Waarom aanpassing van het beleid?
Op 2 december 2020 heeft de Raad van State (RvS) drie uitspraken gedaan over boetes die door Wonen zijn opgelegd voor overtreding van de Huisvestingswet (woningonttrekking). Daarnaast heeft de RvS een uitspraak gedaan over boetes die door Wonen zijn opgelegd aan meerdere functionele overtreders. Het gevolg van deze uitspraken is dat we genoodzaakt zijn onze boetetabellen te herzien en te kijken hoe we beter omgaan met meerdere functionele overtreders. Ten aanzien van vakantieverhuur en B&B heeft de RvS gezegd dat het beleid niet evenredig is en dat de gemeente moet differentiëren naar hoe ernstig een overtreding is. In de uitspraken worden twee denkrichtingen meegegeven, namelijk verschil tussen bedrijfsmatige en particuliere verhuur, en verschil in totale woningonttrekking (ernstige overtreding) en overtredingen van de voorwaarden die zien op administratieve (controle) punten en op leefbaarheid.

Als we het gefixeerde boetestelsel willen behouden, en daar gaan we vanuit, dan kan die op z'n vroegst in de HVV 2022 van kracht zijn (stemming Raad december 2021, in werking 1 januari 2022). In de tussentijd hebben we een beleidsregel nodig die vastlegt hoe we omgaan met lopende (bezwaar- en beroeps)zaken en zaken die in 2021 worden geconstateerd door Handhaving, met inachtneming van de uitspraken van de RvS. Het belangrijkste onderdeel daarvan is voldoen aan de opdracht van de RvS om te differentiëren naar de ernst van de overtreding. De ernst van de overtreding komt tot uitdrukking in het bedrag van de boete. Praktisch komt het erop neer dat we dus iets moeten differentiëren in onze huidige boetetabel. De beleidsregel zal door het college worden vastgesteld en uiteindelijk ook worden gepubliceerd. In het eerste MT na de kerst (12 januari 2021) kan het onderstaande voorstel voor een beleidsregel worden voorgelegd.

Beleidsregel ernst van de overtreding en matigingsbeleid
Tot op heden ontbrak het bij Wonen aan schriftelijk boetebeleid in het kader van de Huisvestingsverordening. De afgelopen jaren is veel gehandhaafd op grotere panden die vaak geheel onbewoond waren en het hele jaar door toeristisch verhuurd werden. Achter dit type panden zaten vaak vermogende partijen. Dit type overtredingen zien we steeds minder. De huidige overtreder is steeds meer een kleinere partij (particulier) die de woning bewoond, maar die zich niet aan alle voorwaarden houdt. Hier zitten soms ook minder vermogende partijen bij. Hoewel de praktijk altijd is geweest dat elke zaak op zichzelf moet worden bekeken, en dit in enkele gevallen ook tot matiging van de boete heeft geleid, is deze praktijk niet schriftelijk in beleid vastgesteld. Nu de RvS ons dwingt om onze boetepraktijk enigszins te herzien, is het een goede mogelijkheid om niet alleen beleid op te schrijven over de ernst van de overtreding, maar ook op te schrijven hoe we omgaan met andere bijzondere omstandigheden (matigingsbeleid). De beleidsregel over de ernst van de overtreding zal op zeer korte termijn moeten worden vastgesteld, alsmede beleid over hoe we omgaan met meerdere functionele daders. Een groot aantal bezwaar- en beroepszaken ligt stil, en ook Handhaving wacht op een nieuwe boetetabel (acuut probleem). De bezwaar- en beroepstermijnen zijn wettelijk vastgelegd en kunnen daarom niet zomaar worden opgerekt.
Als we matigingsbeleid willen maken, dan zal dat ook vrij snel na de beleidsregel over de ernst van de overtreding moeten volgen. De beleidsregel dient dan in samenhang met het matigingsbeleid te moeten worden gezien en zo ook moeten worden gecommuniceerd in het bestuurlijke traject. In het matigingsbeleid kan worden opgenomen hoe Wonen omgaat met geringe financiële draagkracht, verminderde verwijtbaarheid, professionele partijen en recidivisten. In het geval van de laatste twee is de voorlopige gedachte in elk geval dat daar niet wordt gematigd.

Voorstel beleidsregel ernst van de overtreding en meerdere overtreders
Hieronder zijn een aantal uitgangspunten voor het beleid vermeld als het gaat om de ernst van de overtreding, die naar onze mening in lijn zijn met de uitspraken van de RvS maar wel nog steeds streng zijn. Daarnaast wordt een voorstel voor de aanpassing van de boetetabellen gedaan. Dit voorstel is tot stand gekomen door overleg tussen JZ (senioren), wetgevingsjuristen, beleid en handhaving.

Uitgangspunten voor het beleid, als het gaat om de ernst van de overtreding, zijn:

- Overtredingen van de Huisvestingsverordening zijn ernstig. Dit wordt ook door de RvS beaamd. De boetes moeten een afschrikwekkend effect hebben. De hoofdregel is en blijft dat de volledige boete wordt opgelegd bij een overtreding van de Huisvestingsverordening.

- Als een woning niet wordt bewoond is matiging nooit op z'n plaats. Als geen sprake is van hoofdverblijf wordt de maximale boete opgelegd.

- Overtredingen in verbodswijken of in sociale huurwoningen zijn onacceptabel, omdat vakantieverhuur daar in zijn geheel niet mag. Ook in die gevallen wordt niet gematigd.

1. Vakantieverhuur en B&B

De meest ernstige overtreding is dat een woning geen feitelijke bewoner heeft en dus sprake is van pure woningonttrekking. In dat geval wordt de maximale boete opgelegd van 21.750 euro. De boete voor de meldplicht is door de inwerkingtreding van de WTV verhoogd naar 8.700 euro. Dit zijn de twee bedragen die we voorlopig niet kunnen veranderen. Dit zijn ook de bedragen aan de hand waarvan we hebben gerekend. In de uitspraken van de RvS wordt onderscheid gemaakt in administratieve en leefbaarheidsvoorwaarden en pure woningonttrekking. Dit onderscheid is de basis van de tabel. Omdat we gebonden zijn aan de WTV, is de laagst mogelijke categorie (administratieve overtredingen) 8.700 euro per overtreding. Administratieve voorwaarden zijn er zodat de gemeente weet wat er speelt in de stad en controles kan uitoefenen als dat nodig is. Als vakantieverhuur niet of onjuist in beeld is bij de gemeente, is dat op zich natuurlijk niet goed en rechtvaardigt dat een boete. Burgers hebben daar echter slechts indirect last van. Het gaat er hen vooral om wat er daadwerkelijk gebeurd in hun wijk en de daarmee gepaarde daling van de leefbaarheid van hun wijk. Leefbaarheidsovertredingen zijn ernstiger dan de administratieve overtredingen, omdat zij meer directe impact hebben op de wijken en vaak zorgen voor overlast. Woningonttrekking is weer een stap ernstiger. Dat heeft een grote impact op de wijk en de

samenleving als geheel. Een woning die wel bewoonbaar is maar niet als woning wordt gebruikt, is onwenselijk, zeker als sprake is van woningnood. Daarnaast is op plekken waar toeristische verhuur verboden is, in verbodswijken of sociale huurwoningen, ook sprake van een ernstige overtreding. Leefbaarheidsovertredingen worden daarom bestraft met een boete die tussen de hoogste boete en de administratieve boete in ligt.

Ernstige overtredingen: dit zijn overtredingen waarbij geen sprake is van feitelijk hoofdverblijf, of waarbij verhuur aan toeristen in zijn geheel niet mag. Als in zo'n geval kan worden aangetoond dat sprake is geweest van toeristische verhuur, wordt de hoogste boete opgelegd van 21.750 euro.

Leefbaarheidsovertredingen: dit zijn overtredingen van het maximum aantal personen (vier), het niet hebben van nachtverblijf bij B&B, overschrijding van de 60/40-verhouding bij B&B en overschrijding van het aantal toegestane nachten (30 nachten).

Administratieve overtredingen: inschrijving in de BRP, het niet melden van verhuurde nachten, geen registratienummer en geen vergunning.

Boetetabel:
Ernstige overtredingen: € 21.750
(verbodswijk, geen hoofdverblijf, sociale huurwoning)

Leefbaarheidsovertredingen: € 15.000 (+ extra overtreding = € 21.750)
(overschrijding aantal nachten, aantal personen, geen nachtverblijf bij B&B, oppervlakte eisen bij B&B)

Administratieve overtredingen: € 8.700 (bij meerdere administratieve overtredingen + € 2.900 per extra overtreding, tot een max van € 15.000)
(inschrijving BRP, meldplicht, registratieplicht en vergunning)

Voor cumulaties geldt dat een optelsom van de bedragen nooit meer kan zijn dan 21.750 euro. Als cumulatie uitkomt op een hoger bedrag, wordt dat bedrag vastgesteld op 21.750 euro. Als de overtreding is dat geen sprake is van een vergunning vakantieverhuur, dan wordt de boete automatisch 11.600 euro, omdat er dan tevens niet gemeld is. Elke administratieve overtreding die bovenop een andere overtreding komt, verhoogt de boete met 2.900 euro. Tot een maximum van 15.000 euro, de hoogte van de leefbaarheidsovertredingen. Daarmee komt tot uitdrukking dat administratieve verplichtingen van een andere orde zijn dan de andere overtredingen. Een combinatie van leefbaarheids- en administratieve overtredingen komt altijd neer op een boete van 21.750 euro.

Voor het opleggen van dwangsommen geldt dat het bedrag van de boete leidend is voor de hoogte van de dwangsom. De boete wordt keer twee gedaan, afgerond naar boven. Dus voor de maximale boete blijft de dwangsom 50.000 euro. Bij een overtreding van leefbaarheidseisen is de dwangsom 30.000 euro. En bij overtreding van administratieve aard 18.000 euro.

Specifiek voor B&B
Bij oudere B&B-zaken die onder het overgangsrecht vallen, wordt het melden van een B&B gelijk gesteld met het hebben van een vergunning. Als er niet is gemeld zijn er twee smaken. Als de enige overtreding is dat er niet is gemeld, dan wordt niet met een boete gehandhaafd. Dit was al niet het geval. Als er naast het niet melden van een B&B ook een andere voorwaarde is overtreden, dan geldt het niet melden als 6.000 euro (= meldplicht boete ten tijde van invoering overgangsrecht), waar de boete voor de andere overtreding nog bijkomt.

2. Meerdere eigenaren als functioneel daders

De RvS heeft ook een uitspraak gedaan over het beboeten van meerdere eigenaren als functionele daders voor één overtreding. Tot nu toe werd elke eigenaar-natuurlijke persoon apart voor 100% beboet. Bij rechtspersonen werd de rechtspersoon (bijvoorbeeld een VOF met meerdere vennoten) eenmaal beboet. De RvS is van mening dat wij niet goed kunnen motiveren waarom deze verschillen er zijn. Daarom is nu gekozen om de boete bij eigenaar-natuurlijke personen (functioneel dader) te verdelen naar rato van eigendom van de woning. Naar rato betekent: het percentage aan eigendom. Meestal is dat 50-50, maar er kan ook een eigenaar zijn die een kleiner aandeel heeft. Bij een aandeel van 95-5 is de boete bijv 95% voor de ene en 5% voor de andere. Uitgangspunt blijft uiteraard dat feitelijke overtreders afzonderlijk worden beboet (feitelijke verhuurders/tussenpersonen). Rechtspersonen zullen naar analogie van deze tabel worden beboet, naar rato van het aandeel in de rechtspersoon. Dit wordt nog preciezer uitgewerkt.

Tabel meerdere overtreders

Hoogte boete naar soort overtreder	**Geen functionele overtreder**	**1 Functionele overtreder**	**2 of meer functionele overtreders**
Feitelijke overtreder(s)	100% van de boete	Ieder 100% van de boete	Feitelijk overtreder(s) 100% van de boete, functionele overtreders, matiging naar rato functionele overtreders

Huwelijk en geregistreerd partnerschap zien we als gemeenschappelijk vermogen *(maar maakt feitelijk niet uit, gezien ratoverdeling)*