



Kroonopgave
Oneigenlijk gebruik woningen

Inleiding

Het beleid Veiligheid, Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving maakt onderscheid tussen het Magnusniveau, het niveau waarop een bepaalde taak gelet op de daarvoor beschikbare capaciteit kan worden uitgevoerd, en kroonopgaven; extra inzet bedoeld om het probleem intensief aan te pakken en op te lossen, dan wel te reduceren tot aanvaardbaar niveau. Op 12 november 2019 nam de gemeenteraad van Schagen een motie aan waarin het college werd opgeroepen uiterlijk februari 2020 een plan van aanpak op te stellen voor de handhaving van het strijdig gebruik van woningen. Op het Magnusniveau heeft strijdig gebruik een hoge prioriteit. Daarbinnen is de toeristische verhuur van woningen aan de kust projectmatig aangepakt. De huisvesting van arbeidsmigranten is als kroonopgave bestempeld. Het handhavingsdeel van deze opgave is als sluitstuk opgenomen in de zoektocht naar voldoende huisvestingsplaatsen voor deze doelgroep.

Probleem

De raad spreekt in de motie van een groot tekort aan woningen voor starters en doorstromers in de eigen gemeente. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat reguliere woningen voor recreatieve doeleinden (toerisme) worden gekocht dan wel aangeboden of aan andere tijdelijke bewoners, namelijk seizoensarbeiders en overige arbeidsmigranten, worden verhuurd, omdat dit commercieel interessant is.

Een tekort aan "permanente" bewoners is op termijn funest voor het dorpsleven. Tijdelijke bewoners nemen maar beperkt of geen deel aan het verenigingsleven, gaan niet naar school en een minder betrokken voelen bij de woonplaats kan leiden tot overlast.

Omvang

Er is een lijst met adressen waar niemand in het GBA is ingeschreven. Hierop staan 342 adressen. De lijst is voorgelegd aan het waterleidingbedrijf om te zien of er wel verbruik is op het adres. Zo blijft een lijst over van adressen mogelijk bewoond of verhuurd worden, terwijl er formeel niemand woont. Bij die lijst moeten een aantal kanttekeningen worden geplaatst. De woningen kunnen voor bewoning zijn verhuurd. Ook als een woning wordt verbouwd, is er sprake van waterverbruik.

In de projectmatige aanpak toeristische verhuur in strijd met het bestemmingsplan zijn 54 huizen bezocht die werden aangeboden via internet. De controles betroffen alleen Petten, Callantsoog en Groote Keeten.

Toezicht en handhaving heeft de afgelopen jaren diverse meldingen en handhavingsverzoeken ontvangen inzake bewoning door arbeidsmigranten. Op al deze meldingen heeft controle plaatsgevonden. De lijst nog te bezoeken adressen bedraagt 14 percelen.

Instrumentarium

Om het strijdig gebruik van woningen waardoor deze niet beschikbaar komen voor reguliere bewoning staat een divers instrumentarium ter beschikking.

Leegstandswet

De leegstandswet is een tijdelijke regeling die de eigenaar van een koopwoning de optie biedt zijn woning tijdelijk te verhuren. Een leegstandsverordening inzetten in de strijd tegen leegstand. Sinds 2010 kan het.

Een leegstandsverordening verplicht vastgoedeigenaren om leegstand te melden, stelt een leegstandsoverleg verplicht en maakt het mogelijk dat een gemeente huurders aandraagt voor leegstaande panden en in extremis ook boetes uitdeelt voor het niet melden van leegstand. Het maximale boetebedrag dient te worden vastgelegd in de verordening en bedraagt € 8.700. In Schagen worden wel vergunningen aangevraagd en verleend om te verhuren op grond van de Leegstandswet (2 in 2019, 7 in 2018), maar er is geen Leegstandsverordening vastgesteld.

Huisvestingswet

De Huisvestingswet stelt de gemeente in staat bij verordening de woningvoorraad te beschermen door wijzigingen daarvan aan toestemming (vergunning) te onderwerpen, in geval van onttrekking, samenvoeging en splitsing van woonruimten en bij omzetting van zelfstandige naar onzelfstandige woonruimten. De maximale boete voor woningonttrekking van een woning uit een beschermde categorie bedraagt € 21.750. Toeristische verhuur is altijd woningonttrekking tenzij er een vergunning is verleend. Een aantal dagen of maanden vrijgeven lijkt in strijd met recente jurisprudentie.¹ Wellicht dat de Wet toeristische verhuur woningen, die in de loop van 2020 wordt aangeboden aan de Staten-Generaal, dit wel (weer) mogelijk maakt. Schagen kent momenteel geen huisvestingsverordening.

Woningwet

Op grond van de Woningwet kan worden opgetreden tegen het laten verblijven van bewoners onder slechte omstandigheden (verwaarloosde panden, overbewoning, brandonveilig). Hierop staat een maximale boete van € 8.700. Voorwaarde is wel dat er in de voorafgaande twee jaar tenminste een andere overtreding van de Woningwet (artikel 1b) heeft plaatsgevonden. Indien leefbaarheid, veiligheid of gezondheid in het geding zijn kan de maximale boete € 21.750 bedragen. Als ook een last onder dwangsom niet werkt kan zelfs het beheer van panden of terreinen worden overgenomen. Deze middelen worden nog niet vaak ingezet. Het overnemen van het beheer is in Nederland nog maar een keer gebeurd (Fort Oranje).

Strijd met bestemmingsplan

Het is zonder daartoe strekkende omgevingsvergunning verboden een woning te gebruiken in strijd met het bestemmingsplan. In elk bestemmingsplan staat wat toegestaan is in een woning; doorgaans wonen en beroepsuitoefening aan huis en soms bed en breakfast. Verder omvat een bestemmingsplan specifieke en algemene gebruiksregels. Hierin staat omschreven wat in elk geval in strijd is met de bestemming. In het bestemmingsplan 'Petten, 't Zand, Callantsoog en Groote Keeten' is bijvoorbeeld een woningen te gebruiken of laten gebruiken voor recreatief nachtverblijf. In het bestemmingsplan 'Centrum en omgeving' (Schagen) is als algemene gebruiksregel opgenomen dat het gebruik van bouwwerken voor niet-permanente bewoning tot gebruik in strijd met het bestemmingsplan wordt gerekend.

Bij het zonder omgevingsvergunning in strijd met het bestemmingsplan (laten) gebruiken van woningen kan een last onder dwangsom worden opgelegd. Dat betekent dat de overtreding binnen een bepaalde termijn dient te worden beëindigd. Gebeurt dit niet tijdig, dan wordt een dwangsom verbeurd.

¹ ABRvs 29 januari 2020 ECLI:NL:RVS:2020:261

Die dwangsom moet dusdanig hoog zijn dat er een afschrikwekkende werking van uitgaat. Deze wordt dan ook afgestemd op het verwachte financieel gewin dat uit de overtreding wordt gehaald.

Bestemmingsplannen kennen ook een definitie van woning. Hierin is veelal bepaald dat een woning bedoeld is voor de huisvesting van één afzonderlijk huishouden. Voortschrijdend inzicht leert ons dat we de begrippen 'wonen' en 'woningen' expliciet moeten koppelen. De Raad van State zegt hier namelijk over: als het begrip "Wonen" in het bestemmingsplan niet nader is gedefinieerd en als voor de uitleg van dat begrip niet naar enige planregel is verwezen, dient aansluiting te worden gezocht bij het algemeen spraakgebruik. In het algemeen spraakgebruik dienen onder "Wonen" diverse vormen van huisvesting te worden begrepen, waaronder ook het verhuren van een woning aan buitenlandse werknemers.² Dit maakt de verhuur van woningen aan arbeidsmigranten en seizoensarbeiders dus vaak toegestaan gebruik, waar dit waarschijnlijk niet de bedoeling van de gemeenteraad was.

Inschrijving GBA

In de Wet Basisregistratie Personen is de verplichting opgenomen om de in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) opgenomen gegevens actueel te houden. Op het niet nakomen van verplichtingen zoals het doen van aangifte van verblijf en adres, aangifte van adreswijziging, het kiezen van een briefadres als er geen woonadres is en het verschaffen van inlichtingen en overleggen van geschriften die noodzakelijk zijn voor het bijhouden van de basisregistratie kan een bestuurlijke boete van maximaal € 325 worden opgelegd. Bij de bepaling of men ingeschreven zou moeten zijn speelt de vraag of sprake is van "duurzaam verblijf" en de intentie van de gebruiker van een woning een grote rol. Vuistregel is dat men zich vanaf circa 3 maanden moet inschrijven en dat sprake is van hoofdverblijf als men ergens 4 van de laatste 6 maanden nachtverblijf had.

Toeristenbelasting

Voor mensen die zich niet (hoeven) inschrijven, maar wel tijdelijk verblijven dient toeristenbelasting te worden afgedragen. Belastingplichtige is degene die gelegenheid geeft tot verblijf (doorgaans de huiseigenaar). Het tarief was in 2019 € 1,28 per overnachting. Het bedrag wordt geschat of vastgesteld op het werkelijke bedrag (als dit lager is). De verordening verplicht belastingplichtigen zich te melden en een nachtregister bij te houden. Niet melden of het niet bijhouden van een nachtregister worden niet bestraft met een bestuurlijke boete. Het niet (voldoende) bijhouden van een nachtregister is al strafbaar gesteld in het Wetboek van Strafrecht. De boa's mogen hierop handhaven, maar dat heeft geen prioriteit, omdat de risico's en gevolgen van vele andere overtredingen groter zijn. De boete wordt door het Openbaar Ministerie bepaald (en is hooguit een paar honderd euro).

Economisch delict

De Wet op de economische delicten (WED) bevat een opsomming van economische misdrijven en overtredingen. In veel gevallen is de straf voor een delict op basis van de WED hoger dan de straf op basis van de overige wetgeving, zoals hierboven genoemd. De overtreding van de Woningwet (artikel 1b) is ook een economisch delict. Vervolging en bestraffing lopen via het Openbaar Ministerie (en bedragen enkele duizenden euro's).

² ABRvS 6 juni 2018 ECLI:NL:RVS:2018:1882

Vaststelling overtreding

Bij handhaving is van belang dat de overtreding namens het bestuursorgaan wordt vastgesteld. De verklaring van omwonenden en foto's van derden zijn dus niet genoeg. In principe is een verklaring van de overtreder en enig steunbewijs (bijvoorbeeld de afwezigheid van inschrijving in het GBA) wel voldoende. Een toezichthouder mag een woning alleen betreden met toestemming van de bewoner. Zonder die toestemming dient een machtiging tot binnentreden door de burgemeester te zijn afgegeven.

Boete of dwangsom?

Het doel van een boete is om straf/leed toe te voegen. Het doel van een last onder dwangsom is het herstel van de rechtmatige situatie. Een boete wordt direct opgelegd. Bij een last onder dwangsom wordt een termijn gegund waarbinnen de situatie dient te zijn hersteld. Een boete valt onder strafrecht en het strafrecht kent een strenge bewijsleer (vormfouten kunnen leiden tot het verval van de hele boete). Het bestuursrecht kent een vrije bewijsleer en bijvoorbeeld de motivering kan in bezwaar en beroep worden aangevuld of hersteld. De boete is een vast bedrag, dat net als een snelheidsboete de een meer treft dan de ander. De dwangsom kan worden aangepast om het uitgangspunt dat er een afschrikwekkende werking van uit moet gaan te behouden. Over de afschrikwekkende en dus preventieve werking van (strenger) straffen verschillen de meningen.

Als instrument hebben beiden dus voor- en nadelen, maar ze kunnen naast elkaar bestaan. In de Landelijke Handhavingsstrategie is een interventiematrix ontwikkeld.

De (mogelijke) gevolgen zijn:	4 Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen LOB, LOD in 1 stap Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen LOB, LOD in 1 stap Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting Schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen LOB, LOD in 1 stap Verscherpt toezicht	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting Schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen LOB, LOD in 1 stap Verscherpt toezicht
	3 Van belang	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend LOB, LOD in 2 stappen	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen LOB, LOD in 2 stappen Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen LOB, LOD, in 2 stappen Verscherpt toezicht	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting Schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen LOB, LOD in 2 stappen Verscherpt toezicht
	2 Beperkt	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht herstellend LOB, LOD in 3 stappen Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht herstellend LOB, LOD in 3 stappen Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen LOB, LOD in 2 stappen	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen LOB, LOD in 2 stappen Verscherpt toezicht
	1 Vrijwel nihil	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht Bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend LOB, LOD in 3 stappen	Strafrecht PV Bestuursrecht Bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend LOB, LOD in 2 stappen
	A	B	C	D	
	Goedwillend: <ul style="list-style-type: none">• onbedoeld• proactief	Moet kunnen: <ul style="list-style-type: none">• onverschillig	Calculerend: <ul style="list-style-type: none">• bewust belemmerend en/of risico nemend	Bewust en structureel / crimineel: <ul style="list-style-type: none">• fraude• oplichting• witwassen	
	Gedrag van de overtreder				

De verhuur van woningen aan recreanten, gebruik van een reguliere woning als tweede huis of recreatiewoning of verhuur aan seizoensarbeiders zullen doorgaans in A3 of C3 vallen. Een enkele keer in B3 of D3.

Lik-op-stuk

Gelet op bovenstaande is een lik-op-stukbeleid waar direct een boete volgt op een constatering niet goed mogelijk, omdat de daartoe benodigde verordeningen nog ontbreken. Een boete op grond van de Woningwet is wel mogelijk, echter daarvoor is recidive een vereiste. Verder zijn vaak meerdere controles nodig om het feitelijk gebruik van een gebouw of woning vast te kunnen stellen. Als deze controles hebben plaatsgevonden is het bij overtreding wel mogelijk direct een herstelsanctie op te leggen. Het vergroten van de pakkans is een belangrijk punt van aandacht gelet op de beschikbare capaciteit aan toezichthouders.

Risico's

De motie stelt - terecht - dat arbeidsmigranten met enige regelmaat worden aangetroffen als bewoner van een recreatiewoning. Dit is in strijd met het bestemmingsplan. Indien agrariërs weinig of geen gebruik maken van de mogelijkheid tot huisvesting van arbeidsmigranten en seizoensarbeiders op eigen terrein en er geen grootschalige locaties worden ontwikkeld om deze groepen te huisvesten zal de druk op de recreatieparken in Schagen waarschijnlijk toenemen. Iets soortgelijks geldt voor andere vormen van behoefte aan tijdelijke woonruimte (bijvoorbeeld ter overbrugging): er is een grote behoefte en een zeer beperkt aanbod. In Petten en Callantsoog is het nu zo dat tijdelijke verhuur aan toeristen niet mag, maar verhuur aan arbeidsmigranten. Dus handhaven op arbeidsmigranten in Schagen kan leiden tot een verplaatsing naar de kust. Handhaving op recreatieterreinen is ook een kroonopgave in het VVTH-beleid. Beide onderwerpen grijpen in elkaar. Het verplaatsen van recreatieve verhuur van woningen naar recreatiewoningen is een gewenst effect, echter als dit niet plaatsvindt doordat recreatiewoning bezet worden door andere tijdelijke huurders wordt mogelijk de toerist verjaagd.

Voorstel beleid/regelgeving

In de loop van 2020 wordt naar verwachting niet alleen de Wet tijdelijke verhuur woningen vastgesteld, maar wordt een paraplubestemmingsplan, waarin onder meer de huisvesting van arbeidsmigranten wordt geregeld, voorgelegd. Daarin kan de raad voor de gehele gemeente de gewenste regels vastleggen. Gelet op de tekst en bedoeling van de motie zullen wij in de voorstellen opnemen om het begrip 'wonen' te definiëren op een wijze waardoor handhaving mogelijk is indien het wonen niet samenvalt met het voeren van een huishouden (in het paraplubestemmingsplan).

De huisvestingsverordening, waarin ook aandacht komt voor mogelijkheden om te handhaven op leegstand, doorloopt een eigen traject. In de woonvisie die op dit moment wordt voorbereid, zal hier nader op worden ingegaan.

Voorstel toezicht en handhaving

Handhaving is het slotstuk van de keten. Gelet op de motie heeft het college de handhaving strijdig gebruik woningen als kroonopgave opgenomen.

Voor 2020 stellen wij u voor de aanpak van recreatieve verhuur in de kustplaatsen te continueren en uit te breiden met centrum Schagen en andere kernen (mits het bestemmingsplan niet-permanente bewoning uitsluit). Dit kan naar verwachting binnen de huidige capaciteit.

Het nalopen van volgens de GBA leegstaande adressen en openstaande meldingen vergt meer capaciteit dan in gemeentelijke dienst aangenomen. Uitgaande van de 300 adressen in de motie en onze ervaringen van handhaving op permanente bewoning en huisvesting van arbeidsmigranten op recreatieparken zijn gemiddeld 7 bezoeken per adres nodig door een toezichthouder en is in de helft van de gevallen handhaving nodig.

In 2019 zijn op recreatieparken door 3 externe toezichthouders 65 adressen bezocht in 9 toezichtrondes. Hieruit zijn 35 handhavingstrajecten gevolgd, waarvoor ook de administratie en het opstellen van de besluiten goeddeels is uitbesteed. De kosten daarvan bedroegen ca. € 25.000. Op basis van deze kosten hebben wij een inschatting gemaakt van de kosten van uitbesteding van controles en handhavingstrajecten van deze kroonopgave.

Na het eerste jaar 2021 zouden de kosten van het project moeten afnemen, omdat men voldoende op de hoogte is en het gros van de overtredingen (al dan niet door handhaving) is beëindigd. Dit moet uiteraard wel bewaakt worden, tevens moeten hercontroles volgen op genomen handhavingsbesluiten.

De kosten van het uitbesteden van het toezicht en het uitbesteden van het (juridische) handhavingstraject bedragen voor de eerste twee jaar circa € 150.000 per jaar en voor het derde en vierde jaar respectievelijk € 75.000 en € 50.000.