

Evaluatie

bestuurlijke boete inzake
de Huisvestingsverordening

Inhoud

Doel bestuurlijke boete Huisvestingsverordening	3
Bestuurlijke boete in de Groningse Huisvestingsverordening	3
Gefixeerde boete of variabele boete	3
Hoogte van de boete	4
Onderscheid bedrijfsmatig en niet-bedrijfsmatig	4
Recidive	4
Matigingsbeleid	5
Toezicht- & handhavingsstrategie Huisvestingsverordening	6
Aanleiding voor toezicht en handhaving	6
Toezicht en handhaving inzake opkoopbescherming	7
Weergave van alle bestuurlijke boetes	9
Weergave totaal boetes per overtreding in 2023	9
Weergave type overtreders per overtredingstype	9
Bezwaar en beroep	12
Kanttekening adviescommissie bezwaarschriften (hierna adviescommissie)	13
Advies Stadsadvocaat	14
Conclusies	16
Subdoel: vermindering van ongewenste effecten van schaarste op de woningmarkt (illegale situaties)	16
Subdoel: sneller ongedaan maken van overtredingen na constatering	16
Subdoel: verhogen van de afschrikwekkende werking ten opzichte van herstelsancties waarbij de overtreder geen financieel nadeel ondervindt	17
Subdoel: de overtreder nadeel van handhaving laten ondervinden zodat het minder aantrekkelijk wordt een overtreding te begaan	17
Subdoel: vermindering van recidive door het opleggen van een hogere boete bij een herhaalde illegale situatie door dezelfde overtreding begaan door eenzelfde overtreder	18
Subdoel: verhogen van de pakkans bij overtredingen door het oprichten van een team Woontoezicht	18
Aanbevelingen	19
Aanbeveling I: Huidige werkwijze rondom het matigen van boetes bestendigen als matigingsbeleid	19
Aanbeveling II: Actief persberichten delen over bestuurlijke boete en handhavingsacties	19
Aanbeveling III: Stel een apart boete tarief op bij snel gelegaliseerde situaties waarbij er géén verstoring van de woningmarkt is	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

Doel bestuurlijke boete Huisvestingsverordening

In het coalitieakkoord (2022-2026) heeft het college aangegeven dat zij een eerlijke woningmarkt willen creëren, en dat het college de ongewenste effecten van de krapte op de woningmarkt wil tegengaan door meer handhaving op het gebied van wonen. De ongewenste effecten zijn steeds zichtbaarder in onder andere:

- Woningen die illegaal worden onttrokken van de woningmarkt met een ander doel dan wonen;
- Gezinswoningen die zonder toestemming worden omgezet tot kamerverhuurpand;
- Verhuurders die een steeds groter deel van de woningvoorraad in bezit krijgen;
- Woningen die worden opgekocht voor de verhuur (opkoopbescherming).

Om deze ongewenste effecten effectief te bestrijden is de bestuurlijke boete als handhavinginstrument aan de Huisvestingsverordening toegevoegd. Hiervoor is, middels een unaniem aangenomen raadsvoorstel¹, de Huisvestingsverordening gewijzigd om aan te sluiten bij een bredere roep om meer toezicht en handhaving op de woningmarkt².

Het doel van het invoeren van de bestuurlijke boete aan het handhavinginstrumentarium is dan ook het creëren van een eerlijke woningmarkt in Groningen. Waarbij de volgende subdoelen te onderscheiden zijn:

- Vermindering van ongewenste effecten van schaarste op de woningmarkt (illegale situaties);
- Sneller ongedaan maken van overtredingen na constatering;
- Verhogen van de afschrikwekkende werking ten opzichte van herstelsancties waarbij de overtreder geen financieel nadeel ondervindt;
- De overtreder nadeel van handhaving laten ondervinden zodat het minder aantrekkelijk wordt een overtreding te begaan;
- Vermindering van recidive door het opleggen van een hogere boete bij een herhaalde illegale situatie van dezelfde overtreding begaan door eenzelfde overtreder;
- Verhogen van de pakkans bij overtredingen door het oprichten van een team Woontoezicht;

Bestuurlijke boete in de Groningse Huisvestingsverordening

De Huisvestingswet voorziet in de mogelijkheid om overtredingen op basis van de Huisvestingsverordening te beboeten met een bestuurlijke boete. De Huisvestingswet kent alleen maximale geldboete categorieën gekoppeld aan het Wetboek van Strafrecht. Het is aan de gemeenteraad en het college om de hoogte van de boete te bepalen. Vandaar dat er bij het instellen van de bestuurlijke boete in de Groningse Huisvestingsverordening gekeken is naar de ervaringen van gemeenten die al met een boetestelsel werken (zoals Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Nijmegen en Tilburg).³ Daarbij zijn op vier punten keuzes gemaakt; een gefixeerde of variabele boete, de hoogte van de boetes, onderscheid in bedrijfsmatige en niet-bedrijfsmatige overtreders en het toepassen van boetes bij recidive. De keuzes die de gemeente Groningen gemaakt heeft worden hieronder toegelicht.

Gefixeerde boete of variabele boete

Voor het bedrag van de bestuurlijke boete kent de Huisvestingswet enkel maximale bedragen. Ook de modelverordening van de VNG kiest ervoor alleen de maxima over te nemen zonder verdere concretisering. Wel moet de hoogte van de boete evenredig zijn, het evenredigheidsbeginsel kan er ook toe leiden dat het college in voorkomende gevallen toch tot een andere (lagere) boetebepaling komt. In de onderzochte gemeenten wordt geregeld gewerkt met een gefixeerde boete die in de Huisvestingsverordening is vastgelegd. Gemeente Groningen heeft ook gekozen voor een gefixeerd boetestelsel omdat deze meer houvast geeft voor zowel de uitvoerende organisatie, als voor mogelijke overtreders. Een gefixeerde boete is door de gemeenteraad vastgesteld wat bijdraagt aan de gelijke behandeling van gelijke situaties. Het college moet alleen een lagere boete opleggen, indien de overtreder aannemelijk maakt dat de vastgestelde bestuurlijke boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is.⁴ Het moet dan gaan om omstandigheden die niet zijn voorzien door de

¹ “Van “kamerverhuur” naar “Woontoezicht” met invoering bestuurlijke boete Huisvestingsverordening”, registratienummer 562837-2022

² Mede blijkens uit de motie “Beboeten illegaal opkopen en verhuren woningen” maar ook de reacties op het rapport ‘Groningse Parktijken’ van Van der Torre en Tops waarin vastgoedondermijning en het gebrek aan toezicht hierop centraal staat.

³ Zie bijlage 1 voor een overzicht van de genoemde gemeenten.

⁴ Artikel 5:46, lid 3, Awb.

wetgever. Uit de rechtspraak komt naar voren dat als een bijzondere omstandigheid kan worden aangemerkt een beperkte ernst van de situatie, een verminderde verwijtbaarheid en een geringe financiële draagkracht. Voor zover de overtreder stelt dat een of meer van deze omstandigheden in dit geval aan de orde zijn, moet hij dat aannemelijk maken.

Hoogte van de boete

De hoogte van het maximale boetebedrag is wettelijk vastgelegd in de Huisvestingswet welke gekoppeld is aan het Wetboek van Strafrecht, namelijk met een boete van de vierde categorie.⁵ De maxima per 1 januari 2022 bedroegen:

- de eerste categorie: € 450,-
- de tweede categorie: € 4.500,-
- de derde categorie: € 9.000,-
- de vierde categorie: € 22.500,-
- de vijfde categorie: € 90.000,-
- de zesde categorie: € 900.000,-

Om de hoogte van de boetes in de Huisvestingsverordening te bepalen zijn deze gedifferentieerd in verband met de aard, omvang en verwijtbaarheid van de overtreding of het feit dat de overtreding al dan niet bedrijfsmatig is begaan. Daarnaast is een vergelijking gemaakt van de andere bekeken gemeenten en gekeken naar relevante jurisprudentie. In vergelijking tot andere gemeenten in Nederland met een bestuurlijke boete, zit de Gemeente Groningen op gelijk niveau met de gemeenten Utrecht en Den Haag, eveneens gemeenten uit de G6. De gemeenten Amsterdam en Rotterdam hanteren de hoogste boetebedragen. In bijgevoegde tabel is te zien dat Groningen de laagste bedragen voert in de G6.⁶

Onderscheid bedrijfsmatig en niet-bedrijfsmatig

De wetgever heeft bij de invoering van de Huisvestingswet 2014 de gemeenteraad de mogelijkheid gegeven om onderscheid te maken tussen bedrijfsmatige en niet-bedrijfsmatige exploitatie. Van een bedrijfsmatige exploitant mag worden verwacht dat deze de regels kent en daarnaar handelt. In die gevallen is er sprake van een hogere verwijtbaarheid, hetgeen rechtvaardigt dat er hogere boetes worden opgelegd. In de Huisvestingsverordening is in de toelichting uitgelegd wanneer er sprake is van bedrijfsmatige exploitatie. Deze toelichting sluit aan bij de formuleringen van Den Haag, Utrecht en Tilburg. Een bedrijfsmatige verhuurder heeft aantoonbaar meerdere woningen in de verhuur, waarbij uit de omvang van de exploitatie het bedrijfsmatige aspect blijkt.

Recidive

Met ingang van 1 januari 2021 kent artikel 35 Huisvestingswet 2014 de mogelijkheid van een hogere boete bij recidive van overtreding van onder andere woningonttrekking en -omzetting (artikel 21 Huisvestingswet) en toeristische verhuur van woonruimten (artikel 23b, eerste lid Huisvestingswet). Over het nut en noodzaak van de invoering van een recidiveboete heeft de wetgever het volgende aangegeven: "Bij herhaaldelijke overtreding van eenzelfde verbod is het voor de overtreder blijkaar nog steeds lucratief om willens en wetens dit soort illegale praktijken voort te zetten. Dit is onaanvaardbaar op een woningmarkt waar zich reeds onrechtvaardige en onevenwichtige effecten van schaarste voordoen. De hogere bestuurlijke boete heeft als doel om recidivisten hard aan te pakken en mensen ervan te weerhouden in de verleiding te komen de regels stelselmatig te overtreden." De gemeente Groningen heeft met het invoeren van de boetes deze redenering van de wetgever aangehouden.

Uit de wetgeving blijkt niet direct wanneer er sprake van recidive is. Daarom is in de Huisvestingsverordening gekozen om een combinatie van de recidivebeschrijving van Tilburg en Den Haag te maken. Deze definitie, waarbij er sprake is van recidive wanneer dezelfde overtreder opnieuw dezelfde overtreding begaat in hetzelfde of een ander pand, werkt goed in de uitvoeringspraktijk.

⁵ Deze maxima worden ongeveer iedere twee jaar geïndexeerd.

⁶ Zie bijlage 1: Een overzicht van de hoogtes van de boete gronden in de gemeenten Amsterdam, Assen, Den Haag, Eemsdelta, Nijmegen en Utrecht.

Matigingsbeleid

De bestuurlijke boete in de Huisvestingsverordening betreft een gefixeerde boete. Alleen als er sprake is van een bijzondere omstandigheid, die veelal zal blijken uit een zienswijze, kan geheel of gedeeltelijk worden afgezien van het opleggen van een bestuurlijke boete. Dit komt voort uit artikel 5:46 lid 3 Algemene wet bestuursrecht. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State hanteert een vaste lijn om te bepalen of er sprake is van een bijzondere omstandigheid die kan leiden tot het matigen van de boete. Dit kan zijn: verminderde verwijtbaarheid, een beperkte ernst van de overtreding en een geringe financiële draagkracht. Dit zijn de drie bijzondere omstandigheden als bedoeld in artikel 5:46 lid 3, derde lid, van de Awb, die aanleiding geven tot het matigen van een boete. Het is aan de overtreder om aannemelijk te maken of er sprake is van deze bijzondere omstandigheid. Wanneer de overtreder in zijn of haar zienswijze voldoende aantoonbaar aanspraak maakt op één van deze bijzondere omstandigheden volgt er matiging van de bestuurlijke boete.

Het college werkt inmiddels met een vaste werkwijze op basis waarvan een matiging van de boete wordt bepaald. Na constatering van een overtreding volgt er een voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Overtreders hebben twee weken de tijd om op dit voornemen te reageren. Wordt er na twee weken niet gereageerd op dit voornemen dan wordt 100% van het boete bedrag uitgeschreven. Wanneer uit de zienswijze blijkt dat er sprake is van een legaliseerbare overtreding, omdat er bijvoorbeeld bij de opkoopbescherming verhuurd wordt aan 1e of 2e graad familie, dan wordt de boete met 50% gematigd. Blijkt uit de zienswijze dat er een legalisatiegrond is en de overtreding gelegaliseerd is doordat er een verhuurvergunning opkoopbescherming is aangevraagd, wordt de boete met 75% gematigd.⁷ Bij illegale woningomzetting (illegale kamerverhuur) wordt deze lijn ook aangehouden, maar minder vaak toegepast, omdat er minder ruimte voor legalisatie bestaat.

⁷ Dit in lijn met de voorgestelde matigingslijn in bijlage 2.

Toezicht- & handhavingsstrategie Huisvestingsverordening

Voor de toepassing van de bevoegdheden uit de Huisvestingsverordening is geen handhavings- en/of prioriteringsbeleid vastgesteld. Met het tot stand komen van het team Woontoezicht begin 2023 is besloten eerst ervaring op te doen met de nieuwe regelgeving waar dit team toezicht op houdt, waaronder de bestuurlijke boete. Wel zijn er binnen het team Woontoezicht afspraken gemaakt over de manier waarop toezicht gehouden wordt. Van oudsher was toezicht en handhaving op illegale kamerverhuur één van de hoofdtaken van VTH. Nog altijd heeft illegale kamerverhuur prioriteit in de toezichtstaken. Daarnaast zijn er de laatste jaren nieuwe onderwerpen bijgekomen, zoals het toeristisch verhuren van een woning en de opkoopbescherming. Ook is de Pandenbrigade actief sinds maart 2022, deze richten zich op de zogenoemde “grote complexe” dossiers. De pandenbrigade heeft een eigen opsporingswijze en wordt in onderstaand gedeelte buiten beschouwing gelaten.

Aanleiding voor toezicht en handhaving

Het team Woontoezicht krijgt via diverse kanalen signalen binnen die tot een onderzoek kunnen leiden.⁸ Deze meldingen hebben altijd onze prioriteit, pas daarna komt de actieve handhaving. Bij de actieve handhaving wordt gewerkt met een dashboard wat hieronder wordt toegelicht. Het toezicht op de opkoopbescherming wordt via een andere dataset bewerkstelligt, omdat deze data nog niet in het dashboard ingebouwd is. Wanneer er voldoende ervaring is met de dataset, kan deze ook worden ingebouwd in het dashboard. Deze dataset en de resultaten worden onder “Toezicht en handhaving inzake opkoopbescherming” toegelicht.

Dashboard datagedreven aanpak kamerverhuur

Het team Woontoezicht, voorheen nog taakveld kamerverhuur, is twee jaar geleden begonnen met het “Dashboard datagedreven aanpak kamerverhuur” (hierna: Dashboard). Dit dashboard is ontworpen vanuit de wens van de afdelingen Vergunningen Toezicht en Handhaving (VTH) en Openbare Orde en Veiligheid (OOV) om een instrument te ontwikkelen waarmee proactief kan worden gecontroleerd of de verhuur van woningen op een correcte manier gebeurt. Op deze wijze kan de gemeente Groningen effectiever misstanden opsporen en, indien nodig, handhaven. Het Dashboard combineert objectieve gegevens uit verschillende databronnen in één overzicht op basis waarvan het team Woontoezicht onderzoek start. Op deze manier kan het team Woontoezicht woonfraude gemakkelijker opsporen. Ook voorkomt dit ongewenste profilering tijdens de opsporing. Pas bij het vaststellen van de overtreding wordt vastgesteld wie de overtreder is en of dit een bedrijfsmatige overtreder of niet-bedrijfsmatige overtreder is. Gelet op de verdeling van het eigendom van woningen binnen de gemeente Groningen zou dergelijk onderscheid ook ongewenst zijn.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
corporatie	36.872	36.984	36.774	36.864	36.862	35.859	36.123
eigenaar-bewoner	44.731	45.129	45.403	45.578	45.578	45.707	46.215
onbekend	4.586	2.849	2.861	2.438	2.409	2.387	2.742
ouders-eigenaar	2.559	2.594	2.670	2.711	2.775	2.584	2.287
verhuur natuurlijk persoon	15.265	16.447	17.407	18.128	19.012	19.511	19.821
verhuur niet-natuurlijk persoon	8.938	8.918	9.615	10.675	11.908	13.841	14.760
	112.951	112.921	114.730	116.394	118.544	119.889	121.948

Figuur 1: Het aantal woningen in de gemeente Groningen naar soort eigenaar (stand per 1 januari ieder jaar) – OI&S Groningen.

⁸ Hierbij valt te denken aan signalen van externen zoals de buurt, woningzoekende, makelaars, vastgoedbeheerders, juridisch adviesbureaus of bezorgde burgers. Intern krijgen wij signalen van verscheidende afdelingen, bijvoorbeeld het team bouwinspectie, het Meldpunt Overlast en Zorg, Burgerzaken, Horeca & Prostitutie, het Sociaal Domein en de afdeling OOV (of directie Veiligheid).

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
corporatie	-1%	0%	-1%	0%	0%	-3%	1%
eigenaar-bewoner	2%	1%	1%	0%	0%	0%	1%
ouders-eigenaar	3%	1%	3%	2%	2%	-7%	-11%
verhuur natuurlijk persoon	6%	8%	6%	4%	5%	3%	2%
verhuur niet-natuurlijk persoon	5%	0%	8%	11%	12%	16%	7%

Figuur 2: Procentuele ontwikkeling van het aantal woningen naar soort eigenaar (stand per 1 januari ieder jaar) – OI&S Groningen

Voordat een inspecteur buitendienst een inspectie uitvoert in een pand/woning, worden de dossiers administratief onderzocht door een inspecteur binnendienst. Wanneer er op basis van dit onderzoek aanleiding voor een inspectie is wordt deze door een inspecteur buitendienst uitgevoerd. Na de inspectie wordt het inspectierapport opgesteld en word op basis van openbare databronnen, zoals het kadaster, of het vergunningen bestand, bepaald of een overtreder bedrijfsmatig of niet-bedrijfsmatig handelt.

In onderstaande tabel is weergegeven op basis van welke opsporingstype de handhaving, waarbij een bestuurlijke boete opgelegd is, gestart is.

Aantal opgelegde bestuurlijke boetes per opsporingstype	Aantal
Passieve handhaving n.a.v. melding omwonende	9
Passieve handhaving n.a.v. melding intern ⁹	4
Handhaving n.a.v. handhavingsverzoek	5
Actieve handhaving o.b.v. het dashboard	34
Actieve handhaving o.b.v. datasheet opkoopbescherming	18
Actieve handhaving n.a.v. eerdere onderzoeken	4
Handhaving n.a.v. pandbrigade onderzoek	6
Totaal	80

Tabel 3: Aantal opgelegde bestuurlijke boete per opsporingstype in 2023

Toezicht en handhaving inzake opkoopbescherming

Op 1 maart 2022 is de opkoopbescherming in werking getreden en vanaf maart 2023¹⁰ zijn de eerste controles hierop uitgevoerd. De handhaving van de opkoopbescherming gebeurt overwegend actief. Elke kalendermaand wordt er een Excel lijst gegenereerd op basis van openbare en gemeentelijke databronnen. Elk adres wordt, door de data, gecategoriseerd op een van de volgende bevindingen en vervolgens administratief onderzocht:

- Geen bewoners ingeschreven;
- Minimaal 1 bewoner is eigenaar;
- Eigenaar is niet bewoner, min 1 bewoner woonde er al tijdens rechtshandeling;
- Eigenaar is niet bewoner, bewoner ingeschreven na rechtshandeling.

⁹ Hier kunnen meldingen van het Meldpunt Overlast en Zorg tussen zitten die omwonenden hebben ingediend.

¹⁰ Eigenaren hebben dan al ruim een jaar de tijd gehad tussen het aanschaffen van de woning en de eerste controles om een vergunning aan te vragen.

De prioriteit ligt op de laatste twee categorieën, omdat bij de eerste twee categorieën geen overtreding wordt verondersteld. Deze adressen worden door de inspecteur gecontroleerd in het Kadaster om te controleren op welke datum het eigendom is overgegaan en om namen van eigenaar(s) met die van de bewoner(s) te vergelijken met de inschrijvingen. Als er meerdere mensen staan ingeschreven kan het zijn dat het een legaal kamerverhuurpand betreft, dit wordt gecontroleerd aan de hand van verleende vergunningen. In de gevallen dat er minimaal één bewoner al in de woning woonde tijdens de rechtshandeling is er aanleiding om aan te nemen dat deze is verkocht in verhuurde staat. Deze woningen vallen buiten de opkoopbescherming en worden niet bezocht door een inspecteur. In alle andere situaties gaat de inspecteur op inspectie ter plaatse om de situatie te beoordelen.

Selectie adressen

Er is gekozen om de adressen waarbij een vermoeden van een overtreding bestaat in chronologische volgorde te bezoeken. Daarbij is ervoor gekozen om de eigenaar één maand de tijd te geven om een vergunning aan te vragen. Die maand wordt gerekend vanaf de datum dat de inschrijving staat geregistreerd in het Kadaster, het is dus niet zo dat direct na het aanschaffen van een woning het team Woontoezicht op de stoep staat.

Resultaten tot nu toe

In totaal zijn er tussen 1 maart 2022 en 31 oktober 2023, 11.308 mutaties¹¹ van woningen met een WOZ-waarde van € 305.500,- of lager geweest. De bevindingen op basis van de databronnen worden hieronder weergegeven.

Bevindingen op basis van databronnen	
Geen bewoners ingeschreven (op het moment van checken)	1560
Minimaal 1 bewoner is eigenaar	6419
Eigenaar is niet bewoner, min 1 bewoner woonde er al tijdens rechtshandeling	2669
Eigenaar is niet bewoner, bewoner ingeschreven na rechtshandeling	659

Tabel 4: Bevindingen opkoopbescherming op basis van databestand

Zoals hierboven uitgelegd worden de bevindingen uit de databronnen eerst administratief gecontroleerd alvorens een selectie plaatsvindt die tot een huisbezoek leidt. Inmiddels zijn er 141 adressen onderzocht. Deze bevindingen zullen input vormen voor het toezichts- en prioriteringsbeleid van de afdeling Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving.¹² De bevindingen van de 141 uitgevoerde inspecties op basis van de opkoopbescherming zijn als volgt:

Bevindingen op basis van onderzoek		
Gekocht in verhuurde staat	93	
Aangeschreven in verband met overtreding	48	
Totaal		141

Tabel 5: Bevindingen op basis van onderzoek opkoopbescherming

¹¹ Sommige woningen zijn vaker van eigendom gewisseld en vandaar vaker gemuteerd.

¹² Ook wel bekend als het Uitvoeringsprogramma (UP)

Weergave van alle bestuurlijke boetes

In dit hoofdstuk staan alle bestuurlijke boetes opgelegd inzake de Huisvestingsverordening tussen 1 januari 2023 en 31 december 2023 weergegeven. Allereerst wordt vermeld welke overtredingen er zijn begaan waarna er wordt ingegaan op het type overtreder. Hieronder volgt een overzicht van deze cijfer met een duiding van deze cijfers.

Weergave totaal boetes per overtreding in 2023

In totaal zijn er 80 boetes opgelegd bij 56 overtredingen. Hieronder staan de boetes uitgesplitst per overtreding. Er zijn meer boetes opgelegd dan dat er overtredingen geconstateerd zijn, omdat elke overtreder die de overtreding is begaan een boete krijgt opgelegd naar het eigendomsaandeel.¹³ Wanneer uit de zienswijze blijkt dat één veronderstelde overtreder geen overtreder was, zal aan hem geen boete worden opgelegd.

Overtreding (artikel)	Begrip	Aantal
Artikel 20 lid 2 sub a Huisvestingsverordening. Het zonder onttrekkingsvergunning onttrekken of onttrokken houden van een woonruimte voor ander gebruik dan wonen.	Illegale woningonttrekking (niet zijnde toeristische verhuur van eigen woonruimte zonder registratienummer)	7
Artikel 20 lid 2 sub c Huisvestingsverordening. Het zonder omzettingsvergunning omzetten en/of omgezet houden van een woonruimte in onzelfstandige woonruimte waarbij minimaal drie bewoners in minimaal drie onzelfstandige woonruimten verblijven.	Illegale kamerverhuur	48
Artikel 20 lid 2 sub d Huisvestingsverordening. Het zonder vergunning verbouwen en/of in verbouwde staat houden van één woonruimte in twee of meer zelfstandige woonruimten.	Illegale woningvorming	1
Artikel 30 lid 1 Huisvestingsverordening. Het zonder vergunning in gebruik geven van een woonruimte binnen een periode van vier jaar na datum inschrijving in de openbare registers van de akte van levering.	Verhuren in strijd met opkoopbescherming	23
Artikel 38 lid 2 Huisvestingsverordening. Het aanbieden van toeristische verhuur zonder vermelding van het registratienummer.	Toeristische verhuur zonder registratienummer	1
Totaal		80

Tabel 6: Totaal boetes weergegeven per overtreding

Weergave type overtreders per overtredingstype

Van de 80 beboetbare overtredingen zijn er 30 begaan door bedrijfsmatige overtreders en 50 door niet-bedrijfsmatige overtreders. Zoals aangegeven in figuur 1 is het grootste deel van de Groningse woningmarkt in het bezit van particuliere verhuurders, na corporatie & eigenaar. De aantallen zijn nog onvoldoende om valide trends te ontdekken, maar op basis van deze resultaten en de ervaringen van Woontoezicht de afgelopen jaren kunnen een paar zaken voorzichtig geduid worden.

¹³ In één geval was de woning in eigendom van drie personen, met een verdeling 50%, 25% en 25%. In dat geval hebben de eigenaren een boete gekregen naar eigendomsratio.

Illegale woningonttrekking

Hier zit één bedrijfsmatige overtreder tussen die vijf panden onttrokken heeft ten behoeve van een hotelfunctie. Vermoedelijk gebeurt woningonttrekking vaker ten behoeve van een logiesfunctie en zal de verhouding in het type overtreders gelijk blijven. Illegale woningonttrekking is tot op heden in de Gemeente Groningen ontdekt op basis van toeristische verhuur. Hier worden woningen onttrokken ten behoeve van een logiesfunctie.

Illegale kamerverhuur

De gemeente Groningen geeft sinds 2017 geen nieuwe omzettingsvergunningen meer uit. Dit lijkt zeker bij verhuurbedrijven en de verhuursector redelijk bekend. Toch zien we dat ook zij de regels nog wel eens overtreden. Een overtreding die daarin met name begaan wordt is het uitbreiden van het aantal kamers in een bestaand kamerverhuurpand. Dit is een overtreding van de gebruiksregels van het bestemmingsplan en is daarom niet beboetbaar op basis van de Huisvestingsverordening.¹⁴ Deze bedrijven proberen ook op verschillende wijzen woningen toch om te zetten. Dit doen zij bijvoorbeeld door te verhuren aan één hoofdhuurder, die vervolgens samenwoont met twee (of meer) onderhuurders. Bij de niet-bedrijfsmatige overtreders komt het nog wel eens voor dat drie bewoners stellen een huishouden vormen vanwege relaties, familiale relaties of situaties van voor 2015 waarbij er nog aanspraak gemaakt kan worden op het overgangsrecht. Deze situatie is dan soms legaliseerbaar.

Verhuren in strijd met opkoopbescherming

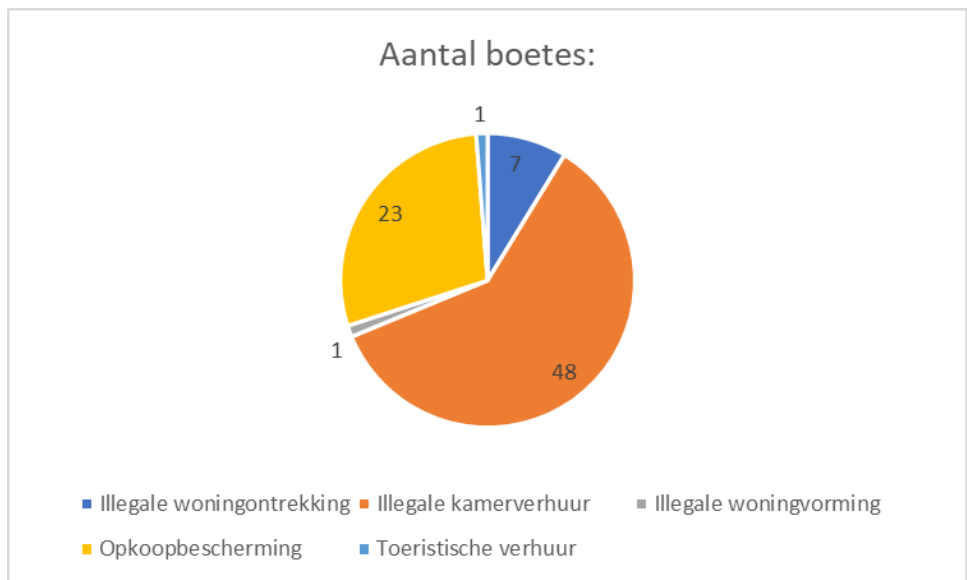
Bij deze overtreding zien we dat het grootste type overtreders niet-bedrijfsmatige overtreders zijn. We zien dat dit voornamelijk komt door onwetendheid van de overtreder. Het team Woontoezicht krijgt regelmatig van overtreders terug dat zij zich niet in wet- en regelgeving hebben verdiept bij het aanschaffen van een tweede woning. Er zijn ook eigenaren die erop vertrouwen dat een makelaar of notaris de juiste informatie verschaft.

Overtreding (artikel)	Begrip	Bedrijfsmatige overtreder	Niet-bedrijfsmatige overtreder	Aantal
Artikel 20 lid 2 sub a Huisvestingsverordening. Het zonder onttrekkingsvergunning onttrekken of onttrokken houden van een woonruimte voor ander gebruik dan wonen.	Illegale woningonttrekking	4	3	7
Artikel 20 lid 2 sub c Huisvestingsverordening. Het zonder omzettingsvergunning omzetten en/of omgezet houden van een woonruimte in onzelfstandige woonruimte waarbij minimaal drie bewoners in minimaal drie onzelfstandige woonruimten verblijven.	Illegale kamerverhuur	19	29	48
Artikel 20 lid 2 sub d Huisvestingsverordening. Het zonder vergunning verbouwen en/of in verbouwde staat houden van één woonruimte in twee of meer zelfstandige woonruimten.	Illegale woningvorming	1	0	1

¹⁴ Cijfers om deze aanname te onderbouwen zijn op dit moment niet beschikbaar

Artikel 30 lid 1 Huisvestingsverordening. Het zonder vergunning in gebruik geven van een woonruimte binnen een periode van vier jaar na datum inschrijving in de openbare registers van de akte van levering.	Verhuren in strijd met opkoopbescherming	6	17	23
Artikel 38 lid 2 Huisvestingsverordening. Het aanbieden van toeristische verhuur zonder vermelding van het registratienummer.	Toeristische verhuur zonder registratienummer	0	1	1
Totaal		30	50	80

Tabel 7: Type overtreders per overtredingstype



Figuur 8: Aantal opgelegde boetes per soort

Bezwaar en beroep

Bij het opleggen van een bestuurlijke boete staat de reguliere bezwaar- en beroepsprocedure voor de belanghebbende open. In 2023 zijn in totaal door Woontoezicht en de pandenbrigade 80 bestuurlijke boetes opgelegd. In totaal zijn er 40 bezwaarschriften ingediend (die bij onze afdeling bekend zijn) waarvan er 14 zijn behandeld ter zitting. Van deze 14 heeft de bezwarencommissie in 11 gevallen geadviseerd het bezwaar gegrond te verklaren, zie ook in de tabel hieronder.

De redenen van gegrondverklaringen van de deze 11 gegrond verklaarde bezwaren zijn als volgt:

- Ontbreken van een beoordelingskader matiging bestuurlijke boete
- Bezwaarden waren naïef en hebben onvoldoende onderzoek gedaan, maar de overtreding wel snel beëindigd;
- Opleggen bestuurlijke boete niet nodig voor ongedaan maken van de overtreding;
- Kans op recidive is nihil;
- Bezwaarde is geen functioneel dader (= een juridische term en toets);
- Overtreding is gelegaliseerd.

Adres	Grond boete	Bedrijfsmatig/Niet bedrijfsmatig?	Advies commissie	Vervolg:
Adres A	Illegale kamerverhuur	Niet bedrijfsmatig	Gegronnd	Commissie volgen: want begrip huishouden kunnen we niet goed weerleggen
Adres B	Illegale kamerverhuur	Bedrijfsmatig	Gegronnd	Commissie volgen: Functioneel daderschap niet bewezen naar verdere inzichten Raad van State
Adres C	Illegale kamerverhuur	Niet bedrijfsmatig	Gegronnd	Commissie volgen: Verminderde verwijtbaarheid, duidelijk niet de bedoeling. Situatie ontstaan door uitschrijven van ouder uit gemeente Groningen.
Adres D	Illegale kamerverhuur	Bedrijfsmatig	Gegronnd	Commissie volgen: Functioneel daderschap niet bewezen naar verdere inzichten Raad van State
Adres E	Illegale kamerverhuur	Niet bedrijfsmatig	Gegronnd	Contrair: duidelijke overtreding van de Huisvestingswet en geen sprake van matigingsgronden. Reden geen boete is volgens commissie afwezigheid matigingsbeleid.
Adres F	Illegale kamerverhuur	Niet bedrijfsmatig	Gegronnd	Contrair: duidelijke overtreding van de Huisvestingswet en geen sprake van matigingsgronden. Reden geen boete is volgens commissie afwezigheid matigingsbeleid.
Adres G	Illegale kamerverhuur	Bedrijfsmatig	Gegronnd	Contrair: duidelijke overtreding van de Huisvestingswet en geen sprake van matigingsgronden. Reden geen boete is volgens commissie afwezigheid matigingsbeleid.
Adres H	Illegale kamerverhuur	Niet bedrijfsmatig	Gegronnd	Contrair: duidelijke overtreding van de Huisvestingswet en geen sprake van matigingsgronden. Reden geen boete is volgens commissie afwezigheid matigingsbeleid.
Adres I	Illegale kamerverhuur	Niet bedrijfsmatig	Gegronnd	Contrair: duidelijke overtreding van de Huisvestingswet en geen sprake van matigingsgronden. Reden geen boete is volgens commissie afwezigheid matigingsbeleid.
Adres J	Illegale kamerverhuur	Niet bedrijfsmatig	Ongegronnd	Commissie volgen: Bezwaar ongegronnd
Adres K	Illegale kamerverhuur	Bedrijfsmatig	Ongegronnd	Commissie volgen: Bezwaar ongegronnd
Adres L	Illegale kamerverhuur	Bedrijfsmatig	Ongegronnd	Commissie volgen: Bezwaar ongegronnd
Adres M	Illegale kamerverhuur	Niet bedrijfsmatig	Gegronnd	Commissie volgen: want direct gelegaliseerd, geen financieel voordeel, beperkte verstoring woningmarkt
Adres N	Opkoopbescherming	Bedrijfsmatig -> Moet niet bedrijfsmatig worden	Gegronnd	Commissie volgen: want direct gelegaliseerd, geen financieel voordeel, beperkte verstoring woningmarkt

Tabel 9: Bezwaarzaken bij commissie en gewenst vervolg

Kanttekening adviescommissie bezwaarschriften (hierna adviescommissie)

In alle 14 adviezen van de adviescommissie bezwaarschriften is door de adviescommissie een kanttekening gemaakt betreffende de toepassing van de bestuurlijke boete. Hierin geeft de adviescommissie aan dat zij begrijpen en onderschrijven dat er noodzaak bestaat om het handhavingsinstrumentarium uit te breiden met het middel van de bestuurlijke boete. Ook vindt zij het terecht dat de gemeenteraad deze bevoegdheid unaniem aan het college heeft gegeven. De adviescommissie stelt echter dat een streng gerechtvaardigd instrument om woonfraude te bestrijden, tot uitkomsten leiden die als onevenredig, onnodig of zelf ongewenst moeten worden beschouwd. De adviescommissie stelt dat het daarom des te meer van belang zou zijn daarvan prudent gebruik te maken.

Zo gaat de adviescommissie uit van een te enge interpretatie van het raadsvoorstel en zijn zij van mening dat de bestuurlijke boete enkel gebruikt dient te worden bij bedrijfsmatige malafide huisjesmelkers. Zo zou er volgens de adviescommissie geen onderscheid zijn tussen bonafide en malafide overtreeders. Het raadsvoorstel is hierover duidelijk. Elke overtreder van de huisvestingsverordening kan worden beboet en er wordt wel degelijk onderscheid gemaakt tussen niet-bedrijfsmatige en bedrijfsmatige overtreeders conform het voorstel. Aan de voorkant van het handhavingsproces is het niet mogelijk om onderscheid te maken tussen malafide of bonafide, tevens is dit niet de wens van het college. Bij het vaststellen van de overtreding en het bepalen van de overtreder wordt een afweging gemaakt wat de verwijtbaarheid van de overtreder is. Verwijtbaarheid van de overtredingen en de overtreder moeten blijken uit de door de overtreder overlegde zienswijze. Op basis daarvan, en de bij het college bekende informatie, wordt onderscheid gemaakt tussen een bedrijfsmatige of niet-bedrijfsmatige overtreder.

Verder stelt de adviescommissie dat artikel 41, eerste lid van de Huisvestingsverordening 2022 (het opleggen van een bestuurlijke boete) een ‘kan-bepaling’ betreft. De adviescommissie is van mening dat het college te snel is overgegaan tot het opleggen van boetes en de ‘kan’-bepaling hierbij uit het oog is verloren. Het betreft hier inderdaad een kan-bepaling, wat betekent dat de gemeente niet verplicht¹⁵ is om een bestuurlijke boete op te leggen. Zoals in het raadsvoorstel is aangegeven betreft het hier ‘lik-op-stuk’ beleid, dit is in lijn met de voorgestelde boete zoals deze is aangegeven in de motie “Beboeten illegaal opkopen en verhuren woningen”¹⁶, welke door de gemeenteraad is aangenomen. Indien een overtreding is geconstateerd staat het college vrij om een bestuurlijke boete op te leggen.

De overweging om wel of niet een boete op te leggen, en zo ja, voor welk bedrag, gebeurt wanneer de zienswijze is ingediend. Dan vindt de belangenafweging plaats en wordt een besluit opgesteld.

De adviescommissie stelt dat er in geen enkel geval – waarin sprake was van een overtreding - is afgezien van het opleggen van een boete. Dit is onjuist, de situaties waarin besloten is om geen boete op te leggen zijn niet inzichtelijk bij de adviescommissie omdat hiertegen geen bezwaar wordt gemaakt. Er zijn wel degelijk situaties waarin besloten is om geen bestuurlijke boete op te leggen. Dit betreffen bijvoorbeeld situaties waarin de overtreding voor de inwerkingtreding van de bestuurlijke boete is geconstateerd, situaties waarin de overtreder de overtreding zelf bij de gemeente heeft gemeld en situaties waarin overtrederschap onvoldoende is gebleken.

De adviescommissie stelt dat de bestuurlijke boete punitief van aard is en hiermee blijkens het raadsvoorstel een afschrikwekkend en preventief effect jegens verhuurders beoogd. Deze stelling van de commissie is onvolledig. Het enkel afschrikken van de overtreder is niet het enige beoogde doel van het invoeren van de bestuurlijke boete. Het hoofddoel is, en blijft, het in evenwicht houden van de woningvoorraad en woningen welke bestemd zijn voor de juiste doelgroep, en deze ook beschikbaar houden voor deze doelgroep. Daarnaast worden overtredingen sneller opgeheven door de financiële prikkel die gemoeid is met het opleggen van een bestuurlijke boete. Veelal pakken overtreeders dit netjes aan. Tot op heden zijn er bij Woontoezicht geen klachten binnen gekomen over het op straat zetten van huurders.

Adviezen Stadsadvocaat & Juridische Zaken

Naar aanleiding van de adviezen van de adviescommissie heeft het college de stadsadvocaat om een advies gevraagd met betrekking tot het opleggen van de bestuurlijke boete op grond van de Huisvestingsverordening. Uit dit advies blijkt er in verschillende zaken juridische ruimte lijkt te zijn om het advies van de bezwarencommissie niet (volledig) te volgen. Het college is niet verplicht tot het opstellen van beleid ten aanzien van haar boetebevoegdheid en matiging. Dit maakt dat het ontbreken van dergelijk beleid geen reden kan zijn om de boetebesluiten volledig in te trekken. Het toetsingskader voor een eventuele matiging van de boetes wordt door het college correct toegepast, namelijk op basis van de overwegingen uit de jurisprudentie. De omstandigheden die de commissie benoemt – de betreffende verhuurders waren niet kwaadwillend en zij zijn zonder boete al voldoende geschrokken – zijn niet als dergelijke bijzondere omstandigheid te kwalificeren. De adviescommissie heeft de evenredigheidstoets te ruim uitgevoerd.

¹⁵ In tegenstelling tot onze handhavingsverplichting.

¹⁶ Motie “Beboeten illegaal opkopen en verhuren woningen”.

Wij hebben de verschillende gevallen ook uitgebreid besproken met onze afdeling Juridische Zaken.. Hieruit is naar voren gekomen dat de boetebedragen en het matigingsbeleid juridisch houdbaar zijn, alleen dat de optie waarbij legalisering mogelijk is en waarbij dit reeds gedaan is, nog steeds een relatief hoog boetebedrag is. Matiging naar 75% van het boetebedrag geeft dan nog steeds een relatief hoog bedrag terwijl de verstoring van de woningmarkt in deze gevallen niet aan de orde is. Om het evenredigheidsbeginsel en de menselijke maat hierin meer toe te passen (en een mogelijke rechterlijke toets beter te kunnen doorstaan) is in overleg met Juridische Zaken besloten een optie in de aanbevelingen op te nemen voor een aparte boetecategorie. Hierbij is gekozen voor een bedrag van €250,00 euro, immers is er sprake van een overtreding, echter heeft de overtreder zijn welwillendheid aangetoond door de overtreding, door middel van een vergunbare vergunningaanvraag, snel ongedaan te maken.

In een aantal zaken waarbij reeds een advies van de bezwarencommissie is gegeven, is in overleg met Juridische Zaken de voorkeur uitgesproken om hier contrair op te gaan, waarbij het College eventueel de weg naar de Rechtbank zal bewandelen. Dit is afleesbaar in tabel 9. Vanuit hier zal het College besluiten op bezwaar gaan schrijven, zullen deze besluiten getoetst worden in het College en zal waar nodig, de weg naar de Rechtbank bewandeld worden.

Conclusie

Na een inhoudelijke uitleg over de bestuurlijke boete, zal hier een overzicht gegenereerd worden op alle subdoelen van de bestuurlijke boete, inclusief een motivatie of dit bijdraagt aan een eerlijkere woningmarkt.

Subdoel: vermindering van ongewenste effecten van schaarste op de woningmarkt (illegale situaties)

Het is lastig om na een jaar een conclusie te trekken over de effecten van de bestuurlijke boete op het afnemen van de ongewenste effecten van schaarste op de woningmarkt. Enerzijds omdat de Groningse woningmarkt al een paar jaar erg schaars is, anderzijds omdat veel effecten lange termijneffecten zijn. De handhaving draagt bij aan het verminderen van illegale situaties maar zolang de woningmarkt zo schaars blijft als dat deze nu is, zullen er illegale situaties blijven bestaan. Voordat de bestuurlijke boete aan het handhavingsinstrumentarium werd toegevoegd werd er enkel met herstelsancties gewerkt.

Jaren	Aantal handhavingzaken Illegale kamerverhuur	Aantal geschatte betrokken personen (3.5)
2018	92 (toename vanuit woonvisie)	322
2019	19	67
2020	26 (Covid-pandemie)	91
2021	46 (Covid-pandemie)	161
2022	125	438
2023	110	385

Tabel 10: Aantal illegale situaties en betrokken inwoners

In bovenstaande tabel is een overzicht gecreëerd van het aantal handhavingzaken rondom illegale kamerverhuur en het aantal betrokken personen. Omdat verhuurders nog steeds illegale situaties creëren, is het team Woontoezicht nog steeds aan het handhaven. Team Woontoezicht schat dat dit per studentenhuis effect heeft op gemiddeld 3.5 inwoners. Middels de bestuurlijke boete is het doel van dit team illegale kamerverhuur verminderen, zodat er minder inwoners op straat komen te staan. Ten opzichte van 2022 is reeds een daling ingezet, zoals zichtbaar in de tabel. In 2023 zijn er 495 adressen bezocht. Een aantal bezochte adressen konden we afdoen met een terugmelding aan burgerzaken omdat (een van) de bewoners zich niet uitgeschreven hebben na verhuizing. Van de 495 bezochte adressen bleek in 110 situaties sprake te zijn van illegale woningonttrekking (illegale kamerverhuur). Dit betekent dat 1 op de 5 bezochte adressen een illegaal kamerverhuur pand was. Indirect had dit, na schatting, op 385 inwoners in 2023¹⁷. Door middel van de bestuurlijke boete hoopt team Woontoezicht dat het aantal handhavingzaken op illegale kamerverhuur zal afnemen, omdat verhuurders spontaan naleefgedrag gaan vertonen aangezien hen een boete boven het hoofd hangt. Hiermee kan de voorzichtige conclusie worden getrokken dat een bestuurlijke boete als handhavingsinstrument zorgt voor een langzame verlaging van het aantal handhavingzaken, waarbij ongewenste effecten van schaarste op de woningmarkt verminderen. Voor een echte conclusie dient er meerjarige data te worden verzameld.

Subdoel: sneller ongedaan maken van overtredingen na constatering

Voordat de bestuurlijke boete aan het handhavingsinstrumentarium werd toegevoegd werd er enkel met herstelsancties gewerkt. Wat inhield dat er, wanneer er sprake was van illegale kamerverhuur (omzetten van zelfstandige woonruimte in onzelfstandige woonruimte zonder vergunning), aan de overtreder een zogenoemde 'vriendelijke fase'- brief verstuurd werd waarin verzocht wordt de illegale situatie ongedaan te maken. De overtreder kreeg hiervoor drie maanden de tijd. Op deze vriendelijke fase brief werd vrijwel nooit gereageerd. Na afloop van deze drie maanden vond er een her-controle plaats waarna er een voornemen tot last onder dwangsom werd uitgeschreven. De overtreder kreeg dan opnieuw drie maanden om de overtreding ongedaan te maken. Pas wanneer na afloop van deze drie maanden (zes, soms meer, in totaal) de overtreding nog niet ongedaan gemaakt was, werd er een last onder dwangsom opgelegd. Onze ervaring nu is, dat na het verzenden

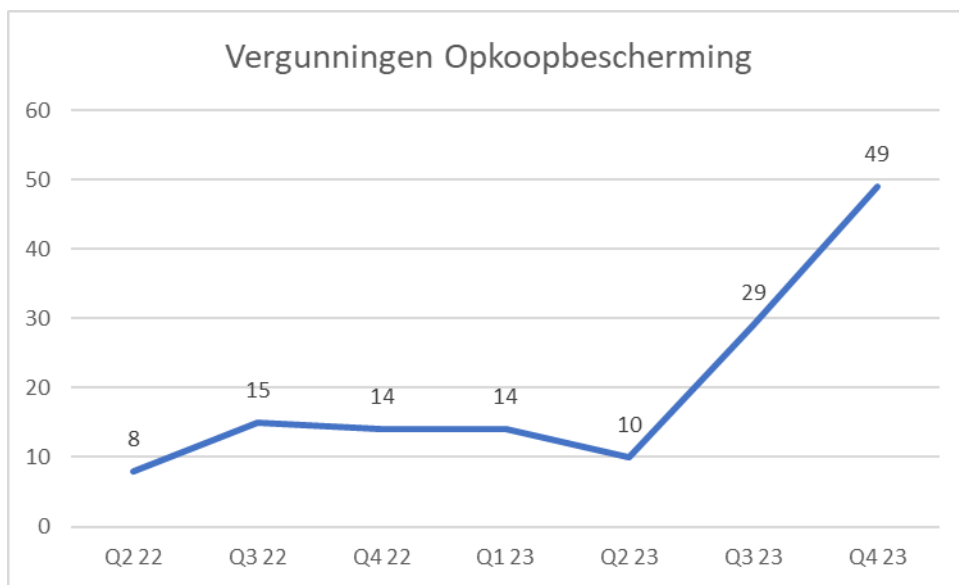
¹⁷ Bij een ontbinding van een huurcontract is het de verantwoordelijkheid van een verhuurder om voor een huurder vervangende woonruimte te vinden. Woontoezicht houdt geen gegevens bij waar deze mensen heen zijn verhuisd. Wanneer het team Woontoezicht signalen krijgt dat inwoners na de periode van handhaving geen vervangende woonruimte hebben gevonden, wordt de handhavingstermijn uitgesteld.

van het voornemen opleggen bestuurlijke boete, er binnen een paar weken contact is met de overtreder. In de meeste gevallen wordt de overtreding ook ongedaan gemaakt in de daarvoor gestelde termijn.

Subdoel: verhogen van de afschrikwekkende werking ten opzichte van herstelsancties waarbij de overtreder geen financieel nadeel ondervindt

Over het algemeen genomen gaat van een bestuurlijke boete waarbij een overtreder financieel nadeel van zijn overtreding ondervindt, een grotere afschrikwekkende werking uit dan van een herstelsanctie. Voor wat betreft de bestuurlijke boete inzake de opkoopbescherming is dat zichtbaar. Sinds 1 maart 2022 geldt de opkoopbescherming in de gemeente Groningen, hetgeen inhoudt dat sindsdien er “verhuurvergunningen opkoopbescherming” aangevraagd kunnen worden. De regeling is via algemene kanalen gecommuniceerd en sommige mediabedrijven hebben zelf artikelen aan de opkoopbescherming gewijd. Er werden mondjesmaat vergunningen aangevraagd.

Nadat in Q2 van het jaar 2023 het team Woontoezicht gestart is met het handhaven op het gebied van de opkoopbescherming d.m.v. de bestuurlijke boete, zien we een toename in het aantal aanvragen voor “verhuurvergunningen opkoopbescherming”. Het spontane naleefgedrag, waarbij een vergunning aangevraagd dient te worden voor deze wijze van verhuur, is sindsdien aanzienlijk toegenomen. Een veel gehoorde reactie van indieners van deze vergunningaanvraag is dat zij een financiële boete wensen te voorkomen en dat dat een van de (hoofd)beweegredenen is voor het indienen van een aanvraag. Hiermee kan de conclusie worden getrokken dat een bestuurlijke boete als handhavingsinstrument een afschrikwekkende werking heeft en daarmee dit subdoel wordt bereikt.



Grafiek 11: weergave verhuurvergunningen opkoopbescherming per kwartaal

Subdoel: de overtreder nadeel van handhaving laten ondervinden zodat het minder aantrekkelijk wordt een overtreding te begaan

Totdat de bestuurlijke boete werd ingevoerd was de last onder dwangsom het enige gebruikte handhavingsinstrument voor overtredingen van de Huisvestingsverordening. Deze last onder dwangsom is, voor wat betreft overtredingen uit de Huisvestingsverordening, de afgelopen jaren, zoals uit onderstaande grafiek blijkt, niet altijd volledig geïnd. Het nadeel wat de overtreder van de handhaving ondervond was daardoor ook gering, zeker in situaties waarin de illegale situatie voort kon blijven bestaan, door de lange begunstigingstermijnen¹⁸ voor herstel. Deze termijn is lang omwille de huurders, deze hebben hiermee tijd om nieuwe woonruimte te vinden. In deze periode kon een verhuurder nog steeds inkomsten uit verhuur ontvangen.

¹⁸ In het belang van de bewoners die andere woonruimte dienen te vinden worden begunstigingstermijnen aangehouden tussen de zes tot negen maanden.

Doordat er nu mogelijk een bestuurlijke boete wordt opgelegd, ondervindt een overtreder direct nadeel van diens overtreding en wordt het begaan van een overtreding minder aantrekkelijk.

De overtreder moet de bestuurlijke boete binnen zes weken betalen, dit zorgt voor een financiële prikkel waarbij de overtreder in actie moet komen. Bij een last onder dwangsom traject duurt het, zeker bij bezwaar en beroep, heel lang voordat een overtreder financieel nadeel ondervindt. Ook heel belangrijk voor het college met dit middel zijn niet enkel de bewoners de enige die nadeel ondervinden van de overtreding, maar met name ook de overtreder (bemiddelaar/verhuurder).

Subdoel: vermindering van recidive door het opleggen van een hogere boete bij een herhaalde illegale situatie door dezelfde overtreding begaan door eenzelfde overtreder

Tot op heden is er nog geen recidive-boete opgelegd, vandaar dat het te vroeg is hier een conclusie over te trekken. Wel ligt het in de lijn der verwachting dat recidivisten zullen afnemen aangezien het boetebedrag toeneemt per overtreding. Gelet op het feit dat een relatief kleine groep eigenaren een groot gedeelte van de Groningse verhuurmarkt in handen heeft, wordt er van deze maatregel op termijn veel effect verwacht.

Subdoel: verhogen van de pakkans bij overtredingen door het oprichten van een team Woontoezicht

Eén van de doelen van het raadsvoorstel was het verhogen van de pakkans bij overtredingen van de Huisvestingsverordening. Doordat er met het invoeren van de bestuurlijke boete meer financiële ruimte¹⁹ is ontstaan voor de handhaving, is er meer capaciteit in de formatie gekomen. Hetgeen inhoudt dat het taakveld kamerverhuur getransformeerd is naar een team Woontoezicht waarbij er 5 extra fte beschikbaar is gekomen, te weten:

- Teamleider VTH – Woontoezicht, 1 fte
- Juridisch adviseur, 1 fte
- Toezichthouder, 2 fte
- Assistent, 1 fte

De twee extra toezichthouders zorgen ervoor dat er meer dossiers onderzocht kunnen worden. De tweede juridisch adviseur zorgt ervoor dat, in de gevallen dat het nodig is, ook daadwerkelijk gehandhaafd kan worden. Woontoezicht (inclusief pandenbrigade) heeft de mogelijkheid om 6 fte in te zetten op de inspecties. Gedurende 2023 is er 4.5 FTE ingezet i.v.m. ziekte/verlof. Bij een volledige bezetting is het de verwachting dat de pakkans wederom verder stijgt.

¹⁹ Normaliter worden leges gebruikt om kostendekkend te zijn voor zowel de vergunningverlening, als het toezicht als de handhaving. Nu er al enkele jaren vrijwel geen nieuwe vergunningen worden verleend maar handhaving wel beschikbaar dient te zijn, heeft de gemeenteraad besloten de eventuele opbrengsten van de bestuurlijke boete op basis van de huisvestingsverordening voor zover mogelijk naar het team Woontoezicht te laten vloeien.

Aanbevelingen

Vanuit de evaluatie heeft het College een aantal aanbevelingen richting de Raad. Als in de Raad hierover consensus kan ontstaan, kunnen de aanbevelingen geëffectueerd worden. Dit zal bij aanbeveling I en II een wijziging van de Huisvestingsverordening betekenen. Voor aanbeveling III betekent dit het opstellen van een communicatieplan.

Aanbeveling I: Huidige werkwijze rondom het matigen van boetes bestendigen als matigingsbeleid

Bij het invoeren van de bestuurlijke boete is er bewust voor gekozen om geen matigingsbeleid op te stellen zodat ervaringen van de praktijk mede input kunnen vormen voor een eventueel beleid. Gelet op de huidige, in de praktijk ontstane, handelswijze en de aanbeveling van de adviescommissie bezwaarschriften om beleid te voeren, valt het aan te raden de huidige werkwijze vast te leggen in een beleidsregel. Dit leidt niet tot een andere werkwijze maar geeft meer duidelijkheid aan de voorkant over de manier waarop de gemeente Groningen omgaat met eventuele matigingen van de bestuurlijke boetes. Let wel, dit leidt niet tot een ander toetsingskader dan het kader wat het college momenteel aanhoudt op basis van wetgeving en jurisprudentie.

Aanbeveling II: Stel een apart boete tarief op bij snel gelegaliseerde situaties waarbij er géén verstoring van de woningmarkt is

In sommige situaties waarbij er sprake is van een overtreding, kan deze overtreding gelegaliseerd worden. Voor deze situaties kan er worden gekozen een apart boete tarief in de Huisvestingsverordening op te nemen. Dit gaat dan om situaties waarin de overtreder binnen twee weken na ontvangst van het voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete, een vergunning aanvraagt waarmee de overtreding wordt gelegaliseerd, én er geen sprake is van een verstoring van de woningmarkt. In die situaties kan er gewerkt worden met een aparte boete. Immers is er sprake van een overtreding echter past een lager bedrag, bijvoorbeeld €250,- beter bij een overtreding die waarvan de impact gering is. Voor een dergelijke wijziging dient allereerst de Huisvestingsverordening te worden gewijzigd. Tot die tijd kan deze aanbeveling in het matigingsbeleid worden opgenomen.

Aanbeveling III: Actief persberichten delen over bestuurlijke boete en handhavingsacties

De Gemeente Groningen deelt actief informatie bij regel- en beleidswijzigingen maar heeft geen aparte communicatiestrategie wat betreft handhavingsacties. Gelet op het afschrikwekkende effect van de opgelegde bestuurlijke boetes bij de “verhuurvergunning opkoopbescherming” en het spontane naleefgedrag wat dit tot gevolg had, kan het raadzaam zijn om vaker actief naar buiten te treden rondom handhavingsacties. In het verleden is hier al eens mee geëxperimenteerd door journalisten uit te nodigen mee op inspectie te gaan of door het delen van een persbericht dat de gemeente gaat werken met een bestuurlijke boete. Het delen van handhavingsacties zorgt voor een grotere bekendheid bij inwoners en ondernemers over onze regelgeving, hetgeen wat het spontaan naleefgedrag verhoogt. Aangezien het delen van handhavingsinformatie altijd een precair onderwerp is, is het aan te bevelen een communicatieplan gezamenlijk met een communicatieadviseur op te stellen.

Bijlage 1: Overzicht boetes in vergelijking met andere gemeenten

Woning omzetten in onzelfstandige eenheden zonder omzettingsvergunning (ook wel: Illegale kamerverhuur)	
Gemeente	Boete bedrag o.b.v. Huisvestingsverordening
Groningen	<p>Niet bedrijfsmatig</p> <p>1e € 5.000 2e € 6.500 3e € 8.000 4e € 10.000</p> <p>Bedrijfsmatig</p> <p>1e € 10.000 2e € 12.000 3e € 16.000 4e € 22.500</p>
Assen	- kent geen bepaling aangaande omzetten
Amsterdam	<p>Omzetten zonder vergunning, minder dan vijf onzelfstandige woonruimten € 12.570</p> <p>Omzetten zonder vergunning, vijf onzelfstandige woonruimten of meer € 21.750</p> <p>Recidive: 2 keer boetebedrag, max €90.000</p>
Den Haag	<p>niet-bedrijfsmatige exploitatie</p> <p>1^e keer € 5.000 2^e keer € 10.000</p> <p>bedrijfsmatige exploitatie</p> <p>1^e keer € 10.000 2^e keer € 20.000 Vanaf 10^e keer € 40.000</p>
Eemsdelta	- kent geen bepaling aangaande omzetten
Nijmegen	<p>Niet bedrijfsmatig</p> <p>1^e € 5.000 2^e € 7.500 3^e € 7.500 4^e € 7.500</p> <p>bedrijfsmatig</p> <p>1^e € 10.000 2^e € 15.000 3^e € 15.000 4^e € 15.000</p>
Utrecht	<p>1^e overtreding</p> <p>Niet bedrijfsmatig € 7.500</p>

		Bedrijfsmatig €12.500 2 ^e overtreding en verder Niet bedrijfsmatig € 18.500 Bedrijfsmatig € 18.500
--	--	---

Verhuren van een woning binnen aangewezen woonruimte zonder verhuurvergunning opkoopbescherming

	Gemeente	Boete bedrag o.b.v. Huisvestingsverordening
	Groningen	Niet bedrijfsmatig 1 ^e € 7.500 2 ^e € 15.000 3 ^e € 17.500 4 ^e € 20.000 Bedrijfsmatig 1 ^e € 12.500 2 ^e € 15.500 3 ^e € 18.500 4 ^e € 22.500
	Assen	€ 22.500 <i>Kent geen onderscheid tussen bedrijfsmatig en niet-bedrijfsmatig of andere differentiaties</i>
	Amsterdam	Legaliseerbaar: €8.700 Niet legaliseerbaar: €21.750 Recidive: 2 keer boetebedrag, max €90.000
	Den Haag	Niet bedrijfsmatig: 1 ^e keer € 10.000 2 ^e keer € 20.000 Bedrijfsmatige exploitatie: 1 ^e keer € 20.000 2 ^e keer € 40.000
	Eemsdelta	1 ^e keer € 22.500 2 ^e keer € 90.000 <i>Kent geen onderscheid tussen bedrijfsmatig en niet-bedrijfsmatig</i>
	Nijmegen	Eerste boete € 22.500 ,- Recidive

		€ 22.500,-
	Utrecht	<p>Niet bedrijfsmatig</p> <p>1^e € 7.500</p> <p>2^e € 18.500</p> <p>3^e € 18.500</p> <p>4^e € 18.500</p> <p>Bedrijfsmatig</p> <p>1^e € 12.500</p> <p>2^e € 18.500</p> <p>3^e € 18.500</p> <p>4^e € 18.500</p>

Aanbieden woonruimte voor toeristische verhuur zonder registratienummer		
Gemeente	Boete bedrag o.b.v. Huisvestingsverordening	
Groningen	<p>Niet bedrijfs matig</p> <p>1e € 500</p> <p>2e € 1.000</p> <p>3e € 1.500</p> <p>4e € 3.000</p> <p>Bedrijfsmatig</p> <p>1e € 1.000</p> <p>2e € 2.000</p> <p>3e € 4.000</p> <p>4e € 9.000</p>	
Assen	<i>- kent geen bepaling aangaande toeristische verhuur</i>	
Amsterdam	<p>1e keer € 3.000,-</p> <p>Vanaf 2^e keer € 8.700,-</p>	
Den Haag	<p>Eerste keer:</p> <p>€ 500</p> <p>Tweede keer:</p> <p>€ 1.000</p> <p>Vanaf derde keer:</p> <p>€ 1.500</p>	
Eemsdelta	<i>- kent geen bepaling aangaande toeristische verhuur</i>	
Nijmegen	<i>- kent geen bepaling aangaande toeristische verhuur</i>	
Utrecht	<p>1^e € 150</p> <p>2^e € 8.700</p> <p>3^e € 8.700</p> <p>4^e € 8.700</p>	

Aanbieden woonruimte voor toeristische verhuur langer dan 30 nachten per jaar		
Gemeente	Boete bedrag o.b.v. Huisvestingsverordening	
Groningen	<p>Niet bedrijfsmatig:</p> <p>Aantal dagen x €450, tot max €12.000</p> <p>Volgende overtreding: €12.000 / €15.000 / €18.000</p> <p>Bedrijfsmatig: Aantal dagen x €450, tot max €22.500.</p> <p>Volgende overtreding: €22.500 per keer</p>	
Assen	<i>- kent geen bepaling aangaande toeristische verhuur</i>	

	Amsterdam	€ 11.600,-
	Den Haag	Eerste keer: € 5.000 Tweede keer: € 10.000
	Eemsdelta	- kent geen bepaling aangaande toeristische verhuur
	Nijmegen	- kent geen bepaling aangaande toeristische verhuur
	Utrecht	1 ^e overtreding: Bij overschrijding van 1 of 2 dagen € 150,-per dag. Bij overschrijding van meer dagen, aantal dagen X € 350 2 ^e overtreding: € 21.750 3 ^e overtreding: € 21.750 4 ^e overtreding en verder: € 21.750

Bijlage 2: Memo: Inzet bestuurlijke boete inzake opkoopbescherming

MEMO



Aan	Wethouder Van Niejenhuis
Van	M. Jansen/B. Schillings
Afdeling	Stadsontwikkeling: Wonen en VTH
CC	
Datum	3 april 2023
Onderwerp	Inzet bestuurlijke boete inzake opkoopbescherming

Op 1 maart 2022 is de opkoopbescherming in werking getreden. De opkoopbescherming is een opkoopverbod voor woningen met een WOZ-waarde tot maximaal 305.500 euro.²⁰ De wet geeft op dit verbod drie uitzonderingen, waaronder de mogelijkheid om een woning te verhuren aan een familielid of aanverwant. Hiervoor moet de eigenaar een vergunning aanvragen. Op basis van de voorgenoemde voorwaarde zijn er op dit moment circa 50 vergunningen verleend.

Op 1 januari 2023 is de bestuurlijke boete in werking getreden. Deze boete kan bij verschillende overtredingen worden opgelegd, waaronder 'het in gebruik geven van een binnen de opkoopbescherming aangewezen woonruimte zonder vergunning of ontheffing'. Bij circa 200 adressen die aangekocht zijn na 1 maart 2022 lijkt er, op basis van een administratieve controle, sprake te zijn van een dergelijke overtreding. Dit betreft adressen waar de eigenaar van de woning niet de bewoner is.²¹

VTH is voornemens hiervoor de handhaving op te starten. Dat wil zeggen dat deze adressen worden geïnspecteerd en de eigenaar bij constatering van de overtreding een brief met het voornemen om een bestuurlijke boete op te leggen ontvangt (niet-bedrijfsmatig: 7.500 euro en bedrijfsmatig: 12.500 euro). De overtreder krijgt vervolgens twee weken de tijd om een zienswijze in te dienen.

Na twee weken:

- Bij geen zienswijze wordt 100% van het boetebedrag uitgeschreven;
- Wanneer uit een zienswijze blijkt dat de situatie niet gelegaliseerd kan worden dan wordt 100% van het boetebedrag uitgeschreven. Daarnaast wordt een handhavingstraject opgestart om de situatie ongedaan te maken;
- Wanneer uit een zienswijze blijkt dat er sprake is van een legalisatiegrond (bijvoorbeeld bij verhuur aan familieleden of aanverwanten) dan wordt de boete gematigd met 50%;
- Wanneer uit een zienswijze blijkt dat er sprake is van een legalisatiegrond en de overtreding reeds gelegaliseerd is, dan wordt de boete gematigd met 75%.

²⁰ Per 1 januari 2024 is deze grens opgehoogd naar €355.000

²¹ Daarnaast zijn er circa 1.500 adressen waarbij één bewoner ook de eigenaar is. Dit kan gaan om duurzame huishoudens, maar het kan ook zijn dat het gaat om gevallen die in strijd zijn met het bestemmingsplan (i.v.m. begrip huishouden) of de huisvestingsverordening (i.v.m. illegale kamerverhuur). Voor de opkoopbescherming richt VTH zich in eerste instantie op de genoemde 200 adressen.

Volgvel: 1

Tevens worden bij het legaliseren van de overtredingen, dus het verlenen van de vergunning, conform de “Verordening op de heffing en invordering van leges” dubbele leges in rekening gebracht. De adressen worden op aankoopdatum behandeld, waarbij de adressen aangekocht in maart 2022 als eerste worden bezocht.