde woning in dezelfde wijk. Kamerbewoning vindt dus vooral plaats in de wat grotere woningen in de goedkopere wijken in Den Haag; vaak zijn dat in de praktijk nog steeds woningen met een WOZ-waarde van minder dan €165.000. Dat ondersteunt de gedachte van de recente maatregel om kamerbewoning in wijken met een gemiddeld lage WOZ-waarde te beperken.

figuur 3-9 Verdeling kamerbewoning naar eigendom van de woning



Het grootste aantal adressen met kamerbewoning betreft eigen woningen (7.860)²⁴. Procentueel is het aandeel echter groter in de groep huurwoningen van overige verhuurders: 11%, ofwel 6.130 woningen, ten opzichte van 7% van de koopwoningvoorraad. Vooral in de voorraad koopwoningen is het aantal adressen met kamerbewoning sterk toegenomen (+43%) in twee jaar. In de huurwoningen, zowel die van corporaties als die van overige verhuurders, was de toename in lijn met de gemiddelde toename in Den Haag met ongeveer 30% in twee jaar.

tabel 3-7 Kamerbewoning naar verschillende eigendomsvormen

	Totale woningvoorraad	Kamerbewoning 2017	Kamerbewoning	Aandeel	Ontwikkeling	Ontwikkeling (%)
Eigen woningen	106.900	5.500	7.860	7%	+2.360	+43%
Huurwoningen van corporaties	76.100	3.500	4.560	6%	+1.060	+30%
Huurwoningen van overige verhuurders	55.600	4.700	6.130	11%	+1.430	+30%
Eigendomsvorm onbekend	1.900	900	360	19%	-540	-60%
Totaal	240.500	14.600	18.900	8%	+4.300	+29%

3.2.4 Wie zijn de bewoners?

Volgens de interviews zijn de grootste groepen kamerbewoners studenten en arbeidsmigranten. Dat beeld wordt in het data-onderzoek bevestigd, met die kanttekening dat we strikt genomen geen inzicht hebben in deze twee groepen²⁵. Daar komt bij dat er volgens de gesprekken veel 'bewoners' zijn die er kortdurend verblijven en dus niet ingeschreven staan; dit zijn adressen die voor logies gebruikt worden. De gegevens in onderstaande tabellen wijzen met die twee kanttekeningen wel in de richting van studenten en arbeidsmigranten als meest voorkomende doelgroepen.

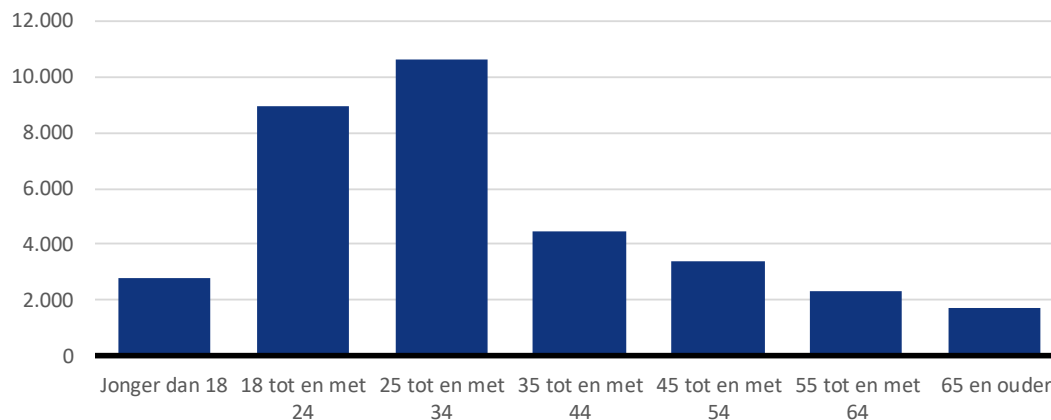
Onderscheiden naar leeftijd blijkt dat de meeste kamerbewoners relatief jong zijn. De grootste groepen zijn de 18-24-jarigen en de 25-34-jarigen. Tabel 3-8 onderscheidt daarbij studenten en niet-studenten. In absolute aantallen is de groep van 25 jaar en ouder de grootste groep kamerbewoners. Relatief gezien wonen jongeren echter vaker in een kamer: 14% van alle inwoners van Den Haag tot 25 jaar, tegen 6% van de oudere groep. Ook studenten

²⁴ Dit overlapt voor een groot deel met het kamerverhuurtype 'inwoning' in dit onderzoek (zie paragraaf 3.2.2), maar niet helemaal. Er vindt, ten eerste, ook inwoning plaats in huurwoningen. Ten tweede is het zo dat in dit onderzoek ook gekeken is naar de huishoudentypen op een adres, ook bij koopwoningen. Koopwoningen waar naast de eigenaar een ander niet-éénpersoonshuishouden woont zijn in dit onderzoek niet als 'inwoning' getypeerd.

²⁵ Voor arbeidsmigranten is dat omdat voor migranten vanuit andere EU-landen geen migratiemotief geregistreerd wordt; het is aannemelijk dat personen uit bepaalde landen hier wonen als arbeidsmigrant, maar het is niet zeker en daarnaast is het zo dat veel tijdelijke arbeidsmigranten niet ingeschreven staan en daarom niet in de data terug te vinden zijn. Voor wat betreft studenten is het zo dat deze groep niet strikt gedefinieerd is (dat was gemakkelijker toen studenten inkomen uit de basisbeurs hadden). Er is, bijvoorbeeld, geen strikt onderscheid te maken tussen een 24-jarige student die daarnaast een vrij grote bijbaan heeft en een 24-jarige werknemer die naast zijn baan een (deeltijd)studie volgt. In de tabellen is die onzekerheid terug te zien in het combineren van de aanduiding 'student' met andere typering (land van herkomst, leeftijd, inkomen, enzovoorts).

bewonen relatief vaak een kamer (15%). In absolute aantallen is de groep niet-studenten van 25 jaar en ouder echter veel groter.

figuur 3-10 Leeftijd van kamerbewoners



tabel 3-8 Leeftijd van kamerbewoners (studenten en niet-studenten)

	Student	Niet-student	Totaal
15 tot 24 jaar	4.490 (15%)	3.460 (13%)	7.950 (14%)
Ouder	2.850 (16%)	21.240 (6%)	24.090 (6%)
Totaal	7.340 (15%)	26.850 (6%)	34.190 (6%)

Tekstvak: Leeswijzer bij tabellen 3-8, 3-9 en 3-10

In de tabellen met de onderverdeling van de kamerbewoners naar verschillende groepen, worden de absolute aantallen kamerbewoners gegeven en daarnaast tussen haakjes het aandeel van de groep dat kamerbewoner is. Bij de groep studenten (zie tabel 3-8) is het bijvoorbeeld zo dat er 7.340 studenten een kamer bewonen, en dat is 15% van het totale aantal studenten in Den Haag. Er wonen in totaal meer niet-studenten in kamers (26.850), maar in vergelijking met de totale groep niet-studenten in Den Haag woont maar 6% van die groep op een kamer.

Eenzelfde beeld kan geschetst worden voor land van herkomst. Er is (en dat blijkt ook uit de cijfers) een behoorlijke groep internationale studenten in Den Haag, die vaak in kamers wonen, maar er zijn ook veel migranten met andere migratiemotieven die in kamers wonen. Internationale studenten vormen samen de groep die verhoudingsgewijs het vaakst in een kamer woont, met 30% van de studenten uit Midden- en Oost-Europa en 24% van de studenten uit andere landen als kamerbewoners. In aantallen zijn de grootste groepen echter te vinden bij de niet-studenten, zowel die uit Midden- en Oost-Europa als die uit andere delen van de wereld. 20% van de Haagse bevolking met een achtergrond in Midden- en Oost-Europa woont in een kamer, net als 10% van de Haagse bevolking met een achtergrond elders ter wereld (tabel 3-9).²⁶

²⁶ Er is geen uitsplitsing gemaakt voor de totale Haagse bevolking tussen de 'Overige Westerse landen' en 'Andere landen'. Daarom kunnen voor deze twee groepen geen percentages worden gegeven in de tabel. Voor beide groepen samen is het percentage 24% voor studenten en 10% voor niet-studenten.

tabel 3-9 Land van herkomst van kamerbewoners (studenten en niet-studenten)

	Student	Niet-student	Totaal
Nederland	4.080 (12%)	9.190 (3%)	13.260 (4%)
Midden- en Oost-Europa	420 (30%)	4.500 (19%)	4.910 (20%)
Overige Westerse landen	1.110	3.910	5.020
Andere landen	1.740	9.260	11.000
Totaal	7.340 (15%)	26.850 (6%)	34.190 (6%)

Kamerbewoning heeft vaak, maar niet altijd, financiële motieven; mensen wonen in een kamer omdat een zelfstandige woning niet betaalbaar is. Dat is echter niet altijd het geval; zeker in de huidige gespannen woningmarkt is er ook een behoorlijke groep die weliswaar voldoende inkomen heeft voor een zelfstandige woning, maar die vanwege de spoed waarmee een woning nodig is, toch in een kamer terecht is gekomen. Tabel 3-10 laat zien dat het aandeel kamerbewoners onder groepen zonder inkomen en met lage- of middeninkomens ongeveer gelijk is (7-8%), en dat het aandeel in de hoogste inkomensgroepen inderdaad veel lager ligt (3%).

tabel 3-10 Inkomen van kamerbewoners (studenten en niet-studenten)

	Student	Niet-student	Totaal
Geen inkomen	1.690 (27%)	9.180 (7%)	10.870 (8%)
40% laagste inkomens	4.640 (14%)	6.930 (6%)	11.570 (8%)
40% middelste inkomens	930 (14%)	8.640 (6%)	9.570 (7%)
20% hoogste inkomens	80 (7%)	2.110 (3%)	2.200 (3%)
Totaal	7.340 (15%)	26.850 (6%)	34.190 (6%)

We kunnen het inkomensniveau ook relateren aan de bron van inkomen. Dan blijkt (zie tabel 3-11) dat er naast de groep zonder inkomen vooral grote groepen zijn met een laag of gemiddeld inkomen uit arbeid die in kamers wonen. Er zijn in vergelijking daarmee relatief weinig huishoudens met een uitkering die in kamers wonen.

tabel 3-11 Inkomen van kamerbewoners onderscheiden naar inkomensbron

	Inkomen uit arbeid	AOW	Overige uitkering	Geen inkomen	Totaal
Geen inkomen	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	10.870 (8%)	10.870 (8%)
40% laagste inkomens	8.420 (11%)	1.020 (3%)	2.130 (6%)	n.v.t.	11.570 (8%)
40% middelste inkomens	8.460 (8%)	430 (2%)	680 (5%)	n.v.t.	9.570 (7%)
20% hoogste inkomens	2.100 (3%)	80 (1%)	20 (3%)	n.v.t.	2.200 (3%)
Totaal	18.980 (7%)	1.530 (2%)	2.820 (5%)	10.870 (8%)	34.190 (6%)

3.3 CBS-uitkomsten vergeleken met verleende vergunningen

We kijken, tot slot, naar de afwijking tussen het aantal adressen waarvoor een vergunning voor kamerbewoning en het aantal adressen waar volgens de CBS-cijfers kamerbewoning plaatsvindt (tabel 3-12). Het verschil is groot; er zijn voor 2.030 adressen van woningen vergunningen verleend, terwijl er op 18.900 woonadressen kamerbewoning plaatsvindt. Er is dus gemiddeld voor 11% van de kamerbewoning in Den Haag een vergunning afgegeven.

Omdat niet voor alle kamerbewoning een vergunning verplicht is, maar alleen voor de gevallen met vier personen of meer per woning, is het beter om dat aantal te vergelijken met de verleende vergunningen. In dat geval zijn het 2.030 vergunningen ten opzichte van 9.700 adressen met kamerbewoning, ofwel 21% vergunde kamerbewoning.

Nu valt een deel van de kamerbewoning te typeren als inwoning, waarbij iemand in zijn of haar eigen woning een kamer aan een ander verhuurt. Dat gebeurt in zowel koop- als huurwoningen, blijkt uit de cijfers. Formeel is hiervoor een vergunning vereist als er bij verhuur van een kamer in de eigen woning meer dan vier personen op het adres komen te wonen, maar het is de vraag in hoeverre bewoners zelf zich daarvan bewust zijn.²⁷ We weten niet in hoeverre de woningen waar sprake is van inwoning dezelfde woningen zijn als de woningen waar kamerbewoning met vier of meer personen plaatsvindt. Wel blijkt uit de cijfers dat bij inwoning er gemiddeld 4,1 bewoner per adres woont.

Het is daarom plausibel om te veronderstellen dat een aanzienlijk deel van de kamerbewoning met vier of meer personen tot de inwoning gerekend kan worden. Het aandeel van 12% van de kamerbewoning met vier of meer personen waarvoor een vergunning is afgegeven, moet in dat licht genuanceerd worden. In veel van de gevallen waarin er meer dan vier personen op een adres wonen zonder vergunning, gaat het niet om investeerders die woningen aankopen om die in verkamerde vorm te verhuren, maar om adressen waar de hoofdbewoner(s) een deel van hun woning door een ander huishouden laten gebruiken.

Op wijkniveau hebben we alleen gegevens over de vergunningen die vanaf 2013 zijn verleend (1.140 in totaal; zie paragraaf 3.1). Het aandeel verleende vergunningen verschilt per wijk. In Leyenburg worden relatief veel vergunningen verleend, voor meer dan de helft van het aantal adressen waar kamerbewoning met vier of meer personen plaatsvindt (53%). In andere wijken, zoals de Schilderswijk (6%) ligt het aandeel veel lager. In alle wijken ligt het aandeel vergunningen hoger, omdat er ook vergunningen uit de periode 2009 – 2013 bij zitten.

tabel 3-12 Kamerbewoning in vergelijking met het aantal vergunningen

	Aantal adressen	Adressen met vergunning voor kamerbewoning	kamerbewoning volgens CBS	inwoning	Kamerbewoning met 4 of meer personen (incl. inwoning)	% met vergunning
Wijk 01 Oostduinen	0	0		0	0	n.v.t.
Wijk 02 Belgisch Park	4.150	17	230	100	120	14%
Wijk 03 Westbroekpark en Duttendel	1.150	1	40	0	0	n.v.t.
Wijk 04 Benoordenhout	7.450	8	330	180	180	4%
Wijk 05 Archipelbuurt	3.700	5	190	90	100	5%
Wijk 06 Van Stolkpark en Scheveningse Bosjes	450	0	30	0	0	n.v.t.
Wijk 07 Scheveningen	10.100	42	500	200	220	19%
Wijk 08 Duindorp	2.850	0	100	30	60	0%
Wijk 09 Geuzen- en Statenkwartier	7.250	14	430	200	240	6%
Wijk 10 Zorgvliet	350	0	10	0	0	n.v.t.
Wijk 11 Duinoord	4.000	6	300	170	160	4%
Wijk 12 Bomen- en Bloemenbuurt	7.700	14	320	150	140	10%
Wijk 13 Vogelwijk	2.150	0	80	30	0	n.v.t.
Wijk 14 Bohemen en Meer en Bos	3.050	3	60	20	30	10%
Wijk 15 Kijkduin en Ockenburgh	1.200	0	30	10	0	n.v.t.
Wijk 16 Kraayenstein en Vroondaal	2.550	1	110	40	0	n.v.t.

²⁷ In de registratie van verleende vergunningen zijn geen vergunningen terug te vinden voor één kamer op een adres. Dat suggereert dat er voor een groot deel van de inwoning geen vergunning is aangevraagd.

	Aantal adressen	Adressen met vergunning voor kamerbewoning	kamerbewoning volgens CBS	inwoning	Kamerbewoning met 4 of meer personen (incl. inwoning)	% met vergunning
Wijk 17 Loosduinen	8.650	18	350	150	200	9%
Wijk 18 Waldeck	9.750	13	310	130	150	9%
Wijk 19 Vruchtenbuurt	4.550	9	170	80	70	13%
Wijk 20 Valkenboskwartier	9.600	55	740	340	300	18%
Wijk 21 Regentessekwartier	7.350	23	600	240	270	9%
Wijk 22 Zeeheldenkwartier	6.550	35	500	200	280	13%
Wijk 23 Willemspark	1.150	1	50	0	0	n.v.t.
Wijk 24 Haagse Bos	450	0	0	0	0	n.v.t.
Wijk 25 Mariahoeve en Marlot	8.600	5	380	160	160	3%
Wijk 26 Bezuidenhout	9.450	38	580	240	240	16%
Wijk 27 Stationsbuurt	7.050	54	570	180	260	21%
Wijk 28 Centrum	12.150	49	750	270	260	19%
Wijk 29 Schildersbuurt	12.450	53	1.440	660	880	6%
Wijk 30 Transvaalkwartier	6.150	55	990	530	620	9%
Wijk 31 Rustenburg en Oostbroek	8.450	64	1.040	560	480	13%
Wijk 32 Leyenburg	7.650	116	480	220	220	53%
Wijk 33 Bouwlust en Vrederust	12.550	84	1.080	580	640	13%
Wijk 34 Morgenstond	9.550	32	760	380	410	8%
Wijk 35 Zuiderpark	100	0	0	0	0	n.v.t.
Wijk 36 Moerwijk	10.400	88	940	460	490	18%
Wijk 37 Groente- en Fruitmarkt	1.700	44	340	180	230	19%
Wijk 38 Laakkwartier en Spoorwijk	19.300	147	2.410	1.170	1.160	13%
Wijk 39 Binckhorst	250	0	20	0	0	n.v.t.
Wijk 40 Wateringse Veld	7.600	8	530	280	390	2%
Wijk 41 Hoornwijk	50	1	0	0	0	n.v.t.
Wijk 42 Ypenburg	9.700	14	660	320	460	3%
Wijk 43 Forepark	50	0	0	0	0	n.v.t.
Wijk 44 Leidschenveen	7.200	5	390	170	260	2%
		2.030	18.900	8.710	9.700	21%

4 Kamerbewoning, overlast en leefbaarheid

Er zijn signalen dat kamerbewoning een negatieve invloed heeft op de Haagse wijken. In dit hoofdstuk gaan we in op de vragen rondom leefbaarheid, ervaren overlast en kamerbewoning. We doen dat eerst op basis van gemelde overlast. Vervolgens gaan we na in hoeverre er op basis van de actuele cijfers over kamerbewoning een relatie is tussen kamerbewoning en de leefbaarheid van wijken.

4.1 Overlastmeldingen

Inwoners van Den Haag die overlast in hun woonomgeving ervaren, kunnen dit melden bij het Meld- en Steunpunt Woonoverlast (verder MSW) van de Haagse Pandbrigade (zie paragraaf 2.4). Het MSW registreert deze meldingen en laat, indien daar voldoende aanleiding voor is, de feitelijke situatie beoordelen door een inspecteur. Vervolgens kan de gemeente, indien er daadwerkelijk sprake is van overlast, handhavend optreden.

Om te analyseren in hoeverre er een samenhang is tussen overlastmeldingen en vergunde kamerbewoning, zijn de meldingen en vergunningen op adresniveau aan elkaar gekoppeld. Van alle vergunningen en van ongeveer 85% van de overlastmeldingen was het adres op het niveau van postcode, huisnummer en –letter bekend.²⁸ Dat betreft in totaal 1.139 adressen met één of meer verleende vergunningen voor kamerbewoning²⁹ en 9.476 adressen met ten minste één overlastmelding. Tabel 4-1 vat de relatie tussen overlastmeldingen en verleende vergunningen voor kamerbewoning samen.³⁰

tabel 4-1 Verleende vergunningen en overlastmeldingen 2013 – 2019

	geen vergunning	wel vergunning	totaal	
geen overlastmelding	275.039	864	275.903	0,31%
wel overlastmelding	9.201	275	9.476	2,90%
totaal	284.240	1.139	285.379	0,40%
	3,2%	24,1%	3,3%	

Bron: Gemeente Den Haag; bewerking RIGO.

Uit tabel 4-1 blijkt dat bij het merendeel van de adressen waar een vergunning voor kamerbewoning verleend is, geen overlast ervaren wordt (864 van de 1.139 adressen), maar dat er naar verhouding wel vaker overlast ervaren wordt bij adressen waar een vergunning voor kamerbewoning verleend is. Van de 1.139 adressen met een vergunning voor kamerbewoning is op 275 adressen melding gemaakt van ervaren overlast (24,1%); bij ruim 75% van de adressen is dus geen overlast gemeld. Van de resterende adressen, waar geen vergunning verleend wordt, wordt echter slechts bij ongeveer 3% een melding van overlast gemaakt.

²⁸ Er is niet gekoppeld op andere toevoegingen dan huisletters, omdat deze onvoldoende precies geregistreerd zijn. De resterende 10% betreft voor een deel meldingen (706) die niet aan één specifiek adres gerelateerd zijn en meldingen waarbij in de registratie van het adres een fout gemaakt is.

²⁹ Er is één adres met drie verleende vergunningen en er zijn vijftien adressen met twee verleende vergunningen.

³⁰ In deze tabel zijn ook adressen die volgens de BAG geen woonfunctie hebben, meegeteld; daarom wijkt het totaal aantal adressen af van de Haagse woningvoorraad.

Het MSW classificeert de meldingen naar de vorm van overlast. Er worden daarbij vier hoofdcategorieën onderscheiden:

- Achterstallig onderhoud
- Illegale bouw
- Illegale (over)bewoning
- Woonoverlast

Uit een analyse van het type overlast dat gemeld wordt (tabel 4-2) blijkt dat bij kamerbewoning naar verhouding vooral vaak melding wordt gemaakt van illegale overbewoning.³¹ Van het totaal aantal meldingen op adressen waar geen vergunning verleend is, gaat 13% over de categorie 'illegale (over)bewoning'. Bij kamerbewoning is dit 37%. Tegelijk is het echter zo dat alle vormen van overlast bij adressen waar een vergunning voor kamerbewoning is afgegeven, vaker gemeld wordt. Achterstallig onderhoud wordt, bijvoorbeeld, gemeld op 0,3% van de adressen zonder vergunning, maar – ruim twee keer zo vaak – op 1,1% van de adressen met kamerbewoning. Dat patroon geldt voor alle vormen van overlast, maar het meest voor illegale (over)bewoning.

tabel 4-2 Verleende vergunningen en overlastmeldingen: type overlast

	geen kamerbewoning			wel kamerbewoning		
Achterstallig onderhoud	696	8% ³²	0,3% ³³	12	4%	1,1%
Illegale (over)bewoning	1.224	14%	0,5%	121	37%	10,8%
Illegale bouw	617	7%	0,2%	11	3%	1,0%
Woonoverlast	6.171	71%	2,4%	180	56%	16,0%
	8.708	100%		324	100%	

Bron: Gemeente Den Haag; bewerking RIGO.

In de praktijk komt het nogal eens voor dat naar aanleiding van een overlastmelding en een inspectie ter plaatse, er achteraf een vergunning verleend wordt voor het legaliseren van de aangetroffen kamerbewoning. Om na te gaan hoe vaak dat voorkomt, is de datum van vergunningverlening vergeleken met de datum dat de eerste overlastmelding op het betreffende adres gedaan werd (tabel 4-3). Uit die analyse blijkt dat er inderdaad veel adressen zijn waar de eerste melding in hetzelfde jaar plaatsvindt als de vergunningverlening voor kamerbewoning.

tabel 4-3 Verleende vergunningen en overlastmeldingen: samenhang in jaren

eerste melding eerder	eerste melding in het tweede jaar voor vergunningverlening	eerste melding in het jaar voor vergunningverlening	eerste melding in zelfde jaar als vergunning	eerste melding in het jaar na vergunningverlening	eerste melding in het tweede jaar na vergunningverlening	eerste melding later
17	14	39	103	30	32	40

³¹ Het aantal meldingen in tabel 5-2 is groter dan in tabel 5-1, omdat er op één adres meerdere typen overlast gemeld kunnen zijn.

³² Deze kolom geeft het percentage van het *totaal aantal overlastmeldingen* dat in de betreffende categorie valt.

³³ Deze kolom geeft het percentage van het *aantal woningen* waarbij een melding in deze categorie is gedaan.

6,2%	5,1%	14,2%	37,5%	10,9%	11,6%	14,5%
------	------	-------	-------	-------	-------	-------

We kunnen deze analyse nog verder specificeren voor de jaren 2017 – 2019 (tabel 4-4); voor eerdere jaren is de datum eerste vergunningverlening niet exact bekend, maar alleen het jaar van eerste vergunningverlening. Er zijn 108 adressen waar de datum van vergunningverlening bekend is en waar ook (ten minste één) overlastmelding gedaan is. In het merendeel van de gevallen ligt de eerste melding inderdaad eerder dan de vergunningverlening, zoals ook uit tabel 4-3 al bleek. In 31 van de 108 gevallen ligt de eerste melding binnen het jaar voor vergunningverlening.

tabel 4-4 Verleende vergunningen en overlastmeldingen: samenhang in de tijd

	Aantal adressen
meer dan een jaar voor vergunningverlening	30
tot een jaar voor vergunningverlening	31
tot een jaar na vergunningverlening	28
meer dan een jaar na vergunningverlening	19

Bron: Gemeente Den Haag; bewerking RIGO.

Over kamerbewoning worden naar verhouding meer meldingen van overlast gedaan in wijken met een hogere score voor 'Prettig wonen'. In tabel 4-5 is onderscheid gemaakt tussen drie groepen van wijken: de eerste groep heeft in het onderzoek 'Prettig wonen' van bewoners een cijfer lager dan 6,5 gekregen, de tweede groep heeft een cijfer tussen 6,5 en 7,5 gekregen en de derde groep heeft van bewoners een rapportcijfer van 7,5 of hoger gekregen. Voorbeelden van wijken uit de eerste groep zijn Transvaal, Moerwijk en Laakkwartier. Tot de tweede groep behoren bijvoorbeeld Leyenburg, Wateringse Veld en Scheveningen en de derde groep bevat onder andere Benoordenhout en Ypenburg.

tabel 4-5 Vergunde kamerbewoning en overlastmeldingen in wijken naar 'Prettig wonen'-score

	aantal woningen	percentage adressen met overlastmelding	adressen vergunde kamerbewoning	percentage vergunde kamerbewoning	kamerbewoning met overlastmelding	percentage overlastmeldingen
Score lager dan 6,5	85.760	4,4%	569	0,66%	119	20,9%
Score 6,5-7,4	102.563	3,2%	392	0,38%	112	28,6%
score hoger dan 7,5	84.099	2,7%	173	0,21%	44	25,4%

Bron: Gemeente Den Haag; bewerking RIGO.

In de wijken uit de eerste groep komt vergunde kamerbewoning naar verhouding het vaakst voor, bij 0,7% van de adressen. In de middelste groep is dat bij 0,4% van de adressen en in de groep wijken met de hoogste score is dat bij 0,2% van de adressen. Ook het percentage overlastmeldingen in het algemeen is bij de wijken met de laagste score van bewoners het hoogst: er zijn in die wijken meldingen over ruim 4% van de adressen, tegen ruim 3% in de middengroep en een kleine 3% in de groep met de hoogste scores. Als het gaat om het percentage adressen met vergunde kamerbewoning waar een melding over gedaan is, is het beeld echter anders: vooral in de middengroep worden veel meldingen over kamerbewoning gedaan (28,5%) en het aandeel in de groep met de beste leefbaarheidsscore is iets lager (25,4%). Het aandeel meldingen in de groep met de laagste leefbaarheidsscore is duidelijk lager met 20,8%.

4.2 Relatie met leefbaarheid

Tot slot van dit onderzoek kijken we naar het voorkomen van kamerbewoning in de verschillende wijken in vergelijking met de leefbaarheid per wijk. We gebruiken daarvoor de cijfers uit het onderzoek Prettig Wonen en cijfers uit de Leefbaarometer.³⁴ De tabel in bijlage 4 geeft de gebruikte data voor deze analyse weer. In de daarop volgende figuren wordt de relatie tussen kamerbewoning en leefbaarheid uitgewerkt.

Er is een duidelijke correlatie tussen het aantal verleende vergunningen en de score volgens 'Prettig wonen' of de Leefbaarometer (figuur B4-1 en B4-2 in bijlage 4). Het verband tussen beide is duidelijk negatief: in wijken met meer vergunningen voor kamerbewoning is het over het algemeen minder prettig wonen. Datzelfde geldt als we kijken naar het totale aantal kamerbewoners op basis van de CBS-cijfers. Ook dan is er een verband tussen het aantal kamerbewoners en de leefbaarheid per wijk, waarbij de leefbaarheid slechter is in wijken met meer kamerbewoning. Het verband geldt ook op een lager schaalniveau. Als we de relatie tussen het aantal kamerbewoners en de leefbaarheidsscore op het niveau van de 6-positie-postcodegebieden met elkaar vergelijken, is het beeld hetzelfde als op wijkniveau: er vindt meer kamerbewoning plaats in postcodegebieden die minder positief gewaardeerd worden door bewoners.

Het verband tussen kamerbewoning en leefbaarheid is veel zwakker als we kijken naar het aandeel kamerbewoning per wijk (figuur B4-3). De samenhang tussen het totale aantal kamerbewoners en de leefbaarheid is sterker dan wanneer we naar concentraties kijken. Ook op dit punt is het beeld op het niveau van de PC6-gebieden hetzelfde. Dat suggereert dat het niet zo is dat het de concentratie van kamerbewoners is die negatief samenhangt met de leefbaarheid.

Opvallend is ook dat kamerbewoning nagenoeg niet samenhangt met de ontwikkeling van de leefbaarheid tussen 2016 en 2018 (figuur B4-4 en B4-5).³⁵ Er is geen verband tussen het aantal adressen met kamerbewoning per wijk en de ontwikkeling van de leefbaarheid en er is ook geen verband tussen de toename van het aantal adressen met kamerbewoning per wijk en de ontwikkeling van de leefbaarheid.³⁶

Andersom is dat verband er wel (figuur B4-6). De wijken waar volgens de Leefbaarometer bewoners in 2016 minder tevreden waren over hun woonomgeving, zijn de wijken waar statistisch gezien het aantal adressen met kamerbewoning het sterkst toegenomen is. Dat suggereert dat de wijken met een mindere leefbaarheid meer kamerbewoning aantrekken en niet dat kamerbewoning leidt tot een achteruitgang van de leefbaarheid.

Een belangrijke kanttekening bij deze cijfers is dat alleen kamerbewoning waarbij bewoners staan ingeschreven op het adres is meegerekend, en dat daarnaast ook kamerbewoning in de vorm van inwoning is meegerekend. Dat betekent dat het deel van de kamer'bewoning' dat vermoedelijk het meeste overlast geeft (de adressen met vooral een logiesfunctie) niet

³⁴ Zie <http://www.leefbaarometer.nl>; het voordeel van de Leefbaarometer is dat de cijfers over een langere periode beschikbaar zijn, zodat ook trends in beeld gebracht kunnen worden.

³⁵ En ook niet met de ontwikkeling tussen 2014 en 2016 of met de ontwikkeling tussen 2014 en 2018; de uitkomsten hiervan zijn vergelijkbaar, maar niet in het rapport weergegeven.

³⁶ Ook met het *aandeel* kamerbewoning in 2017 of 2019 is er geen samenhang. Deze zijn niet in het rapport weergegeven.

meegerekend wordt, en een deel dat waarschijnlijk het minste overlast geeft (inwoning) juist wel.

5 Conclusies en slotbeschouwing

In de vorige hoofdstukken hebben we verschillende aspecten van kamerbewoning in Den Haag belicht. Zoals in de inleiding is aangegeven, is één van de doelen van dit onderzoek het bepalen of aanpassing van het beleid al dan niet wenselijk is. Vooral met het oog daarop maken we in dit hoofdstuk een aantal concluderende opmerkingen, die niet zo zeer herhalen wat er in de voorgaande hoofdstukken geschreven is, als wel op grond van die informatie naar eventuele aanpassingen in het beleid kijken.

5.1 Vooraf: beleid, cijfers en praktijk

In dit onderzoek hebben we op basis van verschillende bronnen gekeken naar de praktijk van kamerbewoning in Den Haag. Het uitgangspunt daarbij was de definitie van kamerbewoning volgens het Haagse beleid: van kamerbewoning is sprake wanneer er op één adres meer dan één huishouden woont. In de uitwerking van het beleid gaat het vervolgens om het aantal personen dat op het adres woont: tot en met drie personen mag zonder vergunning met meerdere huishoudens op één adres gewoond worden en vanaf vier personen is een vergunning nodig.

In de praktijk zit er naar twee kanten toe spanning tussen, enerzijds, datgene wat als kamerbewoning benoemd en ervaren wordt en, anderzijds, wat er volgens het beleid onder valt. Er is een behoorlijk groot aantal adressen waar volgens het beleid sprake is van kamerbewoning, omdat er meer dan één huishouden op het adres woont, maar waar dat in de beleving van mensen niet zo is. Dit zijn adressen waar sprake is van inwoning: er is een neef die een zolderkamer huurt, of een dochter van een kennis die met spoed woonruimte in Den Haag zoekt. De indruk uit de cijfers is dat in deze situaties vrijwel nooit een vergunning wordt aangevraagd, terwijl dat in veel gevallen (in deze gevallen is heel vaak sprake van bewoning met meer dan vier personen) wel vereist is.

Aan de andere kant zijn er de adressen die feitelijk voor logies gebruikt worden; waar mensen (meest tijdelijke arbeidsmigranten) kortdurend verblijven zonder zich in te schrijven. Omdat deze mensen vaak niet ingeschreven zijn, worden ze niet in de analyses meegenomen; strikt genomen is er in deze gevallen geen sprake van bewoning. Tegelijkertijd is het zo dat juist deze situaties in de praktijk tot veel overlast en bezwaren leiden; inspecteurs en omwonenden geven aan dat de taalbarrière en het feit dat bewoners zo snel wisselen de overlastbeleving verergeren.

Bij alles wat we op basis van het onderzoek concluderen is dit een belangrijke kanttekening. De relatie tussen de cijfers, het beleid en de praktijk van kamerbewoning is complex. Dat moet bij de duiding van de uitkomsten steeds bedacht worden.

5.2 Toename, hangt waarschijnlijk samen met grote druk op de woningmarkt

De eerste conclusie is dat er sprake is van een behoorlijke toename van kamerbewoning in Den Haag. Dat blijkt uit het aantal verleende vergunningen in de afgelopen jaren en uit de indruk van de afdeling V&T dat het aantal aanvragen alleen maar toeneemt. Ook de cijfers van het CBS wijzen in die richting. Er is sprake van een toename van de vergunde kamerbewoning, maar ook van een toename van niet-vergunde maar wel vergunningplichtige kamerbewoning: woningen waar kamerbewoning plaatsvindt met vier of meer personen zonder dat er een vergunning verleend is. Daarnaast heeft men de indruk (maar die kunnen we niet

met cijfers staven) dat het aantal adressen dat gebruikt wordt voor logies voor tijdelijke bewoners (vaak arbeidsmigranten) ook toeneemt.

De belangrijkste factor om deze ontwikkeling te verklaren, is de grote druk op de Haagse woningmarkt. Eigenlijk alle geïnterviewde partijen geven aan dat dé belangrijkste factor die kamerbewoning stimuleert, het tekort aan alternatieven is. Dat geldt voor bewoners; zij wonen in een kamer met gedeelde voorzieningen, omdat er voor hen geen (betaalbaar) alternatief is. Het geldt ook voor die verhuurders die kamers verhuren naast hun eigenlijke bedrijf als uitzendbureau voor buitenlandse werknemers; zij geven aan dat er geen andere manier is om hun personeel te huisvesten dan om zelf woningen aan te kopen en er kamers in te verhuren.

De uitkomsten wekken de indruk dat het beleid niet het effect heeft gehad om de toename van kamerbewoning van vier of meer personen per woning tegen te gaan. Kamerbewoning neemt toe, ook met vier of meer personen per adres, ook in die wijken waar vergunningen niet worden verleend (zie de tabel in bijlage 2). Dat is niet heel verwonderlijk in het licht van de grote druk op de woningmarkt; er is zo veel vraag naar woonruimte dat bewoners geen andere keuze hebben en dat het (al dan niet bewust) nemen van het risico voor verhuurders al snel aantrekkelijk is. Daarnaast is er de grote groep adressen waar inwoning plaatsvindt, vaak zonder vergunning. Deze vorm van wonen wordt niet als 'kamerbewoning' beleefd, terwijl het dat volgens de beleidsdefinitie wel is, maar geeft wel ruimte voor grote groepen bewoners die betaalbaar en snel woonruimte in Den Haag zoeken.

Als het gaat om de toekomst van kamerbewoning in Den Haag betekent dit vermoedelijk dat alleen inzetten op strengere handhaving onvoldoende effectief zal zijn. Er is bij de huidige druk op de woningmarkt een te sterke prikkel om met meer dan één huishouden een woning te delen. Handhavers geven aan dat het niet mogelijk is om alle adressen waar mogelijk sprake is van kamerbewoning aan nadere inspecties te onderwerpen. Een oplossing moet ook een reëel alternatief bieden voor de grote vraag naar kamers die er in Den Haag is. Dat kan, bijvoorbeeld, betekenen dat er op enkele plaatsen in Den Haag grotere campusachtige terreinen worden ontwikkeld voor doelgroepen zoals studenten en arbeidsmigranten.

5.3 Vergunningsstelsel lijkt effect te hebben op de kwaliteit van de woningen

In vergelijking met de vorige evaluatie in 2017 valt op dat de gemeentelijke handhavers positiever zijn over de staat van de verkamerde woningvoorraad. De interviews suggereren dat de periodieke controles die horen bij de verleende vergunning hun vruchten afwerpen. Er is naar de indruk van de handhavers, bijvoorbeeld, minder sprake van gevallen van extreme overbewoning (enkele tientallen bewoners per adres). Ook heeft men de indruk dat de bouwtechnische staat van de woningen waar kamerbewoning plaatsvindt, beter is. In het algemeen geven de betrokken ambtenaren aan dat de meeste verhuurders bekend zijn met het gemeentelijk beleid en zich daar ook aan committeren, en dat wordt bevestigd in de interviews met verhuurders. Dat gaat, bijvoorbeeld, ook om het omgaan met overlastervaringen door omwonenden.

Het beleid met de verplichte vergunningverlening heeft daarom wellicht minder invloed als het gaat om het beperken van het aantal gevallen van kamerbewoning in Den Haag, maar des te meer op de kwaliteit van de verkamerde woningvoorraad. Dat suggereert, paradoxaal genoeg, dat een begrensde verruiming van de mogelijkheden om een vergunning voor kamerbewoning te krijgen wel eens meer invloed zou kunnen hebben dan een verdere inperking van de mogelijkheden. De gedachte daarachter is als volgt: als het inderdaad zo is (zie paragraaf 5.2) dat alleen handhaving onvoldoende is om in het licht van de grote vraag naar

woonruimte de toename van kamerbewoning te beperken, dan geeft een vergunningstelsel in elk geval meer grip op de woningen waar kamerbewoning plaatsvindt. Woningen waar kamerbewoning plaatsvindt, zijn dan beter in beeld en er kan beter nagegaan worden of er sprake is van illegale situaties. Handhaving capaciteit kan dan gericht worden ingezet voor de werkelijk problematische gevallen van kamerbewoning. Dat gaat dan, bijvoorbeeld, om de gevallen waar feitelijk sprake is van logies.

5.4 Kamerbewoning, leefbaarheid en betaalbaarheid

De uitkomsten in hoofdstuk 4 suggereren dat de belangrijkste relatie tussen kamerbewoning en leefbaarheid niet ligt in een achteruitgang van de leefbaarheid vanwege kamerbewoning. Uit gesprekken met verschillende betrokken partijen en met bewoners en omwonenden blijkt dat deze relatie er op heel lokaal niveau wel is, maar uit de cijfers blijkt dat de relatie op het niveau van wijken als geheel eerder andersom ligt, waarbij wijken met een slechte leefbaarheidsscore meer kamerbewoning aantrekken.

Hierbij speelt de discrepantie tussen de beleving van kamerbewoning en de feitelijke definitie (zie paragraaf 5.1) een belangrijke rol. Veel problemen die rond kamerbewoning gemeld worden, gaan bij nadere inspectie om adressen waar mensen niet als bewoners zijn ingeschreven, maar kortdurend verblijven. Tegelijk is het zo dat veel als kamerbewoning geregistreerde situaties – de adressen met inwoning – niet beleefd worden als ‘kamerbewoning’, en in de praktijk vermoedelijk ook niet voor overlast zorgen.

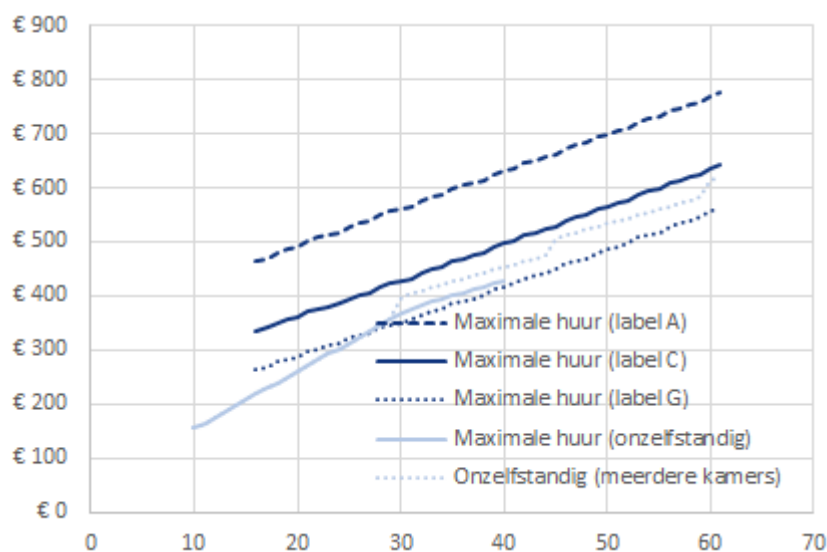
We kunnen een aantal factoren noemen om die uitkomst te verklaren. Uit de interviews en ook uit de data-analyse blijkt, allereerst, dat kamerbewoners over het algemeen mensen zijn die op de woningmarkt minder te kiezen hebben. Dat kan zijn vanwege inkomen of vanwege de spoed waarmee woonruimte gezocht wordt. In de gesprekken worden beide redenen vaak genoemd als motief voor kamerbewoning. Uit de CBS-analyse blijkt dat het voor een groot deel gaat om bewoners met weinig inkomen. Eén verklaring is dat de meeste mensen die *wel* iets te kiezen hebben op de woningmarkt de wijken met een slechte leefbaarheid bij voorkeur *verlaten*, waardoor in die wijken *naar verhouding* meer kamerbewoning plaatsvindt.

In relatie met het voorgaande zijn vanuit een investeerdersperspectief juist goedkope woningen met voldoende ruimte voor meerder huurders het aantrekkelijkst. Het zijn die woningen waar in verhouding tot de investeringskosten de huuropbrengsten het hoogst zijn. In die richting wijst ook de analyse van de WOZ-waarde van woningen met en zonder kamerbewoning: het zijn vaak woningen in de goedkoopste wijken, en binnen die wijken niet de goedkoopste woningen, maar wel woningen met veel ruimte voor weinig geld. Omdat er een heel duidelijke relatie is tussen leefbaarheid en woningprijzen, ligt het voor de hand dat vanuit investeerdersperspectief woningen in wijken met een slechte leefbaarheid al snel aantrekkelijker zijn dan woningen in betere wijken. Tegelijkertijd leidt dat er ook toe dat kamerbewoning ten koste gaat van de beschikbaarheid van betaalbare woningen voor zelfstandige huishoudens.

Daar komt nog het verschil tussen de puntensystemen voor zelfstandige woningen en voor onzelfstandige woonruimte bij. Verhuurders die zich houden aan het puntensysteem zullen bij nieuwere, kwalitatief betere woningen vaak constateren dat voor een zelfstandige woning een hogere huur gevraagd mag worden dan voor dezelfde woning in verkamerte staat (zie figuur 5-1). De achterliggende oorzaak is dat het puntensysteem voor zelfstandige woonruimte een aantal jaar geleden herzien is; sinds die tijd telt voor de maximale huur van zelfstandige woningen ook het energielabel en de WOZ-waarde mee. Die twee zorgen ervoor

dat een woning met een redelijk energielabel (ongeveer vanaf label C) en een behoorlijke WOZ-waarde (in de figuur is gerekend met een WOZ-waarde van €2.500 per m²) eigenlijk altijd hogere huren gevraagd kunnen worden als ze als zelfstandige woning verhuurd worden. In de figuur is dat te zien doordat de doorgetrokken donkerblauwe lijn (een woning met energielabel C, een WOZ-waarde van €2.500 per m² en de oppervlakte volgens de X-as) vrijwel altijd boven de gestippelde lichtblauwe lijn uitkomt. De lichtblauwe lijn is een benadering van de maximaal redelijke huur voor een woning van dezelfde oppervlakte in verkamerde staat. Bij een woning met label A is het verschil helemaal groot; die woning kan bij een oppervlakte van zo'n 60 m² waarschijnlijk geliberaliseerd worden (maximale huur boven de €737). In verkamerde staat is de woning in totaal in het gunstigste geval (als er vier kamers in kunnen worden gerealiseerd) maximaal zo'n €600 per maand aan huur waard³⁷.

figuur 5-1 Maximale huur in relatie tot woningoppervlakte voor zelfstandige en onzelfstandige woonruimte



De figuur laat ook zien dat het bij woningen met label G (de gestippelde donkerblauwe lijn) omgekeerd ligt. Volgens het puntensysteem mag in dat geval voor een woning van 60 m² maximaal zo'n €550 per maand worden gevraagd. In de vorm van vier kamers is de opbrengst per maand een paar tientjes hoger, en dat verschil wordt groter naarmate de woning groter wordt.

Dit verschil in systematiek tussen de twee puntensystemen zorgt ervoor dat vooral in de oudere en goedkopere delen van de woningvoorraad het financieel aantrekkelijk is om te verkameren. Op zijn beurt hangt een oude en goedkope woningvoorraad weer samen met leefbaarheid; dit zijn de buurten die over het algemeen minder aantrekkelijk worden gevonden. Kamerbewoning is door dit verschil over het algemeen aantrekkelijker in buurten met een slechtere waardering door bewoners.

³⁷ Zie RIGO, *Onzelfstandige kamerverhuur*, 2019. Beschikbaar op <https://www.rijksoverheid.nl/bina-ries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2019/08/26/rapport-onzelfstandige-kamerverhuur/rapport-onzelfstandige-kamerverhuur.pdf>.

5.5 Voor- en nadelen van de eenvoud van het beleid

In het beleid van de gemeente Den Haag is de keuze gemaakt voor eenvoud: het aantal personen per adres is bij kamerbewoning maatgevend voor het al dan niet vergunningplichtig zijn. Tot en met drie personen per adres is kamerbewoning vergunningvrij, voor adressen met vier personen of meer is een vergunning vereist. Het beleid is dat die vergunning buiten de kwetsbare gebieden in principe wordt verleend en daarbinnen niet.

De eenvoud van dit beleid is een kracht (en kan ook het draagvlak onder verhuurders verklaren); het geeft een bepaalde eenduidigheid die monitoring en handhaving vergemakkelijkt. Tegelijkertijd heeft deze eenvoud ook een keerzijde; er worden immers situaties gelijk behandeld die in de praktijk behoorlijk verschillen. De typologie van kamerbewoning in tabel 3-5 laat iets van die verschillen zien in de Haagse praktijk, ook qua aantallen. De vraag is hoe verdedigbaar de eenvoud van het beleid is in de verschillende situaties die daar zijn samengevat. Bijvoorbeeld: kamerbewoning met vier personen per adres is vergunningplichtig, onafhankelijk van de concrete vorm. Dat betekent dat een investeerder die een woning opkoopt en aan vier kamerbewoners verhuurt hetzelfde wordt behandeld als een gezin met één kind dat een kamer op zolder verhuurt. Of: een stel dat een kamer in hun eigen woning verhuurt aan een kamerbewoner is vanaf het moment dat er een kind geboren wordt ineens verplicht een vergunning voor die situatie aan te vragen.

Bij de evaluatie van het beleid is het van belang om het voordeel van de kracht van de eenvoud af te wegen tegen de vraag of men het terecht vindt om deze gevallen gelijk te behandelen. Dat geldt des te meer wanneer de problemen die met kamerbewoning gepaard kunnen gaan niet bij alle gevallen die nu als één en hetzelfde verschijnsel – kamerbewoning – worden getypeerd, in gelijke mate voorkomen.

Een alternatief is om ook andere factoren mee te laten wegen, zoals de vraag of men zelf in de woning woont (inwoning). Het grote verschil tussen het aantal adressen met kamerbewoning door vier of meer personen volgens het CBS en het aantal verleende vergunningen zou heel goed aan deze vorm van kamerbewoning toe te schrijven kunnen zijn (zie paragraaf 3.3). Daarnaast is de indruk uit het onderzoek ook dat deze vorm van kamerbewoning vanuit het perspectief van omwonenden veel minder problematisch is dan de vorm waarin een verhuurder die de woning niet zelf bewoont de kamers verhuurt.

5.6 Suggesties voor verdere beleidsvorming

Naast de aanbeveling uit de voorgaande paragraaf om de eenvoud van het beleid te heroverwegen, doen we in deze slotparagraaf nog een aantal suggesties voor de verdere beleidsvorming:

Behoud het vergunningstelsel. Het vergunningstelsel geeft de gemeente grip op de kwaliteit van de voorraad die voor kamerbewoning gebruikt wordt. Ook blijkt uit het onderzoek dat veel vergunde kamerbewoning niet voor problemen bij omwonenden zorgt. Het blijven werken met vergunningen geeft de gemeente meer mogelijkheden om op deze adressen overlast door kamerbewoning te voorkomen.

Bescherm de goedkope woningvoorraad. Illegale vormen van kamerbewoning kunnen een prijsopdrijvende werking hebben die huishoudens die op zoek zijn naar een zelfstandige woning geen kans laat op de woningmarkt. Dat wordt gesuggereerd in gesprekken met betrok-

kenen en is bij wat bekend is over huurprijsniveaus van (illegale) kamers plausibel. Een zelfbewoningsplicht³⁸ voor woningen in de goedkope voorraad (ofwel gedefinieerd op wijkniveau, ofwel op woningniveau) kan voorkomen dat veel van deze woningen door investeerders worden opgekocht. Overweeg als zo'n zelfbewoningsplicht is ingevoerd of de mogelijkheden om voor duurdere woningen een vergunning te verlenen, verruimd kunnen worden; dat zou de beschikbaarheid van betaalbare woonruimte in de stad ten goede komen.

Verbeter de (informatie)positie van huurders. Illegale kamerbewoning is extra aantrekkelijk voor verhuurders omdat de groep huurders in deze woningen vaak onbekend is met het Nederlandse huurrecht. Dat geeft verhuurders de mogelijkheid om huurders er bij handhaving snel uit te zetten, zonder financiële compensatie of aanbod van alternatieve woonruimte. Daarnaast worden vaak te hoge huren gevraagd voor deze kamers. Betere huurbescherming – bijvoorbeeld door via uitzendbureaus huurders in hun eigen taal te informeren over de rechten van huurders in Nederland – kan de aantrekkelijkheid van illegale kamerbewoning beperken.

³⁸ Of een andere maatregel die onderscheid maakt tussen inwoning en de vorm van kamerverhuur waarbij de eigenaar zelf niet in de woning woont.

Bijlage 1 Vergunningen en overlastmeldingen per wijk

Het aantal adressen is afgerond op vijftigtallen en het aantal adressen met overlastmelding is afgerond op vijftallen.

	Aantal adressen	Prettig wonen score	Adressen met overlastmelding	% Overlastmelding	Adressen met vergunning voor kamerbewoning	% Vergunde kamerbewoning	% Overlastmeldingen bij vergunde kamerbewoning
Wijk 01 Oostduinen	0	-	0	0%	0	0,00%	n.v.t.
Wijk 02 Belgisch Park	4.150	8,0	120	3%	17	0,41%	35%
Wijk 03 Westbroekpark en Duttendel	1.150	-	10	1%	1	0,09%	0%
Wijk 04 Benoordenhout	7.450	8,2	125	2%	8	0,11%	13%
Wijk 05 Archipelbuurt	3.700	8,2	85	2%	5	0,14%	0%
Wijk 06 Van Stolkpark en Scheveningse Bosjes	450	-	10	2%	0	0,00%	n.v.t.
Wijk 07 Scheveningen	10.100	7,4	305	3%	42	0,42%	36%
Wijk 08 Duindorp	2.850	7,2	55	2%	0	0,00%	n.v.t.
Wijk 09 Geuzen- en Statenkwartier	7.250	8,2	215	3%	14	0,19%	36%
Wijk 10 Zorgvliet	350	-	0	0%	0	0,00%	n.v.t.
Wijk 11 Duinoord	4.000	8,2	135	3%	6	0,15%	17%
Wijk 12 Bomen- en Bloemenbuurt	7.700	7,9	250	3%	14	0,18%	43%
Wijk 13 Vogelwijk	2.150	8,4	70	3%	0	0,00%	n.v.t.
Wijk 14 Bohemen en Meer en Bos	3.050	8,0	70	2%	3	0,10%	0%
Wijk 15 Kijkduin en Ockenburgh	1.200	-	20	2%	0	0,00%	n.v.t.
Wijk 16 Kraayenstein en Vroondaal	2.550	-	25	1%	1	0,04%	0%
Wijk 17 Loosduinen	8.650	7,2	165	2%	18	0,21%	28%
Wijk 18 Waldeck	9.750	7,4	190	2%	13	0,13%	46%
Wijk 19 Vruchtenbuurt	4.550	7,8	140	3%	9	0,20%	44%
Wijk 20 Valkenboskwartier	9.600	7,2	650	7%	55	0,57%	31%
Wijk 21 Regentessekwartier	7.350	7,4	365	5%	23	0,31%	9%
Wijk 22 Zeeheldenkwartier	6.550	7,8	195	3%	35	0,54%	11%
Wijk 23 Willemspark	1.150	-	30	3%	1	0,09%	0%
Wijk 24 Haagse Bos	450	-	5	1%	0	0,00%	n.v.t.
Wijk 25 Mariahoeve en Marlot	8.600	7,2	140	2%	5	0,06%	40%
Wijk 26 Bezuidenhout	9.450	7,7	285	3%	38	0,40%	34%
Wijk 27 Stationsbuurt	7.050	6,8	195	3%	54	0,77%	24%
Wijk 28 Centrum	12.150	7,0	325	3%	49	0,40%	16%
Wijk 29 Schildersbuurt	12.450	6,2	375	3%	53	0,43%	8%
Wijk 30 Transvaalkwartier	6.150	6,0	355	6%	55	0,89%	25%
Wijk 31 Rustenburg en Oostbroek	8.450	6,2	775	9%	64	0,76%	31%
Wijk 32 Leyenburg	7.650	7,1	320	4%	116	1,52%	31%
Wijk 33 Bouwlust en Vrederust	12.550	6,4	255	2%	84	0,67%	19%
Wijk 34 Morgenstond	9.550	6,4	235	2%	32	0,34%	19%
Wijk 35 Zuiderpark	100	-	0	0%	0	0,00%	n.v.t.

	Aantal adressen	Prettig wonen score	Adressen met overlastmelding	% Overlastmelding	Adressen met vergunning voor kamerbewoning	% Vergunde kamerbewoning	% Overlastmeldingen bij vergunde kamerbewoning
Wijk 36 Moerwijk	10.400	6,1	295	3%	88	0,85%	19%
Wijk 37 Groente- en Fruitmarkt	1.700	5,8	90	5%	44	2,59%	23%
Wijk 38 Laakkwartier en Spoorwijk	19.300	6,3	1100	6%	147	0,76%	21%
Wijk 39 Binckhorst	250	-	0	0%	0	0,00%	n.v.t.
Wijk 40 Wateringse Veld	7.600	7,3	120	2%	8	0,11%	63%
Wijk 41 Hoornwijk	50	-	5	7%	1	1,35%	0%
Wijk 42 Ypenburg	9.700	7,5	155	2%	14	0,14%	21%
Wijk 43 Forepark	50	-	0	0%	0	0,00%	n.v.t.
Wijk 44 Leidschenveen	7.200	7,5	105	1%	5	0,07%	0%

Bijlage 2: kamerbewoning naar aantal personen

	kamer- bewo- ning vol- gens	2 of 3 perso- nen (2017)	2 of 3 perso- nen	ontwikkeling		4 of meer perso- nen	4 of meer perso- nen	ontwikkeling	
Wijk 01 Oostduinen	0								
Wijk 02 Belgisch Park	230	30	80	+10	+8%	100	120	+30	+26%
Wijk 03 Westbroekpark en Duttendel	40								
Wijk 04 Benoordenhout	330	40	100	+50	+58%	150	180	+30	+20%
Wijk 05 Archipelbuurt	190	30	50	+20	+29%	80	100	+20	+30%
Wijk 06 Van Stolkpark en Scheveningse Bosjes	30								
Wijk 07 Scheveningen	500	120	160	+50	+24%	200	220	+30	+14%
Wijk 08 Duindorp	100	20	20	+10	+25%	30	60	+30	+79%
Wijk 09 Geuzen- en Statenkwartier	430	70	120	+30	+17%	180	240	+60	+33%
Wijk 10 Zorgvliet	10								
Wijk 11 Duinoord	300	50	90	+10	+12%	140	160	+20	+13%
Wijk 12 Bomen- en Bloemenbuurt	320	70	110	+40	+27%	100	140	+40	+41%
Wijk 13 Vogelwijk	80								
Wijk 14 Bohemen en Meer en Bos	70	20	20	+10	+32%	20	30	+10	+69%
Wijk 15 Kijkduin en Ockenburgh	30								
Wijk 16 Kraayenstein en Vroondaal	110								
Wijk 17 Loosduinen	350	50	100	+30	+25%	130	200	+60	+48%
Wijk 18 Waldeck	310	60	100	+40	+35%	140	150	+10	+6%
Wijk 19 Vruchtenbuurt	170	40	60	+30	+38%	60	70	+10	+18%
Wijk 20 Valkenboskwartier	740	160	280	+60	+16%	320	300	-20	-5%
Wijk 21 Regentessekwartier	600	120	210	+60	+20%	260	270	+10	+4%
Wijk 22 Zeeheldenkwartier	500	80	140	-10	-2%	210	280	+70	+32%
Wijk 23 Willemspark	50								
Wijk 24 Haagse Bos	0								
Wijk 25 Mariahoeve en Marlot	390	110	120	+80	+52%	120	160	+40	+32%
Wijk 26 Bezuidenhout	580	120	220	+30	+8%	180	240	+60	+33%
Wijk 27 Stationsbuurt	570	120	190	+70	+27%	260	260	+0	+2%
Wijk 28 Centrum	750	160	330	+80	+20%	230	260	+30	+11%
Wijk 29 Schildersbuurt	1.440	200	360	+180	+46%	680	880	+210	+31%
Wijk 30 Transvaalkwartier	990	100	270	+100	+35%	500	620	+120	+24%
Wijk 31 Rustenburg en Oostbroek	1.040	190	370	+220	+64%	410	480	+70	+17%
Wijk 32 Leyenburg	480	90	170	+80	+41%	150	220	+70	+50%
Wijk 33 Bouwlust en Vrederust	1.090	150	300	+140	+45%	560	640	+80	+15%
Wijk 34 Morgenstond	760	140	210	+40	+14%	310	410	+100	+32%
Wijk 35 Zuiderpark	0								
Wijk 36 Moerwijk	940	190	260	+80	+23%	410	490	+90	+21%
Wijk 37 Groente- en Fruitmarkt	340	30	90	+50	+75%	200	230	+30	+17%
Wijk 38 Laakkwartier en Spoorwijk	2.410	400	850	+460	+59%	950	1.160	+210	+22%
Wijk 39 Binckhorst	20								
Wijk 40 Wateringse Veld	530	40	100	+100	+209%	270	390	+120	+45%
Wijk 41 Hoornwijk	0								
Wijk 42 Ypenburg	660	70	130	+90	+78%	320	460	+140	+43%
Wijk 43 Forepark	0								
Wijk 44 Leidschenveen	390	30	90	+90	+267%	190	260	+70	+37%
	18.870	3.110	5.680	+2.210	+34%	8.000	9.700	+1.700	+21%

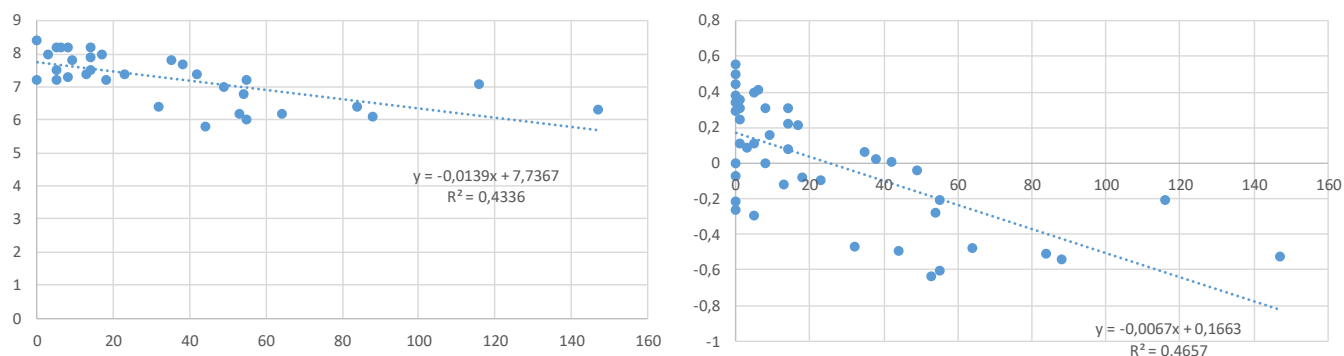
Bijlage 3: typologie van kamerbewoning per wijk

		Eén eenpersoonshuishouden verhuurt aan andere eenpersoonshuishoudens	Eén paar met of zonder kinderen + één of meer eenpersoonshuishoudens	Alleen eenpersoonshuishoudens	Overige vormen van kamerbewoning	Totaal
		(inwoning)	(inwoning)			
	Wie zijn kamerbewoners?	Alle bewoners m.u.v. de eigenaar	Eenpersoonshuishoudens	Alle bewoners	Alle bewoners	
Wijk 01 Oostduinen		0	0	0	0	0
Wijk 02 Belgisch Park		30	70	40	90	230
Wijk 03 Westbroekpark en Duttendel		0	0	0	0	0
Wijk 04 Benoordenhout		40	140	50	90	320
Wijk 05 Archipelbuurt		30	60	30	60	180
Wijk 06 Van Stolkpark en Scheveningse Bosjes		0	0	0	0	0
Wijk 07 Scheveningen		80	130	120	170	500
Wijk 08 Duindorp		0	30	0	40	80
Wijk 09 Geuzen- en Statenkwartier		50	150	50	180	430
Wijk 10 Zorgvliet		0	0	0	0	0
Wijk 11 Duinoord		60	110	50	80	300
Wijk 12 Bomen- en Bloemenbuurt		50	100	50	120	320
Wijk 13 Vogelwijk		0	30	0	40	60
Wijk 14 Bohemen en Meer en Bos		0	20	0	30	50
Wijk 15 Kijkduin en Ockenburgh		0	10	0	10	30
Wijk 16 Kraayenstein en Vroondaal		0	40	0	50	90
Wijk 17 Loosduinen		40	110	30	180	350
Wijk 18 Waldeck		30	110	20	160	310
Wijk 19 Vruchtenbuurt		30	50	30	60	170
Wijk 20 Valkenboskwartier		150	190	170	230	740
Wijk 21 Regentessekwartier		90	160	150	200	600
Wijk 22 Zeeheldenkwartier		90	110	180	130	500
Wijk 23 Willemspark		0	0	0	0	0
Wijk 24 Haagse Bos		0	0	0	0	0
Wijk 25 Mariahoeve en Marlot		50	120	70	160	390
Wijk 26 Bezuidenhout		90	150	170	170	580
Wijk 27 Stationsbuurt		70	110	210	180	570
Wijk 28 Centrum		80	190	270	210	750
Wijk 29 Schildersbuurt		130	530	130	650	1.440
Wijk 30 Transvaalkwartier		130	410	100	360	990
Wijk 31 Rustenburg en Oostbroek		170	390	140	350	1.040
Wijk 32 Levenburg		70	150	80	180	480
Wijk 33 Bouwlust en Vrederust		100	480	80	440	1.090
Wijk 34 Morgenstond		70	300	60	320	760
Wijk 35 Zuiderpark		0	0	0	0	0
Wijk 36 Moerwijk		100	360	130	350	940
Wijk 37 Groente- en Fruitmarkt		30	140	40	130	340
Wijk 38 Laakkwartier en Spoorwijk		310	860	490	750	2.410
Wijk 39 Binckhorst		0	0	0	0	0
Wijk 40 Wateringse Veld		30	250	20	240	530
Wijk 41 Hoornwijk		0	0	0	0	0
Wijk 42 Ypenburg		40	280	40	300	660
Wijk 43 Forepark		0	0	0	0	0
Wijk 44 Leidschenveen		20	160	10	210	390

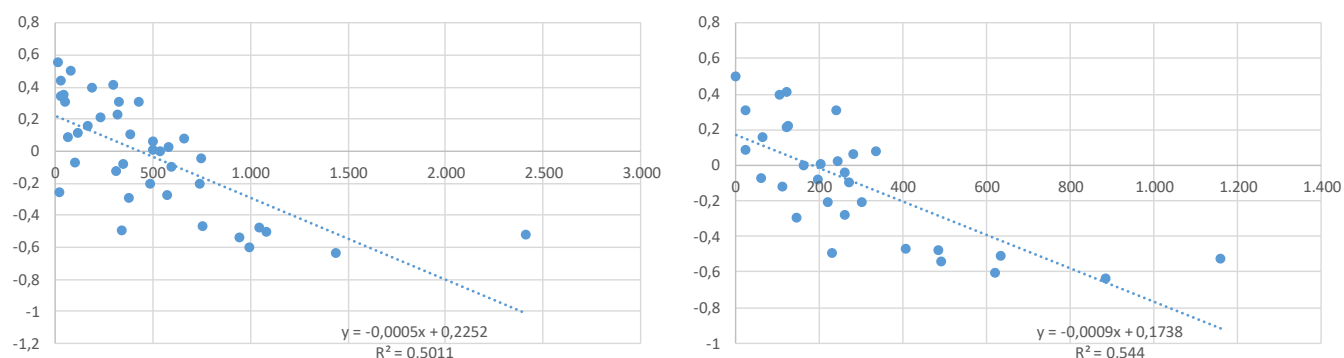
Bijlage 4: kamerbewoning en leefbaarheid

Wijknaam	'Prettig wonen' score	Score LBM 2018	Ontwikkeling LBM 2016 – 2018	Aantal vergunningen	Totaal kamerbewoning	Aandeel kamerbewoning	Kamerbewoning met 4 of meer personen	Toename kamerbewoning 2017 – 2019
Wijk 01 Oostduinen	n.v.t.	0,000	0,000	0		n.v.t.		0
Wijk 02 Belgisch Park	8	0,213	0,009	17	231	7%	121	33
Wijk 03 Westbroekpark en Duttendel	n.v.t.	0,355	-0,003	1	44	5%		13
Wijk 04 Benoordenhout	8,2	0,311	-0,005	8	328	5%	22	84
Wijk 05 Archipelbuurt	8,2	0,397	0,034	5	189	6%	104	43
Wijk 06 Van Stolkpark en Scheveningse Bosjes	n.v.t.	0,441	0,067	0	27	8%		5
Wijk 07 Scheveningen	7,4	0,010	-0,013	42	498	6%	204	80
Wijk 08 Duindorp	7,2	-0,069	-0,020	0	101	4%	61	35
Wijk 09 Geuzen- en Statenkwartier	8,2	0,310	0,052	14	427	7%	240	87
Wijk 10 Zorgvliet	n.v.t.	0,555	0,019	0	12	5%		-3
Wijk 11 Duinoord	8,2	0,410	0,009	6	295	8%	123	33
Wijk 12 Bomen- en Bloemenbuurt	7,9	0,225	0,051	14	321	5%	125	79
Wijk 13 Vogelwijk	8,4	0,499	0,082	0	77	4%	0	14
Wijk 14 Bohemen en Meer en Bos	8	0,089	0,020	3	63	2%	23	16
Wijk 15 Kijkduin en Ockenburgh	n.v.t.	0,344	0,033	0	31	3%		16
Wijk 16 Kraayenstein en Vroondaal	n.v.t.	0,113	0,055	1	112	4%		38
Wijk 17 Loosduinen	7,2	-0,081	0,021	18	348	4%	195	93
Wijk 18 Waldeck	7,4	-0,123	0,015	13	313	3%	112	50
Wijk 19 Vruchtenbuurt	7,8	0,157	0,014	9	167	4%	65	38
Wijk 20 Valkenboskwartier	7,2	-0,206	0,012	55	743	8%	300	45
Wijk 21 Regentessekwartier	7,4	-0,096	0,000	23	597	9%	272	66
Wijk 22 Zeeheldenkwartier	7,8	0,061	-0,002	35	501	9%	282	64
Wijk 23 Willemspark	n.v.t.	0,311	0,004	1	52	6%		14
Wijk 24 Haagse Bos	n.v.t.	0,377	0,049	0		n.v.t.		0
Wijk 25 Mariahoeve en Marlot	7,2	-0,291	-0,003	5	376	5%	145	104
Wijk 26 Bezuidenhout	7,7	0,024	0,027	38	580	7%	242	85
Wijk 27 Stationsbuurt	6,8	-0,278	0,009	54	570	9%	261	70
Wijk 28 Centrum	7	-0,044	0,003	49	749	7%	260	109
Wijk 29 Schildersbuurt	6,2	-0,638	0,062	53	1.439	12%	883	384
Wijk 30 Transvaalkwartier	6	-0,603	0,004	55	992	17%	621	218
Wijk 31 Rustenburg en Oostbroek	6,2	-0,479	-0,025	64	1.043	13%	483	289
Wijk 32 Leyenburg	7,1	-0,205	-0,001	116	483	7%	220	149
Wijk 33 Bouwlust en Vrederust	6,4	-0,506	0,001	84	1.081	9%	633	210
Wijk 34 Morgenstond	6,4	-0,469	-0,002	32	756	8%	406	142
Wijk 35 Zuiderpark	n.v.t.	-0,219	-0,049	0		n.v.t.		0
Wijk 36 Moerwijk	6,1	-0,540	-0,005	88	942	10%	491	169
Wijk 37 Groente- en Fruitmarkt	5,8	-0,497	0,000	44	341	21%	229	81
Wijk 38 Laakkwartier en Spoorwijk	6,3	-0,526	0,001	147	2.408	13%	1.159	673
Wijk 39 Binckhorst	n.v.t.	-0,259	0,040	0	20	5%		20
Wijk 40 Wateringse Veld	7,3	-0,003	0,007	8	534	7%	161	218
Wijk 41 Hoornwijk	n.v.t.	0,243	-0,055	1		n.v.t.		0
Wijk 42 Ypenburg	7,5	0,075	0,019	14	659	7%	336	226
Wijk 43 Forepark	n.v.t.	0,296	0,117	0		n.v.t.		0
Wijk 44 Leidschenveen	7,5	0,107	0,020	5	385	5%		159

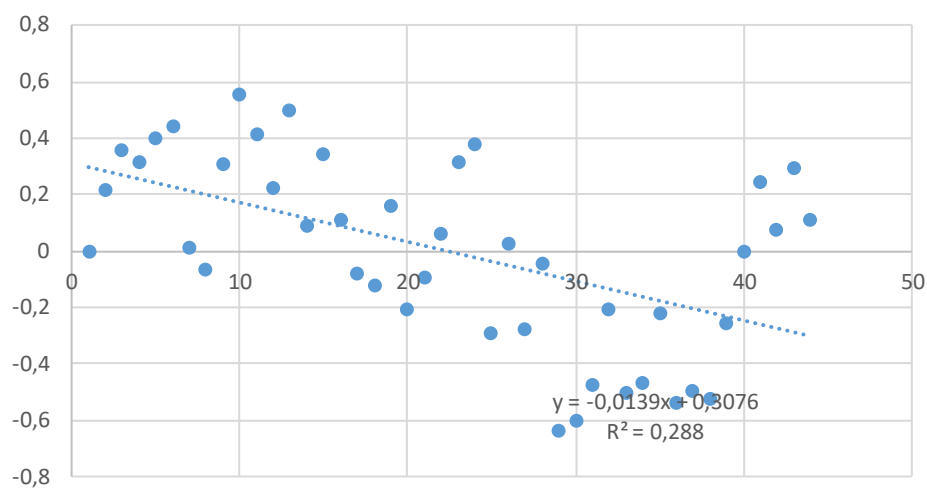
figuur B4-1 Vergunningen in vergelijking met 'Prettig wonen'-score en score LBM 2018



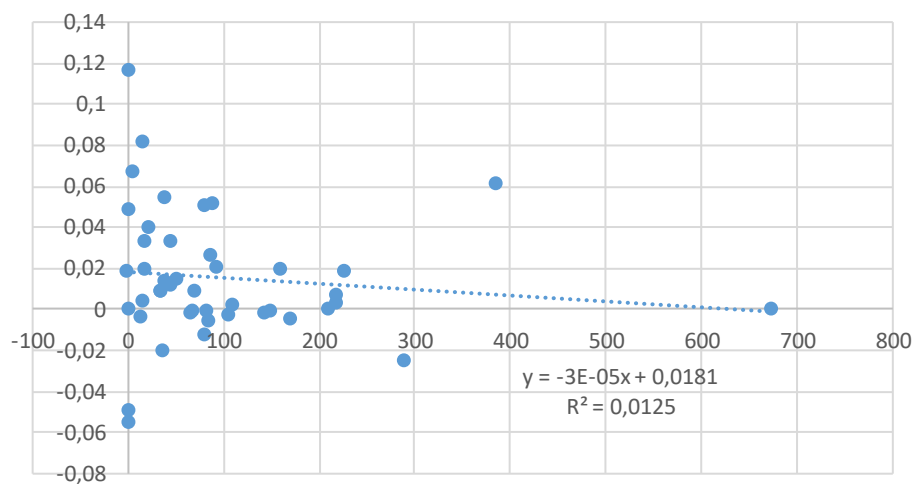
figuur B4-2 Totaal kamerbewoning (links) en vier of meer personen (rechts) en score LBM 2018



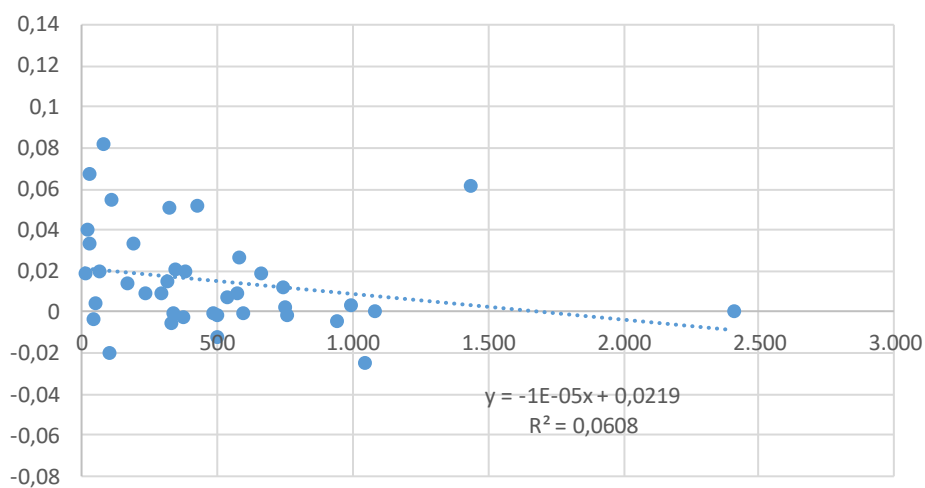
figuur B4-3 Aandeel kamerbewoning en score Leefbaarometer 2018



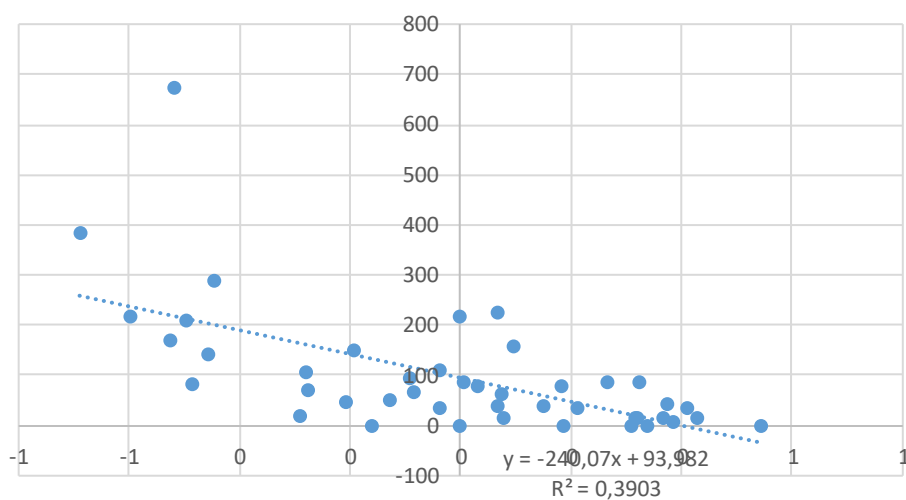
figuur B4-4 Toename kamerbewoning per wijk en ontwikkeling score Leefbaarometer 2016 – 2018



figuur B4-5 Aantal adressen kamerbewoning en ontwikkeling score Leefbaarometer 2016 – 2018



figuur B4-6 Leefbaarheid in 2016 en toename aantal adressen kamerbewoning



Bijlage 5: Van beleid naar analyse van de CBS-data

In hoofdstuk 3 van dit rapport zijn de cijfers over kamerbewoning in Den Haag beschreven op basis van microdata van het CBS. In deze bijlage beschrijven we hoe we het beleid in Den Haag hebben geoperationaliseerd tot een analyse van deze gegevens.

Kamerbewoning in Den Haag: de theorie

De aanleiding voor de evaluatie van het beleid voor kamerbewoning ligt in de verruiming van de mogelijkheden voor kamerbewoning zonder vergunning. Een motie van die strekking, waarin onder andere gewezen werd op het belang van een efficiënte benutting van de bestaande woningvoorraad, is in november 2014 door de Haagse gemeenteraad aangenomen. Bij de uitvoering van die motie is overwogen om de definitie van een huishouden aan te passen; juridisch bleek dat echter niet mogelijk.³⁹

Het nieuwe beleid voor kamerbewoning is beschreven in de Nota Voorraadbeleid 2015 van de gemeente Den Haag. Die nota gaat, naast op kamerbewoning, ook in op bouwkundig splitsen. Hoewel, aldus de nota, het in de praktijk vaak moeilijk te zien is of er in een pand sprake is van kamerbewoning of van bouwkundige splitsing, is er juridisch gezien een fors verschil.⁴⁰ In het eerste geval is er één zelfstandige woning, die in meerdere onzelfstandig bewoonde eenheden verdeeld is. In het tweede geval is er sprake van meerdere zelfstandige woningen in één pand. Het omzetten van een pand in meerdere zelfstandige woningen, vereist een omgevingsvergunning; voor het omzetten van een woning in onzelfstandige woon-eenheden is deze vergunning niet nodig. Wel kan de gemeente – en tot een aantal jaren terug deed de gemeente dat in alle gevallen – in de Huisvestingsverordening opnemen dat een vergunning vereist is voor het onzelfstandig gaan wonen van een zelfstandige woning.

De Nota voorraadbeleid 2015 bouwt voort op het eerdere beleid voor kamerbewoning. In feite is er sprake van een verruiming van de mogelijkheden. Tot de vaststelling van dit beleid was voor iedere omzetting van zelfstandige naar onzelfstandige woonruimte een vergunning nodig. Weliswaar werd die vergunning in het grootste deel van Den Haag – enkele als kwetsbaar betitelde wijken uitgezonderd – in beginsel verleend, toch bestond er met de formele vergunningplicht een instrument om de groei van de onzelfstandig bewoonde woningvoorraad te beperken. In het nieuwe beleid is deze vergunningplicht voor alle gebieden met uitzondering van de kwetsbare gebieden losgelaten voor kamerbewoning door maximaal drie personen.⁴¹ Daarnaast is in de nieuwste huisvestingsverordening splitsing van woningen in veel gebieden verboden, en zijn er in maart 2020 nieuwe wijken benoemd waar geen vergunningen voor kamerbewoning meer verleend worden.

Omdat het nieuwe beleid niet opnieuw ingaat op de exacte definitie van kamerbewoning, grijpen we daarvoor terug op het oude beleid met de daarbij behorende juridische uitvoeringsbepalingen.⁴² In dit uitvoeringsbeleid is kamerbewoning als volgt gedefinieerd: “Er is

³⁹ Nota voorraadbeleid 2015, p. 6.

⁴⁰ Nota voorraadbeleid 2015, p. 8.

⁴¹ Nota voorraadbeleid 2015.

⁴² Uitvoeringsbeleid kamerbewoning 2010.

*sprake van kamerbewoning wanneer een zelfstandige woonruimte is omgezet naar onzelfstandige woonruimte. Dit gebeurt doordat meerdere huishoudens gebruik maken van dezelfde zelfstandige woonruimte. Daarbij gaat het vaak om huishoudens van één of twee personen”.⁴³ In die definitie worden twee begrippen gebruikt, het *huishouden* en de *zelfstandige woonruimte*, die zelf ook weer om nadere definiëring vragen:*

- Van een **huishouden** of, zoals de gemeente het strikt genomen noemt een *duurzaam gemeenschappelijk huishouden* is volgens de gemeente sprake wanneer aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:
 - Intentie om langdurig samen te blijven wonen
 - Wederzijdse zorg
 - Niet van samenstelling veranderd in één jaar, behalve voor zover dat past bij een duurzaam gemeenschappelijk huishouden
 - Gemeenschappelijke ruimtes
 - Gezamenlijk huurcontract
 - Indien vereist huisvestingsvergunning aanwezig⁴⁴
- **Zelfstandige woonruimte** is woonruimte met een eigen toegang en achter die toegang alle voorzieningen die voor een woning wezenlijk zijn: badkamer of douche, toilet, keuken.

Van theorie naar praktijk: de definitie van kamerbewoning en de CBS-microdata

In dit onderzoek beschrijven we de praktijk van kamerbewoning in Den Haag. Als bron voor die beschrijving gebruiken we de microdata van het CBS. Deze data beschrijven bevolking, huishoudens en woningvoorraad op het niveau van de individuele woningen en personen.

Om op basis van die data de praktijk van kamerbewoning in Den Haag te kunnen beschrijven, is het daarom allereerst nodig om de gemeentelijke definitie van kamerbewoning, en dus de definities van een gemeenschappelijk huishouden en van zelfstandige woonruimte, te operationaliseren voor toepassing op de CBS-data. Voor wat betreft de woningvoorraad hebben we daarbij de volgende aanname gedaan:

- Een zelfstandige woning is een in de Basisadministratie Adressen en Gebouwen (BAG) als woning (met eventueel nevenfuncties zoals praktijkruimte of boerderij) benoemd object.
- In objecten zoals bedrijfspanden, kantoren en recreatiewoningen kan dus, ook wanneer deze in de praktijk bewoond zijn, op grond van deze aanname geen sprake zijn van kamerbewoning.

De definitie van een huishouden is om verschillende redenen complexer. De hoofdreden is dat er voor huishoudens niet, zoals voor woningen, een basisregistratie zoals de BAG voorhanden is. Er is op het gebied van personen een basisregistratie, de Basisregistratie Personen (BRP, beter bekend onder de oude naam Gemeentelijke Basisadministratie of GBA). In deze registratie worden echter geen huishoudens, maar alleen personen geregistreerd. Dat betekent dat het CBS voor analysedoeleinden zelf moet definiëren wat een huishouden is, en daarmee op voor een deel dezelfde kenmerken terugvalt als die de gemeente noemt:

⁴³ Uitvoeringsbeleid kamerbewoning 2010, p. 3.

⁴⁴ Deze laatste voorwaarde doet wat vreemd aan in de definitie en lijkt meer voor te sorteren op het beleid voor kamerbewoning dat in de nota beschreven wordt.

duurzaam bij elkaar zijn, één financiële huishouding voeren, één woning bewonen, enzovoorts. Niet van alle kenmerken van een huishouden is echter een goede registratie voorhanden, zodat ook het CBS gebruik moet maken van schattingen.

Voor dit onderzoek betekent dat, dat we de definitie van een zelfstandige woning in de CBS-data zonder meer volgen. In beginsel doen we dat ook voor de door het CBS gedefinieerde huishoudens, tenzij we aanleiding hebben om te veronderstellen dat in specifieke gevallen het huishouden niet correct gedefinieerd is met het oog op het beschrijven van de praktijk van kamerbewoning. De hoofdregel voor het afleiden van de gevallen van kamerbewoning is dus:

- In woningen die door één huishouden worden bewoond, is geen sprake van kamerbewoning
 - Tenzij er aanleiding is om te vermoeden dat het betreffende huishouden in de praktijk uit meer dan één niet duurzaam samenlevende personen bestaat;
- In woningen die door meer dan één huishouden worden bewoond, is sprake van kamerbewoning;
 - Tenzij het vermoeden bestaat dat de betreffende huishoudens samen in de praktijk duurzaam als huishouden samenleven.