

Vergaderjaar 2007–2008

31 556

Wijziging van de Huisvestingswet (mogelijkheid van bestuurlijke boete voor enkele overtredingen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

1.1 De Huisvestingswet

De Huisvestingswet geeft gemeenten de verantwoordelijkheid en de instrumenten om zorg te dragen voor een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte. De gemeente kan daartoe in de huisvestingsverordening regels stellen met betrekking tot het in gebruik nemen of geven van woonruimte en met betrekking tot wijzigingen in de samenstelling van de woonruimtevoorraad. Veel gemeenten (ongeveer de helft van alle gemeenten) maken van deze bevoegdheid gebruik en hebben een huisvestingsverordening waarin een vergunning verplicht wordt gesteld voor degene die woonruimte in gebruik neemt of in gebruik geeft, en voor degene die een woonruimte wil onttrekken aan de bestemming tot bewoning, samenvoegen met andere woonruimte, dan wel omzetten van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte. Deze regels worden in de praktijk echter regelmatig overtreden, vooral in grote steden en plaatsen met een grote schaarste op de woningmarkt. Dit uit zich in uiteenlopende verschijningsvormen van onrechtmatige bewoning: onrechtmatige (ver)huur, onrechtmatige doorverhuur, onrechtmatig gebruik, overbewoning en bewoning door illegalen. In de praktijk blijken deze fenomenen ook vaak in combinatie voor te komen. Onrechtmatige bewoning kan de leefbaarheid in wijken aantasten. En onrechtmatige bewoning belemmert de doorstroming in de huursector en leidt tot voordringen op mensen die zich netjes voor een huurwoning hebben ingeschreven. Onrechtmatige bewoning dient daarom met kracht te worden bestreden. Een gezamenlijke aanpak van gemeenten, woningcorporaties, het Rijk en alle andere betrokken partijen bij onrechtmatige bewoning is daarom van groot belang.

Dit wetsvoorstel biedt daarbij een extra instrument aan gemeenten. In dit wetsvoorstel wordt een bestuurlijke boete geïntroduceerd in de Huisvestingswet, ter bestrijding van diverse vormen van onrechtmatige bewoning. Dit wetsvoorstel houdt in dat gemeenten de mogelijkheid

krijgen om in de huisvestingsverordening te bepalen dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd bij overtreding van de artikelen 7 en 30 van de Huisvestingswet. De bestuurlijke boete moet het gemeenten gemakkelijker maken om die artikelen te handhaven en overtredingen door middel van lik-op-stukbeleid aan te pakken.

1.2 Bestrijding van onrechtmatige bewoning

Onrechtmatige bewoning is een fenomeen dat verschillende verschijningsvormen kent. In de eerste plaats kan het gaan om «onrechtmatige bewoning» *sec*, dat wil zeggen dat een woning buiten de toewijzingsregels van een gemeente om aan iemand wordt verhuurd die hiervoor volgens de regels niet in aanmerking zou komen. Dit is een publiekrechtelijke aangelegenheid omdat de gemeentelijke huisvestingsverordening wordt overtreden. De tweede verschijningsvorm is «onrechtmatige doorverhuur». Daarvan is sprake wanneer een woning geheel of gedeeltelijk zonder medeweten en toestemming van de verhuurder wordt doorverhuurd. «Onrechtmatig gebruik» is de derde verschijningsvorm. Dit is aan de orde wanneer wonen niet de hoofdactiviteit is en de woning voor andere doelen dan reguliere huisvesting wordt gebruikt. Daarbij kan gedacht worden aan pensionvorming, drugsverkoop, hennepcultuur, enzovoorts. Hierbij is veelal sprake van strijdigheid met het bestemmingsplan. Vaak gaat dit gepaard met overlast. Andere vormen van onrechtmatige bewoning die in de literatuur worden onderscheiden (zoals bijvoorbeeld huisjesmelkers, verkamering, beddenverhuur of het huisvesten van illegalen of seizoensarbeiders) zijn in feite verbijzonderingen van de hierboven genoemde categorieën.

Er zijn diverse redenen om onrechtmatige bewoning te bestrijden. Door onrechtmatige bewoning is de doorstroming op de woningmarkt lager dan normaliter het geval zou zijn. Dit leidt tot voordringen op mensen die zich netjes voor een huurwoning hebben ingeschreven en resulteert in langere wachtlijsten. Dit komt de transparantie van de woonruimteverdeling en het vertrouwen in het woonruimteverdelingsstelsel niet ten goede en leidt tot onrechtvaardigheid.

Bij onrechtmatige bewoning kan er sprake zijn van overbewoning. Hiervan is sprake indien er meer mensen in een pand wonen dan in de gemeentelijke bouwverordening (op grond van de Woningwet) is toegestaan. Vaak zal er bij overbewoning ook sprake zijn van overtreding van artikel 30, eerste lid, onderdeel c, van de Huisvestingswet, dat bepaalt dat het omzetten van zelfstandige naar onzelfstandige woonruimte zonder vergunning verboden is. Dit artikel is bedoeld om het onttrekken van zelfstandige woonruimte aan de woningvoorraad voor de doelgroep van beleid te reguleren. Omzetting van zelfstandige woonruimte in onzelfstandige woonruimte kan leiden tot overbewoning. Overbewoning kan lawaai-, huisvuil- of andere vormen van overlast met zich meebrengen. Wanneer overbewoning gepaard gaat met slecht aangelegde voorzieningen en achterstallig onderhoud kan de (brand)veiligheid van bewoners of omwonenden op het spel staan. Ook het onrechtmatig gebruik van een woning voor prostitutie, hennepcultuur of drugshandel kan voor de omwonenden veel hinder, brandgevaar en een gevoel van onveiligheid opleveren. Voorts kan onrechtmatige bewoning een negatieve invloed hebben op de leefbaarheid.

2. De bestuurlijke boete in de Huisvestingswet

2.1 Aanleiding tot invoering van de bestuurlijke boete

De vier grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht hebben in een brief aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en

Milieubeheer van 24 april 2006 aangegeven dat de bestaande instrumenten voor de gemeenten onvoldoende zijn om daadwerkelijk de malafide verhuurders aan te kunnen pakken en pleitten daarom voor invoering van een bestuurlijke boete, conform de motie-Balemans/Koşer Kaya (Kamerstukken II 2004/05, 30 091, nr. 27). Het ging hen om «eenvoudige overtredingen» uit de bouw- en woonregelgeving. Vooral in geval van veel voorkomende overtredingen bestaat de behoefte aan een maatregel met een meer afschrikwekkend karakter. Hiervan zou ook een meer preventieve werking dienen uit te gaan.

De motie-Balemans/Koşer Kaya van 7 september 2005 is ingediend tijdens het plenaire debat over de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek. De motie verzoekt de regering om:

- tegelijkertijd met dan wel zo spoedig mogelijk na inwerkingtreding van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek te beginnen met een experiment waarbij de grote steden de mogelijkheid krijgen om het instrument van de bestuurlijke boete te gebruiken in de aanpak van malafide infrastructuur en in het bijzonder de huisjesmelkers;
- de ervaringen van dit experiment te betrekken bij de evaluatie van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek.

In de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek is niet voorzien in een bestuurlijke boete. In overleg met de vier grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht is onderzocht op welke wijze het opleggen van boetes bij onrechtmatige bewoning effectief kan worden vormgegeven. Kernvraag daarbij was te bepalen welke wijze van sanctioneren (strafrechtelijk of bestuursrechtelijk) gelet op onder andere de aard, ernst en frequentie van de normschendingen en samenhang met andere normschendingen in deze context het meest voor de hand ligt. Daarbij stond effectief optreden door gemeenten voorop. De Huisvestingswet bleek de geëigende plek om een bestuurlijke boete voor onrechtmatige bewoning in op te nemen. De Huisvestingswet ziet immers op de woonruimteverdeling en de samenstelling van de woningvoorraad. En dat is precies waar het om gaat bij onrechtmatige bewoning.

Veel gemeenten hebben een huisvestingsverordening, waarmee zij een evenwichtige en rechtvaardige woonruimteverdeling nastreven. De handhaving is echter problematisch. De Huisvestingswet stelt een strafrechtelijke sanctie op overtredingen van de huisvestingsverordening. Deze mogelijkheid wordt echter weinig toegepast. Bovendien heeft een eventuele strafvervolgning pas geruime tijd na vaststelling van de illegale praktijken effect. Ook de bestuursrechtelijke weg van bestuursdwang of last onder dwangsom heeft een weinig afschrikwekkende werking. De betrokken verhuurder en huurder(s) kunnen worden gesommeerd de onrechtmatige situatie binnen een bepaalde termijn te beëindigen op straffe van een dwangsom. Gemeenten bereiken met deze wijze van handhaving te weinig omdat verhuurders hun illegale praktijken in een ander pand kunnen voortzetten. Een bestuurlijke boete kan meteen bij constatering van de overtreding worden opgelegd, zo nodig in combinatie met een last onder bestuursdwang of dwangsom. De lik-op-stukaanpak, die met de bestuurlijke boete mogelijk wordt gemaakt, zal naar verwachting een meer afschrikwekkend effect hebben.

Op dit moment wordt gewerkt aan een algehele herziening van de Huisvestingswet. Dit is een complex traject dat enkele jaren vergt. De invoering van een bestuurlijke boete voor onrechtmatige bewoning kan hier niet op wachten. De aanpak van onrechtmatige bewoning is een urgent maatschappelijk probleem. Daar komt bij dat de vraag naar (goedkope) woonruimte door (tijdelijke) werknemers uit het buitenland is toege-

nomen met de openstelling van de grenzen voor arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa. Dit zal onrechtmatige bewoning (zoals verkamering van zelfstandige woonruimte en beddenverhuur) verder doen toenemen. Daarom acht de regering het wenselijk dat de bestuurlijke boete als instrument ter bestrijding van onrechtmatige bewoning snel beschikbaar komt. Vooruitlopend op een algehele herziening van de Huisvestingswet, wordt met dit wetsvoorstel daarom in de Huisvestingswet de mogelijkheid opgenomen van handhaving (mede) door middel van een bestuurlijke boete ter bestrijding van onrechtmatige bewoning.

2.2 Keuze voor bestuurlijke handhaving

Op 8 november 2005 heeft de Minister van Justitie een notitie aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal waarin zestien indicatoren zijn genoemd die bepalend zijn voor de keuze tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving (Kamerstukken II 2005/06, 29 849, nr. 30).

De notitie onderscheidt drie handhavingssystemen: privaatrechtelijk, publiekrechtelijk, waarbinnen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving worden onderscheiden, en tuchtrechtelijk. Omdat privaatrechtelijke en tuchtrechtelijke handhaving hier niet aan de orde zijn wordt hieronder uiteengezet hoe deze weging uitvalt ten aanzien van strafrechtelijke of bestuursrechtelijke handhaving van de normen van de artikelen 7 en 30 van de Huisvestingswet.

Strafrechtelijke of bestuursrechtelijke handhaving

Strafrechtelijke handhaving is in ieder geval aan de orde indien de aard van het strafbare feit, de ernst van de overtreding, de samenhang met andere strafbare feiten of de behoefte aan een «opsporingsfase» met bijbehorende dwangmiddelen en opsporingsbevoegdheden daartoe aanleiding geeft.

Bestuursrechtelijke handhaving komt in ieder geval in aanmerking indien de overtreding eenvoudig is vast te stellen, er geen behoefte is aan een opsporingsfase met bijbehorende dwangmiddelen en opsporingsbevoegdheden en er geen zware straffen nodig zijn, ook niet ter afschrikking.

Deze globale uitgangspunten zijn uitgewerkt in een aantal indicatoren. Deze worden hieronder langsgelopen.

Aansluiting bij bestaande sanctiestelsels die vergelijkbare of samenhangende normen(complexen) regelen

Het verdient de voorkeur zo veel mogelijk aan te sluiten bij bestaande sanctiestelsels ten aanzien van vergelijkbare normen(complexen). In het domein van de volkshuisvesting worden de gestelde normen in hoofdzaak bestuursrechtelijk gehandhaafd (zie met name de Woningwet). Dat is een indicatie voor bestuursrechtelijke handhaving van de normen van de artikelen 7 en 30 van de Huisvestingswet.

Vrijheidsbenemende of -beperkende straf of maatregel

Indien vrijheidsbenemende of -beperkende straffen of maatregelen wenselijk zijn is strafrechtelijke handhaving aangewezen. De ernst van de overtreding van de normen van de artikelen 7 en 30 van de Huisvestingswet is relatief beperkt. De overlast die gepaard kan gaan met overtreding van deze normen is zeer ongewenst maar de aard daarvan en de resulterende inbreuk op de rechtsorde is in vergelijking met bijvoorbeeld levensdelicten van beperkte aard. Het lijkt daarom niet nodig om al deze

normschendingen te bedreigen met vrijheidsstraffen. Dat is dus geen reden om voor strafrechtelijke handhaving te kiezen.

Nieuwe punitieve dan wel reparatoire sancties gewenst?

Indien nieuwe punitieve sancties gewenst zijn komt slechts het strafrecht in aanmerking. Indien nieuwe reparatoire sancties gewenst zijn komt primair regeling in het bestuursrecht in aanmerking. Voor de handhaving van de normen van de Huisvestingswet biedt het bestaande instrumentarium aan punitieve sancties (vrijheidsstraffen, strafrechtelijke boetes en bestuurlijke boetes) voldoende mogelijkheden. Ook dit is geen reden om voor het strafrecht te kiezen. Ook het bestaande instrumentarium aan reparatoire sancties (last onder bestuursdwang of dwangsom, ontneming van voordeel) biedt voldoende mogelijkheden, voor zover dergelijke reparatoire sancties wenselijk zijn.

Overtreding van de norm gaat steeds gepaard met geweldstoepassing of schade aan individuele personen

Indien een overtreding feitelijk altijd met geweld gepaard gaat en/of leidt tot personenschade ligt strafrechtelijke handhaving voor de hand. Overtreding van de normen van de artikelen 7 en 30 van de Huisvestingswet gaat feitelijk nooit gepaard met geweld en resulteert niet in persoonlijk letsel. Ook dit is geen reden om voor het strafrecht te kiezen.

De ernst van de normovertreding

Ernstige normovertredingen komen eerder in aanmerking voor strafrechtelijke dan bestuursrechtelijke handhaving. Zoals hiervoor al uiteen is gezet is de ernst van de overtredingen van de normen van de Huisvestingswet beperkt. Ook dit is geen reden om voor het strafrecht te kiezen.

Behoefte aan openbare berechting

Indien behoefte bestaat aan openbare berechting waarbij de persoon van de overtreder centraal staat, ligt strafrechtelijke handhaving voor de hand. De aard van de overtreding van de normen van de artikelen 7 en 30 van de Huisvestingswet is in het algemeen niet zodanig dat het nodig is dat zichtbaar recht wordt gedaan. Bijvoorbeeld om recht te doen aan de geschokte samenleving. Ook dit is geen reden om voor het strafrecht te kiezen.

Plaatselijke situatie van belang

De Huisvestingswet ziet op lokale en regionale woningmarkten. De normen worden gesteld in de plaatselijke of regionale huisvestingsverordening. Verschillen in normstelling en handhaving zijn wezenskenmerken van de Huisvestingswet. Daarmee ligt strafrechtelijke handhaving minder voor de hand.

Behoefte aan bevoegdheden

Voor de handhaving van de normen van de artikelen 7 en 30 van de Huisvestingswet bestaat geen speciale behoefte aan een «opsporingsfase» met de bijbehorende dwangmiddelen en opsporingsbevoegdheden. Gemeenten moeten zeer wel in staat geacht worden om met de hen ter beschikking staande instrumenten de handhaving ter hand te nemen. Wat ontbreekt is een effectieve sanctiemogelijkheid met afschrikwekkend karakter, maar daar beoogt dit wetsvoorstel in te voorzien. Ook dit is geen reden om voor het strafrecht te kiezen.

Keuze voor bestuursrechtelijke handhaving

Gelet op de aard van sommige normen van de Huisvestingswet, de ernst van een overtreding van die normen en de behoeften aangaande de handhaving is strafrechtelijke handhaving niet altijd het meest aangewezen. Bestuursrechtelijke handhaving is het meest voor de hand liggende ten

aanzien van de normen van de artikelen 7 en 30 van de Huisvestingswet, omdat dat het beste aansluit bij de wijze van handhaven van verwante normencomplexen, het uitgangspunt van de Huisvestingswet juist is plaatselijke verschillen en de gemeente zeer wel in staat is de handhaving ter hand te nemen.

Bestuurlijke boete

Een bestuurlijke boete komt in aanmerking indien voor de oplegging van de sanctie geen ingrijpende bevoegdheden nodig zijn en verwacht mag worden dat in de praktijk doorgaans geen rechterlijk oordeel zal worden gevraagd over de sanctie en de toegepaste bevoegdheden.

Zoals hiervoor al is gesteld zijn voor de handhaving van de normen van de artikelen 7 en 30 van de Huisvestingswet geen ingrijpende bevoegdheden nodig. Voor het rechterlijk oordeel geldt dat het beroep op de rechter naar verwachting relatief beperkt zal zijn. Voor de voorgestelde boete op het zonder huisvestingsvergunning in gebruik nemen van vergunningplichtige woonruimte (artikel 7, eerste lid, van de Huisvestingswet) geldt dat de hoogte van de boete, hoewel voldoende om effect te hebben, zodanig is dat een veelvuldig beroep op de rechter niet te verwachten is. Voor de voorgestelde boete op het in gebruik geven van vergunningplichtige woonruimte aan een persoon zonder huisvestingsvergunning (artikel 7, tweede lid, van de Huisvestingswet), het zonder vergunning onttrekken van woonruimte aan de bestemming tot bewoning of het zonder vergunning splitsen of samenvoegen van woonruimte (artikel 30, eerste lid, van de Huisvestingswet) geldt dat niet. Daar staat tegenover dat het aantal overtreders relatief klein is.

Tijdelijk handhaven van de strafrechtelijke handhaving

Het is de intentie van de regering om de strafrechtelijke weg voor bestrijding van overtredingen van de artikelen 7 en 30 van de Huisvestingswet af te schaffen. Zoals hiervoor uiteen is gezet is voor de normen van de artikelen 7 en 30 van de Huisvestingswet bestuursrechtelijke handhaving het meest aangewezen.

De mogelijkheid van strafrechtelijke handhaving blijft echter gedurende één jaar gehandhaafd. Dit om gemeenten de tijd te geven om hun handhavingsapparaat voor de bestuurlijke boete in te richten (opsporing, incasso, bezwaar en beroep). Het is geen gebruik een dergelijke overgangstermijn te hanteren. Doorgaans wordt de ingangsdatum van nieuwe wetgeving op een later tijdstip vastgesteld, wanneer gemeenten tijd moet worden gegund om hun handhavingsapparaat op nieuwe wetgeving in te richten. In dit specifieke geval is – op verzoek van de VNG – toch voor een overgangstermijn gekozen. Dit om met spoed aan de behoefte van de grote gemeenten tegemoet te komen. Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht hebben aangegeven dat zij met spoed van de bestuurlijke boete gebruik willen kunnen maken om de problematiek van onrechtmatige bewoning aan te kunnen pakken.

2.3 De bestuurlijke boete in de Huisvestingswet

Het wetsvoorstel houdt in dat gemeenten de mogelijkheid krijgen een bestuurlijke boete op te leggen wegens overtreding van de artikelen 7 en 30, eerste lid, van de Huisvestingswet (het voorgestelde artikel 85a van de Huisvestingswet). Wanneer in de huisvestingsverordening van de gemeente een vergunningplicht is opgenomen, kan in die verordening worden bepaald dat burgemeester en wethouders een bestuurlijke boete kunnen opleggen wegens:

1. het in gebruik nemen van woonruimte zonder huisvestingsvergunning (artikel 7, eerste lid, van de Huisvestingswet);

2. het in gebruik geven van woonruimte aan een persoon zonder huisvestingsvergunning (artikel 7, tweede lid, van de Huisvestingswet), en
3. het onttrekken van woonruimte aan de bestemming tot bewoning, het samenvoegen van woonruimte en het omzetten van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte zonder vergunning (artikel 30, eerste lid, van de Huisvestingswet).

De bestuurlijke boete moet het gemeenten gemakkelijker maken om de artikelen 7 en 30 van de Huisvestingswet te handhaven, en overtredingen door middel van lik-op-stukbeleid aan te pakken.

De maximale boete voor het in gebruik nemen zonder huisvestingsvergunning (artikel 7, eerste lid, van de Huisvestingswet) bedraagt € 340. De keuze voor deze grens betekent dat de zogenoemde lichte procedure van toepassing is, hetgeen inhoudt dat er geen rapport hoeft te worden opgemaakt en dat de overtreder niet hoeft te worden gevraagd om zijn zienswijze.

De maximale boete voor het in gebruik geven van woonruimte aan een persoon zonder huisvestingsvergunning (artikel 7, tweede lid, van de Huisvestingswet) bedraagt € 18 500. Ook de maximale boete voor het zonder vergunning onttrekken van woonruimte aan de bestemming tot bewoning, samenvoegen van woonruimte of omzetten in onzelfstandige woonruimte (artikel 30, eerste lid, van de Huisvestingswet) bedraagt € 18 500. Dit boetemaximum komt overeen met een strafrechtelijke boete van de vierde categorie.

De eigenaar die woonruimte in gebruik geeft aan een persoon zonder huisvestingsvergunning (hierna: de ingebruikgever) wordt derhalve met een beduidend hogere boete bedreigd, dan de persoon die zonder huisvestingsvergunning een woonruimte in gebruik neemt (hierna: de ingebruiknemer). Reden hiervoor is dat het juist de ingebruikgever is die, dikwijls stelselmatig, willens en wetens de regelgeving ontduikt en hiervan financieel voordeel heeft. Hetzelfde geldt voor degene die zonder vergunning woonruimte onttrekt aan de bestemming tot bewoning, samenvoegt of omzet van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte. Dit zijn de personen/bedrijven die de regering met name aan wil pakken. Het gaat om malafide verhuurders (huisjesmelkers), maar ook om de huurder die bijvoorbeeld bij een partner intrekt en intussen zijn woning (vaak voor een hogere prijs) doorverhuurt aan een derde, of de huurder die zijn woning onttrekt aan de woningmarkt door er een wietplantage aan te leggen. In sommige steden is de situatie op de woningmarkt inmiddels zodanig, dat de woningzoekende op illegale wijze vaak sneller aan een woning kan komen dan langs officiële kanalen, waarbij dikwijls een te hoge huur moet worden betaald. Het financieel voordeel van degene die zonder vergunning woonruimte in gebruik geeft en van degene die woonruimte onttrekt aan de woningmarkt, samenvoegt of omzet van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte kan aanzienlijk zijn. Vandaar dat de regering heeft gekozen voor een hoge boete die daadwerkelijk een afschrikwekkend effect kan hebben op mogelijke overtreders.

Gemeenten moeten bij hun beleid omtrent de bestuurlijke boete goed afwegen welke gedragingen zij met de bestuurlijke boete willen aanpakken, en hoe hoog de boete moet zijn. Dit om te voorkomen dat ook personen met een hoge boete bedreigd worden, waarvan de gemeente het gedrag minder afkeurenswaardig vindt dan bovenstaande voorbeelden. Gedacht kan worden aan de ouders, die voor hun studerende kind een woning kopen, waarin zij ook woonruimte aanbieden aan enkele vrienden van het kind. Gemeenten kunnen dit soort overwegingen in hun beleid meenemen door in de huisvestingsverordening zorgvuldig te bepalen voor welke categorieën woonruimte een huisvestingsvergunning

is vereist. Bovendien kan de gemeenteraad de hoogte van de boete bij gedragingen die hij minder ernstig vindt lager vaststellen. Tot slot is het van belang dat gemeenten hun inwoners en vastgoedeigenaren goed informeren over de invoering van de bestuurlijke boete en dat zij hierover conform artikel 3 van de Huisvestingswet overleg plegen met de in hun gemeente werkzame woningcorporaties en andere daarvoor naar hun oordeel in aanmerking komende organisaties die binnen de gemeente op het gebied van de woonruimteverdeling werkzaam zijn. Nu in het wetsvoorstel is vastgelegd dat de gemeenteraad bij verordening kan kiezen voor handhaving door middel van de bestuurlijke boete en in deze verordening ook de hoogte van de bestuurlijke boetes dient te worden vastgelegd, zal dit overleg praktisch gesproken aan de hand van een daartoe strekkende wijziging van de huisvestingsverordening vorm kunnen krijgen.

Het voorgestelde artikel 85a, tweede lid, van de Huisvestingswet stelt slechts een maximum aan de op te leggen boetes. De gemeenteraad dient zelf de hoogte van de boetes in zijn gemeente vast te leggen in de gemeentelijke huisvestingsverordening. Criteria waarmee de gemeenteraad rekening kan houden zijn bijvoorbeeld de lokale situatie, krapte op de woningmarkt, samenstelling van de woningmarkt, ernst van de gedraging, stelselmatigheid van de gedraging, recidive.

De verwachting is dat aan een ingebruikgever in de praktijk dikwijls een lagere boete dan € 18 500 zal worden opgelegd. Bij het zonder vergunning onttrekken, samenvoegen of omzetten in onzelfstandige woonruimte zal het wellicht vaker voorkomen dat de maximale boete van € 18 500 wordt opgelegd, omdat met name het onttrekken van woonruimte en het omzetten van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte niet zelden in combinatie met relatief ernstige situaties als prostitutie, hennepcultuur, beddenverhuur en overbewoning voorkomt, die overlast voor de omgeving met zich meebrengen.

De (maximale) boetebedragen zijn als volgt tot stand gekomen. Het bedrag van € 18 500 is het maximum van de strafrechtelijke boete van de vierde categorie. Op dit moment is het maximum voor overtreding van de artikelen 7 en 30 van de Huisvestingswet een boete van de derde categorie (maximaal € 7 400) of ten hoogste vier maanden hechtenis. Omdat onrechtmatige bewoning in bepaalde gevallen een ernstige gedraging is (afhankelijk van de lokale situatie, krapte op de woningmarkt, maar ook stelselmatigheid van de gedraging, recidive, en dergelijke) die strenger bestraft moet kunnen worden, heeft de regering ervoor gekozen het maximum voor overtreding van de artikelen 7 en 30 van de Huisvestingswet te verhogen tot de vierde categorie en het maximumbedrag van de bestuurlijke boete daaraan gelijk te stellen.

2.4 Wettelijk kader bestuurlijke boete

De bestuurlijke boete wordt geregeld in de voorgestelde titel 5.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken I 2006/07, 29 702, A).

De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete bestaat slechts indien die bij wet is toegekend. Het voorgestelde artikel 85a, eerste lid, van de Huisvestingswet voorziet daarin.

In de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) wordt de algemeen geldende regeling voor de bestuurlijke boete vastgelegd. Daarin wordt onder meer geregeld dat de bestuurlijke boete niet wordt opgelegd als de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten of de overtreder overleden is. Voorts bepaalt de Awb dat voor hetzelfde feit slechts

eenmaal een bestuurlijke boete mag worden opgelegd. Uiteraard kunnen voor meerdere overtredingen van hetzelfde voorschrift evenzovele bestuurlijke boetes worden opgelegd.

Het opleggen van een bestuurlijke boete is een beschikking. Daarop zijn hoofdstuk 3 en titel 4.1 van de Awb van toepassing. Daarnaast zijn in de voorgestelde titel 5.4 van de Awb aanvullende procedureregels opgenomen.

De toezichthouder of het bestuursorgaan kan van de overtreding een rapport opmaken en de overtreder vragen om zijn zienswijze alvorens over te gaan tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Indien de bestuurlijke boete meer dan € 340 kan bedragen, moet steeds een rapport opgemaakt worden en moet de overtreder in staat worden gesteld zijn zienswijze te geven voordat de bestuurlijke boete wordt opgelegd. Deze verplichtingen zijn van toepassing bij het opleggen van een bestuurlijke boete wegens overtreding van de artikelen 7, tweede lid, en 30, eerste lid, van de Huisvestingswet.

Indien van de overtreding een rapport wordt opgemaakt dient het bestuursorgaan binnen 13 weken na de dagtekening van het rapport te beslissen over het opleggen van een bestuurlijke boete. Van de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete kan mandaat worden verleend. Indien de zware procedure van toepassing is (dus bij een boetemaximum hoger dan € 340) kan de bestuurlijke boete niet in mandaat worden opgelegd door de toezichthouder die het rapport van de overtreding heeft opgesteld.

De bestuurlijke boete kan op grond van de Awb bij dwangbevel worden ingevorderd. Dat dwangbevel levert een executoriale titel op in zin van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

Tegen een bestuurlijke boete staan bezwaar en beroep open overeenkomstig de regeling daarvan in de Awb. Dat houdt in dat bezwaar en beroep geen schorsende werking hebben.

Omdat wegens overtreding van de artikelen 7 en 30 van de Huisvestingswet gedurende één jaar zowel een bestuurlijke boete kan worden opgelegd als strafrechtelijke vervolging mogelijk is, zal het Openbaar Ministerie niet vervolgen indien de gemeenteraad in de huisvestingsverordening de keuze voor handhaving door middel van een bestuurlijke boete heeft gemaakt.

3. Uitvoering en handhaving

Gemeenten kunnen op het spoor van een overtreding van de artikelen 7 of 30 van de Huisvestingswet worden gezet door meldingen van omwonenden, betrokken burgers, verhuurders of andere instanties. Ook het vergelijken van huurdersbestanden met de Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA) kan tot vermoedens van onrechtmatige bewoning leiden. Op basis van dit soort signalen kan de gemeente tot handhaving overgaan. Het constateren van een overtreding van de artikelen 7 of 30 van de Huisvestingswet zal moeten plaatsvinden door een gemeentelijke toezichthouder – veelal een ambtenaar van Bouw & Woningtoezicht (die veelal ook buitengewoon opsporingsambtenaar zal zijn en uit dien hoofde bevoegd tot het opmaken van proces-verbaal ter zake van een strafbaar feit). Op basis van de constatering door een toezichthouder kan een bestuurlijke boete worden opgelegd door burgemeester en wethouders. Van de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen kunnen burgemeester en wethouders mandaat verlenen aan gemeentelijke ambtenaren (toezichthouders of anderen). Bij boetes tot

€ 340 kan de toezichthouder krachtens mandaat de bestuurlijke boete opleggen. Dit geldt niet voor de boetes hoger dan € 340. Die mogen alleen in mandaat worden opgelegd door een ander dan degene die het (in dat geval verplichte) rapport opstelt.

Vervolgens dient de gemeente – zoals ook nu reeds het geval is – te bezien of de situatie gelegaliseerd kan worden. Zou de betrokken huurder voor een huisvestingsvergunning in aanmerking zijn gekomen als hij die had aangevraagd? Was een vergunning voor onttrekking, samenvoegen of omzetten van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte verleend, als deze was aangevraagd? Indien legalisering niet mogelijk is, kan de gemeente de overtreder met een last onder dwangsom gelasten de illegale situatie in de woning op te heffen en de woning conform de huisvestingsverordening te verhuren. De bestuurlijke boete kan derhalve gecombineerd worden met de reeds bestaande last onder dwangsom. Als legalisering wel mogelijk is kan geen last onder dwangsom worden opgelegd. In dat geval kan er wel een bestuurlijke boete worden opgelegd.

Verhuurders kunnen zelf ook het een en ander doen om onrechtmatige bewoning tegen te gaan. Verhuurders moeten zelf controleren of hun nieuwe huurder een huisvestingsvergunning heeft. Ook kunnen zij in hun huurcontracten opnemen dat het contract geacht wordt niet tot stand te zijn gekomen als de huurder geen huisvestingsvergunning heeft. Dit is met name zinvol wanneer de beoogde nieuwe huurder naar verwachting voor een huisvestingsvergunning in aanmerking komt, maar zijn aanvraag om een huisvestingsvergunning nog loopt. Tevens kunnen verhuurders in het huurcontract bepalen dat doorverhuur niet is toegestaan en dat door de onderhuurder betaalde bedragen boven de formele huur aan de verhuurder toekomen. Het bedrag dat op deze wijze wordt geïnd van de doorverhuurder mag echter niet hoger zijn dan de geleden schade. De verhuurder zal de schade en het schadebedrag moeten kunnen aantonen. Hiernaast bestaat de mogelijkheid een boeteclausule in het huurcontract op te nemen, die stelt dat doorverhuren niet is toegestaan op straffe van een boete van een bepaald bedrag per bepaalde periode.

Gemeenten dienen vanzelfsprekend het proces van verlening van huisvestingsvergunningen zo snel en efficiënt mogelijk te organiseren, zodat woningen niet onnodig lang leegstaan in afwachting van een bewoner met een huisvestingsvergunning. Ook kunnen gemeenten hun werkprocessen zo inrichten dat zij het moment van inschrijving van nieuwe bewoners of van aangifte van verhuizing in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens gebruiken om onrechtmatige bewoning tegen te gaan.

Overtreding van de artikelen 7 en 30 van de Huisvestingswet kan gepaard gaan met overtreding van de Woningwet, of andere wet- en regelgeving. Verkamering van woonruimte leidt bijvoorbeeld vaak tot (brand)gevaarlijke situaties, die een strafbaar feit op grond van de Woningwet kunnen opleveren. Vanzelfsprekend staat dan het juridisch instrumentarium uit de betreffende wetgeving ook ter beschikking om de betreffende verhuurder aan te pakken.

De bestuurlijke boete geeft derhalve de mogelijkheid om snel en gericht op te treden, in aanvulling op de instrumenten die er al zijn om onrechtmatige bewoning aan te pakken. Met deze combinatie van instrumenten kunnen gemeenten ook de notoire malafide huisjesmelkers steviger en effectiever aanpakken, zo is de verwachting.

4. Bestuurslasten en administratieve lasten

Handhaving van de Huisvestingswet is al een taak van de gemeente. Dit gebeurt volgens onderzoek van de VROM-Inspectie echter nog te weinig, met uitzondering van de vier grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht¹.

Intensivering van de handhaving op onrechtmatige bewoning kan dus in eerste instantie leiden tot extra bestuurslasten. Het instrumentarium om te handhaven zal met de keuzemogelijkheid van de gemeente voor de bestuurlijke boete effectiever worden. Met de bestuurlijke boete als instrument kan de gemeente zelf lik op stuk geven door een boete op te leggen bij constatering van een overtreding van de artikelen 7 of 30 van de Huisvestingswet.

Indien gemeenten voor de bestuurlijke boete kiezen, moeten zij dat in hun huisvestingsverordening vastleggen. Daarin leggen zij ook hun boetebeleid vast en bepalen zij voor de verschillende gevallen de hoogte van de boete (het voorgestelde artikel 85a, eerste en derde lid, van de Huisvestingswet). Zij dienen daarbij rekening te houden met zaken als stelselmatigheid en ernst van de gedraging, recidive, lokale situatie en krapte op de woningmarkt. Het Rijk kan samen met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna: de VNG) zorgen voor ondersteuning door het ontwikkelen van modelverordeningen.

Wanneer een gemeente recidive als criterium voor de hoogte van de boete hanteert, zal deze gemeente een administratie moeten bijhouden van overtreders van de artikelen 7 en 30 van de Huisvestingswet. Het lijkt vanuit het oogpunt van bestuurlijke lasten opportuun om recidive alleen als criterium voor de hoogte van de boete mee te nemen bij overtreding van artikel 7, tweede lid, van de Huisvestingswet (in gebruik geven van woonruimte aan een persoon zonder huisvestingsvergunning) en bij overtreding van artikel 30 van de Huisvestingswet (onttrekken of samenvoegen van woonruimte en omzetten in zelfstandige woonruimte zonder vergunning), maar niet bij overtreding van artikel 7, eerste lid, van de Huisvestingswet (in gebruik nemen van woonruimte zonder huisvestingsvergunning). De boete voor het in gebruik nemen van woonruimte zonder vergunning is immers relatief laag, en de meeste mensen verhuizen niet zo vaak en recidiveren dus ook niet vaak, terwijl het een enorme administratie vergt om bij te houden wie er al eens is betrapt op het onrechtmatig in gebruik nemen van woonruimte.

Het opleggen en incasseren van bestuurlijke boetes legt beslag op de gemeentelijke capaciteit en middelen. Inkomsten uit opgelegde bestuurlijke boetes leveren gemeenten echter ook middelen op, waaruit (een deel van) de bestuurlijke lasten kunnen worden gedekt.

Toezicht op de naleving van de Huisvestingswet is een bestaande gemeentelijke verantwoordelijkheid. De extra inspanningen die dit wetsvoorstel vraagt vloeien voort uit de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen. Gemeenten die het toezicht reeds actief uitoefenen krijgen te maken met beperkte meerkosten, inzake het opleggen van de boete, de incasso en het afhandelen van eventuele bezwaar- en beroepschriften. Die meerkosten worden naar verwachting gedekt door de inkomsten uit de bestuurlijke boetes.

5. Overleg/afstemming met G4, VNG en andere partijen

Dit wetsvoorstel is ontwikkeld op verzoek van de vier grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Deze vier steden hebben gevraagd om een bestuurlijke boete voor onrechtmatige bewoning,

¹ Bron: Eindrapport Aanpak onrechtmatige bewoning; inventariserend onderzoek onder gemeenten en corporaties, oktober 2006 (Kamerstukken II 2006/07, 30 800 XI, nr. 96).

omdat dat in hun steden op grote schaal voorkomt, en een effectief afschrikwekkend instrument op dit moment ontbreekt. Deze vier gemeenten zijn dan ook nauw betrokken geweest bij de ontwikkeling van dit instrument, opdat het een voor hen bruikbaar instrument zou opleveren. Toen de contouren van het wetsvoorstel duidelijk werden, zijn ook de VNG, Aedes, IPO, Woonbond, Vastgoedbelang en IVBN geraadpleegd. Ook deze partijen steunen de invoering van het instrument bestuurlijke boete voor onrechtmatige bewoning.

Omdat het wetsvoorstel op verzoek van en in nauw overleg met de G4 is opgesteld is in samenspraak met de VNG afgezien van een formele consultatie en is volstaan met een raadpleging. Zoals in paragraaf 2.2 reeds is opgemerkt heeft de reactie van de VNG geresulteerd in het voorlopig naast elkaar laten bestaan van de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke handhaving. Tenslotte heeft met het Openbaar Ministerie afstemming plaatsgevonden.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

onderdeel A

onder 1, onder a, en onder 2, onder a

Artikel 84 van de Huisvestingswet stelt overtreding van de genoemde artikelen van die wet strafbaar. Zoals reeds toegelicht in hoofdstuk 4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting wordt de boetecategorie voor de artikelen 7, tweede lid, en 30, eerste lid, van de Huisvestingswet verhoogd naar de vierde categorie om zo aansluiting te houden op de hoogte van de voorgestelde bestuurlijke boete.

onder 1, onder b, en onder 2, onder b

Voorgesteld wordt de strafbaarstelling van overtreding van de artikelen 7 en 30 van de Huisvestingswet te laten vervallen met ingang van een jaar na de inwerkingtreding van het voorgestelde artikel 85a van de Huisvestingswet. Dit geeft de gemeenten voldoende tijd om hun huisvestingsverordening en hun toezicht hierop aan te passen.

onderdeel B

het voorgestelde artikel 85a van de Huisvestingswet

eerste lid

De gemeenteraad kan in de huisvestingsverordening bepalen dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd vanwege het zonder huisvestingsvergunning in gebruik nemen van een vergunningplichtige woonruimte (artikel 7, eerste lid, van de Huisvestingswet), vanwege het in gebruik geven van vergunningplichtige woonruimte aan iemand die geen huisvestingsvergunning heeft (artikel 7, tweede lid, van de Huisvestingswet) en vanwege het zonder vergunning geheel of gedeeltelijk aan de bestemming tot bewoning onttrekken, met andere woonruimte samenvoegen of van zelfstandige woonruimte omzetten in onzelfstandige woonruimte van krachtens artikel 30, eerste lid, aangewezen woonruimte (artikel 30, eerste lid, van de Huisvestingswet).

In de bedoelde gevallen hebben burgemeester en wethouders de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen. Deze bevoegdheid heeft het karakter van een bestuursbevoegdheid en komt, gelet op de taakverdeling binnen de gemeente, toe aan burgemeester en wethouders.

tweede lid

De bestuurlijke boete wordt gebonden aan een maximum. De gemeenteraad dient bij verordening vast te leggen hoe hoog de boete voor de verschillende overtredingen zal zijn, waarbij het wettelijk maximum niet overschreden mag worden.

onderdeel a

Voor de overtreding van de artikelen 7, tweede lid, en 30, eerste lid, van de Huisvestingswet (het in gebruik geven van vergunningplichtige woonruimte aan iemand zonder huisvestingsvergunning en het zonder vergunning onttrekken, samenvoegen of omzetten in onzelfstandige woonruimte) is het voorgestelde boetemaximum € 18 500. Dat komt overeen met een strafrechtelijke boete van de vierde categorie.

Op grond van het voorgestelde artikel 5.4.2.6 van de Awb (Kamerstukken I 2006/07, 29 702, A) is op het opleggen van een bestuurlijke boete ter zake van overtreding van de artikelen 7, tweede lid, en 30, eerste lid, van de Huisvestingswet de zogenoemde zware procedure van toepassing. Dat wil zeggen dat de overtreder in de gelegenheid moet worden gesteld zijn zienswijze te geven en dat altijd een rapport moet worden opgemaakt.

onderdeel b

Voor de overtreding van artikel 7, eerste lid, van de Huisvestingswet (het in gebruik nemen van vergunningplichtige woonruimte zonder huisvestingsvergunning) is het voorgestelde maximum € 340.

Op het opleggen van een bestuurlijke boete ter zake van overtreding van artikel 7, eerste lid, van de Huisvestingswet is de zogenoemde lichte procedure van toepassing. De overtreder hoeft niet om zijn zienswijze gevraagd te worden en er hoeft geen rapport of proces-verbaal opgemaakt te worden. Een rapport of proces-verbaal mag uiteraard wel worden opgemaakt.

derde lid

Het voorgestelde artikel 85a, tweede lid, van de Huisvestingswet stelt de maximumbedragen vast voor de bestuurlijke boetes die voor de verschillende overtredingen kunnen worden opgelegd. Daarom is het zaak dat de gemeenteraad bij verordening de boetebedragen vaststelt. Dat geeft de gemeenteraad de mogelijkheid om de hoogte te bepalen op basis van de plaatselijke situatie. Daarbij mag uiteraard geen hoger bedrag dan het genoemde maximum worden vastgesteld. De door de gemeenteraad vastgestelde bedragen zijn gefixeerde bedragen, het betreft hier geen maximale bedragen. Ondanks het gelden van vaste bedragen zullen burgemeester en wethouders in voorkomende gevallen toepassing moeten geven aan het voorgestelde artikel 5.4.1.7, derde lid, van de Awb dat bepaalt dat indien de overtreder aannemelijk maakt dat de boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is het bestuursorgaan de boete lager vaststelt.

vierde lid

Indien de gemeente is gelegen in een plusregio als bedoeld in artikel 104 van de Wet gemeenschappelijke regelingen wordt de hoogte van de bedragen vastgesteld door het algemeen bestuur van die plusregio. Dit komt overeen met wat in artikel 2 van de Huisvestingswet omtrent de huisvestingsverordening is bepaald.

Artikel II

De in het voorgestelde artikel 85a van de Huisvestingswet opgenomen bevoegdheden kunnen direct na de inwerkingtreding worden gebruikt. Uiteraard alleen ten aanzien van overtredingen die na die inwerkingtreding zijn begaan. Het betreft hier een sanctiebepaling en die kan geen terugwerkende kracht hebben.

De minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
C. P. Vogelaar