

Vergaderjaar 2008–2009

31 556

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 22 december 2008

1. Algemeen

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de algemene commissie voor Wonen, Wijken en Integratie. In het navolgende ga ik in op de vragen en opmerkingen uit het verslag waarbij de volgorde van het verslag is aangehouden.

2. Inleiding

2.1 De Huisvestingswet

De leden van de CDA-fractie vroegen of met dit wetsvoorstel de grens tussen geliberaliseerde en niet geliberaliseerde woningen vervalt en dat dus alle woningen onder de huisvestingsvergunning vallen en wat dan de motivatie is.

Voorts vroegen deze leden hoe de regering in dit geval aankijkt tegen het risico dat gemeenten te grote aantallen woningen onder de werking van de Huisvestingswet brengen.

In de artikelen 7 en 30 van Huisvestingswet is bepaald hoe de gemeenteraad kan bepalen voor welke categorieën woonruimte op grond van die artikelen een vergunningplicht geldt. Dit wetsvoorstel brengt daarin geen verandering.

De leden van de VVD-fractie gaan ervan uit dat de bestuurlijke boete alleen geldt voor die woningen die onder de huisvestingsverordening vallen en niet voor de woningen die daar niet onder vallen en vroegen hierop een reactie.

De bestuurlijke boete is inderdaad alleen toepasbaar voor woningen die onder de huisvestingsverordening vallen. De boete kan worden opgelegd als in strijd met de huisvestingsverordening bepaalde handelingen worden verricht zonder over de vereiste vergunning te beschikken. De vergunningplicht wordt opgelegd in de huisvestingsverordening en heeft alleen betrekking op de in de huisvestingsverordening, in overeenstemming met de Huisvestingswet, aangewezen categorieën woonruimte.

2.2 Bestrijding van onrechtmatige bewoning

In de memorie van toelichting wordt ingegaan op de verschillende vormen van onrechtmatige bewoning waarvoor de bestuurlijke boete geldt. De leden van de VVD-fractie vroegen of daaronder ook fraude bij het toewijzen van huurwoningen valt, bijvoorbeeld als woningzoekenden betalen aan tussenpersonen om zo de wachtlijsten voor een woning te ontlopen of dat er andere instrumenten zijn om daar tegen op te treden.

De bestuurlijke boete is niet gericht op de door de leden van de VVD-fractie genoemde fraude bij de toewijzing van huurwoningen, maar er zijn wel andere instrumenten om hier tegen op te treden. Het betreft civiele maatregelen en strafrechtelijke instrumenten. Allereerst kan de instantie die de persoon in dienst heeft de betreffende medewerker op staande voet ontslaan, mits de arbeidsvoorwaarden hierin voorzien. Verder voorzien de artikelen 177a en 177 van het Wetboek van Strafrecht in de strafbaarstelling van degene die een betaling verricht met als oogmerk een ambtenaar iets te laten doen of nalaten in strijd met zijn plicht. De artikelen 362 en 363 van het Wetboek van Strafrecht voorzien in hetzelfde voor degene die de betaling aanneemt. Artikel 328ter van het Wetboek van Strafrecht voorziet in de strafbaarheid van hetzelfde delict voor een niet-ambtenaar. Tenslotte stelt artikel 225 van het Wetboek van Strafrecht de hiermee vaak gepaard gaande valsheid in geschrifte strafbaar.

3. De bestuurlijke boete in de Huisvestingswet

3.1 Tijdelijk handhaven van de strafrechtelijke handhaving

De leden van de CDA-fractie vroegen of de vier grote steden (G4) inderdaad in staat zijn om direct het instrument bestuurlijke boete in te zetten.

De G4 zijn al bezig zijn met de benodigde voorbereiding. Die zal in ieder geval bestaan uit het aanpassen van de huisvestingsverordening en het inrichten van de interne organisatie. De G4 geven aan dat de daadwerkelijke implementatie niet eerder kan starten dan nadat zowel dit wetsvoorstel als het wetsvoorstel Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht zijn goedgekeurd. Dit omdat personeel aantrekken en opleiden niet kan aanvangen zonder zekerheid. De G4 geven aan te verwachten dat zij circa een half jaar na inwerkingtreding van beide wetten de eerste boetes op zullen gaan leggen.

De VNG ontwikkelt momenteel, in samenwerking met onder andere de gemeenten Amsterdam en Den Haag, een modelverordening om de invoering van de bestuurlijke boete bij gemeenten te faciliteren. Zo kunnen ook andere gemeenten als zij dit willen snel de benodigde maatregelen treffen om de bestuurlijke boete in te zetten.

De leden van de SP-fractie vroegen waarom wordt gekozen voor het op termijn afschaffen van de strafrechtelijke weg.

In paragraaf 2.2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (Kamerstukken II 2007/08, 31 556, nr. 3, p. 4–6) is uiteengezet hoe de afweging tussen strafrechtelijke handhaving en bestuurrechtelijke handhaving van de Huisvestingswet is gemaakt. De conclusie van die afweging is dat bestuursrechtelijke handhaving het meest aangewezen is. Het is wenselijk dat burgers en bedrijven te maken hebben met een eenduidig regiem van handhaving. Ook voor de ambtenaren belast met handhaving is eenduidigheid in het toe te passen sanctiearsenaal van belang. Daarom blijft de

strafrechtelijke handhaving niet bestaan naast de bestuursrechtelijke handhaving.

3.2 Wettelijk kader bestuurlijke boete

De leden van de CDA-fractie vroegen of de regering voornemens is om samen met de VNG de andere gemeenten met een huisvestingsverordening gericht te benaderen om hun huisvestingsverordening direct aan te passen.

Jazeker. Op het congres over woonfraude, dat door de VROM-Inspectie wordt georganiseerd op 27 november 2008, zal de bestuurlijke boete worden besproken. Ook wordt door het ministerie van VROM een brochure verspreid over de bestuurlijke boete, gericht op gemeenten. De VNG maakt in samenwerking met het ministerie van VROM en enkele gemeenten een modelverordening voor het opnemen van de bestuurlijke boete in de gemeentelijke huisvestingsverordening. De gemeenten worden verder nog geïnformeerd met de ledenbrief van VNG, en via de websites van het ministerie van VROM, de VNG en het Servicecentrum Handhaving.

In de memorie van toelichting staat dat «de bestuurlijke boete wordt geregeld in de voorgestelde titel 5.4 van de Algemene wet bestuursrecht». De leden van de CDA-fractie merkten op dat dit kennelijk nog niet is geregeld en vroegen of in dat geval het voorliggende wetsvoorstel wel kan worden doorgevoerd.

De bestuurlijke boete wordt geregeld in het wetsvoorstel tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht) (Kamerstukken I 2006/07, 29 702, A). Dat wetsvoorstel is nog in behandeling bij de Eerste Kamer der Staten-Generaal. Het voorliggende wetsvoorstel kan niet worden doorgevoerd als het hiervoor genoemde wetsvoorstel Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht niet is doorgevoerd. Naar verwachting zal de Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht medio 2009 in werking kunnen treden. De inwerking-tredingsbepaling van het wetsvoorstel is daarop aangepast.

3.3 De bestuurlijke boete in de Huisvestingswet

De leden van de CDA-fractie zijn van opvatting dat het verstandig is om in een maximum bedrag vast te leggen tot waar het mandaat voor het opleggen van een bestuurlijke boete mag gaan en vroegen hierop een reactie van de regering.

Deze leden kunnen zich voorstellen dat boetes vanaf € 10 000 slechts door het college van burgemeester en wethouders kunnen worden opgelegd. Deze leden hebben hiervoor een tweetal redenen. In de eerste plaats kan de aanleiding hiervoor gevonden worden in de hoogte van het bedrag en in de tweede plaats vergroot het de betrokkenheid van het college. Deze leden vroegen ook hierop een reactie.

Op zichzelf is de hoogte van een eventuele boete geen aanleiding voor de formele wetgever om de mogelijkheid van het in mandaat opleggen van die boete te beperken. Voorop staat dat boetes altijd onder verantwoordelijkheid van burgemeester en wethouders worden opgelegd. Indien een boete in mandaat door een ambtenaar wordt opgelegd zijn burgemeester en wethouders ten volle verantwoordelijk voor en aanspreekbaar op het opleggen van die boete. Dat een boete in mandaat is opgelegd door een ambtenaar heeft geen enkel gevolg voor de rechten en plichten van de overtreder.

Het is aan de gemeenteraad om zich bij de vaststelling van de huisvestingsverordening af te vragen of de aard van de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete aanleiding moet zijn om mandaatverlening te verbieden of te beperken. Indien de gemeenteraad mandaatverlening verbiedt moeten burgemeester en wethouders altijd zelf het besluit nemen. De gemeenteraad kan mandaatverlening ook beperken tot boetes beneden een bepaald bedrag. Evenzeer staat het burgemeester en wethouders vrij om geen mandaat te verlenen van hun bevoegdheid of om dat mandaat te beperken tot boetes beneden een bepaald maximum. Gezien de afwezigheid van gevolgen voor de rechtspositie van de overtreder van de mogelijkheid om mandaat te verlenen van deze bevoegdheid is er zoals gezegd geen reden om die mogelijkheid bij wet uit te sluiten of te beperken. In de gemeente kan en zal de afweging gemaakt worden of er behoefte bestaat aan mandaatverlening of niet.

De leden van de VVD-fractie constateerden dat de maximale boete voor het «in gebruik nemen» zonder huisvestingsvergunning € 340 bedraagt en vroegen de regering nader uiteen te zetten waarom voor deze hoogte is gekozen. Voorts vroegen deze leden of de hoogte van de boete voldoende zal zijn om effect te hebben.

Bij een boete van € 340 euro of minder is de zogenoemde lichte procedure van toepassing. Dit houdt in dat er geen rapport hoeft te worden opgemaakt en dat de overtreder niet hoeft te worden gevraagd om zijn zienswijze. Dit betekent minder bestuurslasten voor de gemeente. Daarom is voor deze grens gekozen.

Het maximum boetebedrag voor «in gebruik nemen» zonder huisvestingsvergunning is hiermee beduidend lager dan het maximum voor het «in gebruik geven». Hier is bewust voor gekozen, omdat de afschrikwekkende werking van een hoge boete met name nodig is voor de (door)verhuurder. De verhuurder maakt dikwijls (veel) winst met illegale (door)verhuur, en met een hoge boete moet worden voorkomen dat hij zijn illegale activiteiten voortzet in een volgend pand. Recidive zal bij huurders minder aan de orde zijn. Bovendien is € 340 voor veel huurders best een substantieel bedrag.

De maximale boete voor het «in gebruik geven» van woonruimte aan een persoon zonder huisvestingsvergunning, voor het zonder vergunning onttrekken van woonruimte aan de bestemming tot bewoning, samenvoegen van woonruimte of omzetten in onzelfstandige woonruimte bedraagt € 18 500. Gemeenten zijn dus vrij om in hun verordening voor de overtredingen een lager maximum op te nemen. Een nadeel hiervan kan zijn, dat er voor dezelfde overtredingen, maar begaan in verschillende gemeenten, verschillende maximale boetes worden gehanteerd. De leden van de VVD-fractie vroegen hoe de regering daar tegen aankijkt.

De Huisvestingswet biedt gemeenten de mogelijkheid om te sturen op de woningmarkt. Gemeenten zijn binnen de wettelijke kaders vrij om dit in te vullen. Hierdoor kunnen regionale verschillen ontstaan. Dit past in de lijn van decentralisatie.

De leden van de VVD-fractie vroegen in hoeverre het college van burgemeester en wethouders vrij is om voor de overtredingen een lagere boete dan genoemd in de huisvestingsverordening op te leggen.

Burgemeester en wethouders zijn daar niet vrij in. De gemeenteraad heeft op basis van de Huisvestingswet de hoogte van de op te leggen boetes bepaald in de huisvestingsverordening en burgemeester en wethouders kunnen daar niet van afwijken. De enige uitzondering wordt gevormd door de verplichting van het voorgestelde artikel 5.4.1.7, derde lid, van de

Algemene wet bestuursrecht om het boetebedrag te verlagen als de bijzondere omstandigheden van het geval daar aanleiding toe geven.

De leden van de VVD-fractie constateerden voorts dat in de memorie van toelichting wordt gesteld dat gemeenten bij hun beleid omtrent de bestuurlijke boete goed moeten 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. Als voorbeeld wordt dan genoemd een ouder die voor zijn studerende kind een woning koopt en in deze woning tevens woonruimte aanbiedt aan enkele vrienden van het kind. Deze leden vroegen in hoeverre is het straks niet meer mogelijk dat ouders voor een studerend kind een woning kopen, waarin zij ook woonruimte aanbieden aan vrienden van het kind en of dit alleen kan gelden voor die woningen met een prijs onder de genoemde prijsgrens.

Ook in de toekomst zal het mogelijk blijven dat ouders voor een studerend kind een woning kopen waarin zij ook woonruimte aanbieden aan vrienden van het kind. Alleen moeten zij zich daarbij wel aan de Huisvestingswet houden. Wanneer de gemeenteraad een huisvestingsverordening heeft vastgesteld zal hierin duidelijk aangegeven zijn welke vergunningen voor deze ouders nodig zijn (bijvoorbeeld een splitsingsvergunning of omzettingsvergunning) en voor de bewoners een huisvestingsvergunning.

4. Uitvoering en handhaving

De leden van de CDA- en VVD-fractie merkten op dat in de memorie van toelichting wordt gesteld dat verhuurders zelf moeten controleren of hun nieuwe huurder een huisvestingsvergunning heeft. Ook kunnen verhuurders in hun huurcontracten opnemen dat het huurcontract geacht wordt niet tot stand te zijn gekomen als de huurder geen huisvestingsvergunning heeft. Deze leden vroegen de verzekering dat deze constructie juridisch houdbaar is en dus ook daadwerkelijk werkt.

Verhuurders kunnen een dergelijke ontbindende voorwaarde in hun huurcontracten opnemen.

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat de gemeenteraad kennis dient te hebben van de omvang van misstanden en daarom van het gebruik van het instrument bestuurlijke boete. Deze leden vroegen of in de Huisvestingswet is voorzien in een jaarlijkse informatieplicht van het college van burgemeester en wethouders over het gebruik van het instrument bestuurlijke boete. Voorts vroegen deze leden of de regering bereid is dit op te nemen in het wetsvoorstel.

Het voorliggende wetsvoorstel voorziet niet in een dergelijke informatieplicht. Een dergelijke informatieplicht is ook in algemene zin niet in de Huisvestingswet opgenomen. Daar is ook geen reden toe, daar in de Gemeentewet een algemene informatieplicht van burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad is opgenomen. Daarnaast staat het de gemeenteraad vrij in specifieke gevallen te bepalen dat hij jaarlijks wil worden geïnformeerd door burgemeester en wethouders.

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe ver de verplichting na te gaan of een onrechtmatige situatie gelegaliseerd kan worden strekt.

De verplichting voor burgemeester en wethouders om na te gaan of de onrechtmatige situatie gelegaliseerd kan worden heeft betrekking op de

toepassing van bestuursdwang of het opleggen van een last onder dwangsom gericht op het beëindigen van de overtreding. De bestuurlijke boete wordt opgelegd als er sprake is van een overtreding. Die overtreding is daarmee niet altijd beëindigd. Om de overtreding te beëindigen kunnen burgemeester en wethouders bestuursdwang toe passen of een last onder dwangsom opleggen. Alvorens dat te doen moeten burgemeester en wethouders beoordelen of er «concreet uitzicht op legalisatie» bestaat. In concreto betekent dat burgemeester en wethouders moeten beoordelen of de vereiste vergunning kan worden verleend. In geval van in gebruik geven van een woonruimte aan een persoon zonder huisvestingsvergunning moeten burgemeester en wethouders beoordelen of die persoon een huisvestingsvergunning kan krijgen voor de betrokken woonruimte. Indien die persoon reeds een huisvestingsvergunning had aangevraagd, maar de aanvraag is afgewezen en die afwijzing is onherroepelijk dan is er geen «concreet zicht op legalisatie». Hetzelfde geldt als die persoon nooit in aanmerking kan komen voor een huisvestingsvergunning, bijvoorbeeld omdat hij niet rechtmatig in Nederland verblijft of omdat de woonruimte voor hem niet passend is. Dit geldt ook voor vergunningen voor onttrekking, omzetting, samenvoeging of splitsing.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de gemeente moet overgaan tot legalisering wanneer een onderhuurder op basis van de voorwaarden voor de huisvestingsverordening wel in aanmerking zou komen voor de woning, maar op basis van de regels voor woonruimteverdeling niet, bijvoorbeeld doordat de huurder niet hoog genoeg op de wachtlijst staat.

Indien de onderhuurder aan alle eisen die de huisvestingsverordening stelt voor het verkrijgen van een huisvestingsvergunning voldoet, kan die onderhuurder in aanmerking komen voor een huisvestingsvergunning en is er «concreet zicht op legalisatie».

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het feit dat een verhuurder of doorverhuurder opzettelijk de regels van de Huisvestingswet ontduikt een reden kan zijn legalisering te weigeren.

Neen. Het opzettelijk ontduiken van de regels van de Huisvestingswet wordt in een dergelijk geval afgestraft door de bestuurlijke boete. Het toepassen van bestuursdwang of het opleggen van een last onder dwangsom is gericht op het beëindigen van een illegale situatie. Alvorens daartoe over te gaan moeten burgemeester en wethouders beoordelen of er concreet zicht op legalisering bestaat. De vraag of de overtreding opzettelijk is begaan speelt daarbij geen rol.

De leden van de VVD-fractie constateerden dat in de memorie van toelichting wordt gesteld dat ook het vergelijken van huurdersbestanden met de Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA) tot vermoedens van onrechtmatige bewoning kan leiden. Deze leden vragen wie die vergelijking uitvoert en op basis waarvan dit is toegestaan.

De leden van de VVD-fractie vroegen voorts in hoeverre woningcorporaties en commerciële verhuurders informatie uit het GBA verstrekt krijgen en of er in dezen een verschil tussen woningcorporaties en commerciële verhuurders en zo ja waarom.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in mei 2008 een circulaire naar de colleges van burgemeester en wethouders gestuurd over hoe zij de GBA beter zouden kunnen inzetten bij het aanpakken van woonfraude. In de circulaire worden de mogelijkheden genoemd die de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens

(hierna: de Wet gba) biedt. Uitwisseling van persoonsgegevens tussen gemeente en verhuurders kan op verschillende manieren. Voor zover het gaat om het gebruik van gegevens uit de GBA geldt het volgende. Verstrekking van gegevens uit de GBA aan derden kan plaatsvinden op grond van artikel 100 van de Wet gba. Daaraan is echter wel als voorwaarde verbonden dat het moet gaan om rechtspersonen *zonder winstoogmerk* dan wel om natuurlijke personen ten behoeve van een persoonlijk *niet-commercieel* belang. Dit betekent dat wel aan niet-commerciële woningcorporaties kan worden verstrekt, maar niet aan commerciële verhuurders. Daarnaast is het mogelijk dat door de gemeente, bijvoorbeeld de dienst die zich bezig houdt met woningzaken, gegevens worden uitgewisseld met woningcorporaties en commerciële verhuurders onder het regime van de Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: de Wbp). De desbetreffende gemeentelijke dienst heeft daarbij de mogelijkheid om op grond van artikel 96 van de Wet gba binnengemeentelijk de GBA te raadplegen. Zowel de verstrekking van gegevens ingevolge de Wet gba als de Wbp dient in een gemeentelijke verordening te zijn beschreven en gemeld te worden aan het College bescherming persoonsgegevens. Wat betreft het verschil in mogelijkheden van verstrekking van gegevens uit de GBA tussen woningcorporaties en commerciële verhuurders geldt dat de GBA primair een registratie ten behoeve van overheidsinstanties bij de uitvoering van hun taken is. Verstrekking aan derden is derhalve een uitzondering, waarbij als uitgangspunt wordt aangehouden dat niet aan commerciële instanties of voor commerciële doeleinden wordt verstrekt. Dit betekent dat woningcorporaties wel en commerciële verhuurders geen gegevens uit de GBA verstrekt kunnen krijgen.

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe de regering aankijkt tegen de suggestie dat een gemeente de mogelijkheid moet krijgen om bewoners niet in te schrijven in de GBA, als deze voor een bepaald adres geen huisvestingsvergunning nodig hebben dan wel krijgen.

Deze suggestie is in strijd met de uitgangspunten van de GBA. In de GBA wordt te allen tijde de feitelijke woonsituatie van de ingeschrevene vastgelegd, ook als er sprake is van onrechtmatige bewoning. De vastlegging van de feitelijke woonsituatie is van groot belang voor gemeenten en andere overheden. De werkelijke woon- of verblijfplaats geeft immers informatie over de bereikbaarheid van burgers, over de binding met de gemeente of een regio en over de woonsituatie van burgers. Te denken valt hierbij bijvoorbeeld niet alleen aan het kiesrecht, allerlei belastingen en heffingen en de vaststelling van het inwonertal van een gemeente, maar ook aan de bestrijding van branden en politieoptreden. De vastlegging van de werkelijke woonsituatie in de GBA kan bovendien juist van belang zijn om onrechtmatige bewoning op te sporen.

De leden van de VVD-fractie merken op dat het niet ondenkbeeldig is dat een huurder die een woning onrechtmatig bewoont, de bestuurlijke boete gewoon betaalt, maar er vervolgens toch in blijft wonen en vroegen welke middelen er dan zijn voor de gemeente om de huurder uit de woning te krijgen.

Het reeds bestaande handavingsinstrumentarium om onrechtmatige bewoning aan te pakken blijft beschikbaar naast de bestuurlijke boete.

Na het opleggen van een bestuurlijke boete, dient de gemeente allereerst te bezien of er concreet zicht op legalisering bestaat (zie hierover het hiervoor gegeven antwoord op de vragen de leden van de PvdA-fractie). Indien er geen concreet zicht op legalisering bestaat, kunnen burgemeester en wethouders bestuursdwang toepassen of een last onder dwangsom opleggen gericht op vertrek van de huurder uit de woning.

5. Artikelsgewijs

De leden van de VVD-fractie vroegen wat in casu artikel 1, onderdeel B, het voorgestelde artikel 85a van de Huisvestingswet derde lid, wordt bedoeld met de zinsnede in de memorie van toelichting dat de door de gemeenteraad vastgestelde bedragen «gefixeerde» bedragen en geen maximale bedragen zijn.

De boetebedragen die door de gemeenteraad in de verordening worden vastgelegd zijn geen maximumbedragen waar burgemeester en wethouders niet bovenuit mogen gaan, maar de boetebedragen die burgemeester en wethouders dienen te hanteren. Dat wil zeggen dat als de gemeenteraad het boetebedrag voor overtreding van artikel 30, eerste lid, van de Huisvestingswet vastlegt op bijvoorbeeld € 12 500 burgemeester en wethouders geen ander boetebedrag kunnen opleggen. De uitzondering hierop is de verplichting om het boetebedrag te verlagen als de bijzondere omstandigheden van het geval daar aanleiding toe geven (het voorgestelde artikel 5.4.1.7, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht).

De minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
E. E. van der Laan