

Vergaderjaar 2005–2006

30 300 XI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2006

Nr. 30

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER EN VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 november 2005

1 Aanleiding

Tijdens een algemeen overleg op 21 juni 2005 (kamerstuk 29 537/29 800 XI, nr. 27) hebben wij toegezegd om in te gaan op de onderwerpen onrechtmatige bewoning en huisjesmelkerij en hierbij ook de kwestie rond tijdelijke huisvesting voor seizoensarbeiders te betrekken. Naast de problematiek van huisjesmelkerij wordt de verloedering van woonwijken ook in de hand gewerkt door andere verschijnselen, zoals wietteelt en de verkoop van illegale drugs vanuit woningen. Het is vanuit een oogpunt van een adequate aanpak van deze problematiek van belang steeds goed in het oog te houden welke regels uit het bestuursrecht, het strafrecht of het privaatrecht van toepassing zijn.

Het eerste deel van deze brief begint met een inkadering van de onderhavige problematiek door de relevante wet- en regelgeving en de verhouding hiertussen te schetsen. Aan de orde komt achtereenvolgens het strafrecht, het huurrecht en de huurprijsregelgeving, de huisvestingwet, de bouwregelgeving en de gebruiksvergunning en als laatste het bestemmingsplan en de leefmilieuverordening. De volgende paragrafen betreffen de huisvesting van seizoensarbeiders en de uitvoering van integrale inspecties. Het tweede deel van de brief gaat specifiek in op de voorstellen uit de initiatiefnota «Aanpak van huisjesmelkers: pak de huizen af» van de Kamerleden Depla en Veenendaal (VROM05-680), eerst op het terrein van VROM en vervolgens op het terrein van Justitie.

2 Inkadering van de problematiek

Onrechtmatige bewoning is een begrip dat in een aantal subcategorieën uiteen valt. Het is een te ruim begrip om zinvol te kunnen bepalen hoe vaak het voorkomt, wat de gevolgen zijn en of er voldoende tegen te doen is. Voor de deelonderwerpen is dit wel mogelijk en is vast te stellen of sommige vormen van woningverhuur al dan niet in overeenstemming zijn

met de geldende regelgeving en eventueel zelfs tot een overtreding of misdrijf leiden. Praktische oplossingen zijn meestal voorhanden zodat gerichte interventie kan plaatsvinden. Ook voor «huisjesmelkerij» is een nadere precisering noodzakelijk: het gaat hier om een vorm van woningverhuur, waarbij de verhuurder willens en wetens een voor bewoners gevaarlijke bouwtechnische staat dan wel gebruik van de verhuurde woonruimte accepteert voor een zo hoog mogelijk rendement.

3 Relevante wet- en regelgeving

Zoals gezegd zijn diverse juridische deelonderwerpen aan de orde: de verhuring in relatie tot het huurcontract (met name doorverhuur), de huurprijs, de verlening van een eventuele huisvestings-vergunning, de bouwtechnische staat van de woning of de wijze van gebruik van de woning. Op deze deelterreinen is er sprake van regelgeving, privaatrechtelijk dan wel bestuursrechtelijk, die de mogelijkheid biedt om op te treden. Deze regelgeving is zowel bedoeld om de goedwillende burger (huurder en verhuurder) voldoende houvast en bescherming te bieden en zo min mogelijk overlast van regelgeving te bezorgen, als ook om onrechtmatige bewoning en eventuele betrokkenen die te kwader trouw zijn, aan te kunnen pakken. Uiteindelijk staat steeds één (juridisch) deelterrein centraal en is de hantering van de term «illegale verhuur» enigszins ongelukkig om op de meest effectieve wijze de noodzakelijke maatregelen op landelijk niveau en de gewenste instrumenten op lokaal niveau op elkaar te laten aansluiten.

Bij verhuur van woonruimte zijn verschillende onderdelen van de Nederlandse wet- en regelgeving van toepassing: het huurrecht (onderdeel van het BW), wat betreft de inhoud van het huurcontract zelf en de huurprijsregelgeving (Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte, Besluit huurprijzen woonruimte) als het gaat om de overeengekomen huurprijs. Aangezien het om de verhuur van woonruimte gaat, is ook van groot belang het bestemmingsplan, de Huisvestingswet en de bouwregelgeving. Dit laatste onderwerp met name bij de aanpak van huisjesmelkerij. In maart 2005 zijn enkele publicaties (de monitor onrechtmatige bewoning van de VROM-Inspectie en de handreiking Aanpak onrechtmatige bewoning van de SEV, Kamerstukken II 2004–2005, 29 800 XI, nrs. 75 en 107) over de aanpak van onrechtmatige bewoning onder de aandacht gebracht van gemeenten en woningcorporaties. Daarmee zijn ook de lokale partijen opgeroepen om aan de slag te gaan. Ook in deze publicaties wordt ingezoomd op de onderscheiden deelonderwerpen.

Anders dan het huurrecht dat privaatrechtelijk van aard is (alleen de contractpartners kunnen zich op die regelgeving beroepen), is er bij de bouwregelgeving sprake van een bestuursrechtelijke benadering: de overheid heeft regels opgesteld voor bouwwerken in Nederland (waaronder woningen), zodat er zo min mogelijk sprake zal zijn van gevaarlijke (woon-)situaties, indien men zich aan deze regels houdt. Het is de verantwoordelijkheid van alle burgers om zich aan deze regels te houden zodat zij de noodzakelijke minimale veiligheid van de onder hun verantwoordelijkheid vallende bouwwerken kunnen borgen. De handhaving van de bouwregelgeving ligt van oudsher bij de gemeentelijke overheid (afdelingen bouw- en woningtoezicht) en er is ook voorzien in wettelijke instrumenten om handhavend op te treden. De afgelopen jaren zijn gemeenten gestimuleerd om dit bouw- en woningtoezicht periodiek te professionaliseren, te herijken en prioriteiten te stellen. Met de voorgestelde wijziging van de Woningwet ter verbetering van de handhaving en de handhaafbaarheid van de bouwregelgeving (Kamerstukken II 2003/04 29 392, nr. 1 e.v.) wordt een dergelijke (jaarlijkse) herijking van een wettelijke basis voorzien.

3.1 Toepassing van het strafrecht

Wat betreft het strafrecht zijn tewerkstelling van illegale vreemdelingen en het verhuren van woonruimte aan illegale vreemdelingen strafbare gedragingen. Zo is het ingevolge art. 2 lid 1 Wet arbeid vreemdelingen (WAV) juncto artikel 1 sub 4° Wet op de economische delicten (WED) strafbaar om een vreemdeling te laten werken zonder dat de werkgever beschikt over een tewerkstellingsvergunning. Op grond van artikel 197a Wetboek van Strafrecht (Sr) is o.m. het uit winstbejag behulpzaam zijn bij het verschaffen van verblijf aan illegalen in Nederland strafbaar gesteld. Op 1 januari 2005 is een wijziging van de WAV in werking getreden. Op grond van die wijziging worden de eerste overtreding van o.a. artikel 2 lid 1 en de eerste maal recidive via het bestuursrecht afgedaan. De inzet van het strafrecht is aan de orde wanneer iemand voor de tweede maal recidiveert (art. 19c WAV). Ook voor andere delicten kan in voorkomende gevallen worden vervolgd, bijvoorbeeld voor oplichting, belastingfraude of deelname aan een criminele organisatie. Er zijn verschillende sancties die bij veroordeling kunnen worden opgelegd, waarbij in het bijzonder aan voordeelsontneming (art. 36e Sr) te denken valt.

3.2 Het huurcontract en doorverhuur

Doorverhuur van woonruimte zonder medeweten en toestemming van de oorspronkelijke verhuurder is de privaatrechtelijke vorm van onrechtmatige bewoning en raakt het terrein van het huurrecht. Bij doorverhuur is het de oorspronkelijke huurder die de problemen veroorzaakt, want hij of zij besluit om zijn huurwoning door te verhuren, terwijl dit meestal expliciet wordt uitgesloten in het huurcontract.

Verhuurders kunnen nu reeds (periodiek) hun woningen op doorverhuur controleren. Zij hebben vaak een duidelijk financieel belang om dit probleem aan te pakken. Bijvoorbeeld in de vorm van huurharmonisatie, aangezien de verhuurder de woning voor een hogere prijs aan kan bieden indien hij de woning opnieuw zelf zou kunnen verhuren. Corporaties hebben ook een sterk sociaal belang, namelijk de huisvesting van vooral de lagere inkomens. Door doorverhuur wordt de woonruimteverdeling gepasseerd en komt ook dit sociale belang in gevaar (zie ook 3.4). Het is wettelijk mogelijk gegevens uit de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA) te verstrekken aan sociale verhuurders (woningcorporaties). Daarmee kunnen zij controles op onrechtmatige bewoning uitvoeren. De Europese Richtlijn voor de bescherming van de privacy van 24 oktober 1995 verbiedt gegevens uit de GBA te verstrekken aan particuliere verhuurders. Deze richtlijn is geïmplementeerd in de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) en de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (Wet GBA). Gemeenten kunnen echter wel zelf bestanden van particuliere verhuurders vergelijken met de GBA. Via een circulaire zijn gemeenten onlangs nogmaals hierop gewezen en is de oproep gedaan mee te werken aan bestandsvergelijkingen met verhuurders ter bestrijding van onrechtmatige bewoning. Ook de koepels van particuliere verhuurders zijn hierop geattendeerd. Momenteel wordt vanuit de rijksoverheid het voornemen uitgewerkt voor nadere kennisoverdracht richting met name de grotere gemeenten over de (on)mogelijkheden van bestandsvergelijkingen onder de bestaande regelgeving, als hier bij deze gemeenten behoefte aan bestaat.

Het huidige huurrecht is evenwichtig en de rechtspraktijk duidt er op dat zowel bonafide verhuurders als de huurder te goeder trouw over voldoende bescherming beschikken, terwijl kwaadwillende personen toch goed zijn aan te pakken. De uiteenzetting in de SEV-brochure, over zowel de omkering van de bewijslast als over de aanpak van onderhuurders,

illustreert dit. Een landelijke verplichting voor verhuurders om op doorverhuur te controleren achten wij geen passende maatregel, omdat de lokale variatie zeer groot is en dit tot onnodig hoge administratieve lasten zou leiden. Het heeft veel meer effect om daar te controleren waar het probleem eerder op zal treden, bijvoorbeeld in gemeenten met een gespannen woningmarkt. In dergelijke situaties is extra aandacht voor deze problematiek zeer wenselijk. Bij nieuwe concrete signalen op dit vlak zal met de betrokken gemeenten nader overleg gevoerd worden over de aanpak hiervan.

Er zijn diverse goede voorbeelden van verhuurders die de controle op doorverhuur actief aanpakken en het is belangrijk dat dit verder wordt gestimuleerd. Zo heeft de gemeente Amsterdam een aantal «onderhuurzaken» in voorbereiding waarbij de genoten winst van de onderverhuurder teruggevorderd zal worden. Ook zijn diverse corporaties in Amsterdam actief en succesvol bezig met de aanpak van onrechtmatige doorverhuur. Ook in Rotterdam heeft een dergelijk traject bij een corporatie plaatsgevonden, waarbij ook het Ministerie van VROM en de SEV betrokken zijn geweest. De ervaringen in dit laatste traject zullen binnenkort door de SEV worden gepubliceerd, zodat ook andere sociale verhuurders zich een dergelijke aanpak eigen kunnen maken. Dit zal ook aan de orde komen bij het overleg met de organisaties van verhuurders, de VNG en de G4.

3.3 Huurprijsregelgeving

Uitgangspunt van de huurprijsregelgeving is de vrijheid van huurder en verhuurder om onderling een huurprijs voor de te huren woning overeen te komen. Een hoge huurprijs is hierdoor niet zonder meer aan te merken als illegaal of als gevolg van huisjesmelkerij, mits deze huurprijs vrijelijk is overeengekomen. Desondanks is er ook sprake van regulering op dit terrein in Nederland, mede ingegeven door de spanning op de woningmarkt en de uiteenlopende posities en belangen van betrokken partijen.

Belangrijk onderdeel van deze regulering is de mogelijkheid van de huurder om de huurcommissie te verzoeken om een bindend oordeel te geven over de huurprijs van de woonruimte. Zo heeft de huurder momenteel bij aanvang van de huurovereenkomst zes maanden de tijd om de overeengekomen huurprijs te laten toetsen door de huurcommissie. De huurcommissie zal de hoogte van de huurprijs in dat geval beoordelen aan de hand van de maximale huurprijs op grond van het woningwaarderingstelsel, en de onderhoudstoestand van de woning. Ook tijdens een lopende huurovereenkomst heeft de huurder specifieke mogelijkheden om een bindend oordeel van de huurcommissie te verkrijgen over de huurprijsverhoging als het een gereguleerde woning betreft.

Een oordeel van de huurcommissie is niet mogelijk als het gaat om gebruik van woonruimte dat naar zijn aard slechts van korte duur is of wanneer het een geliberaliseerde woning betreft. In het eerste geval kan het dan ook gaan om bewoning door seizoensarbeiders. Er is momenteel sprake van een geliberaliseerde woning als de overeengekomen huurprijs boven de liberalisatiegrens ligt en de eventuele toetsing door de huurcommissie niet tot een lagere huurprijs heeft geleid. De regelgeving rond de prijsvorming van (nieuwe en bestaande) huurcontracten zal in verband met het nieuwe huurbeleid veranderen. Zo zal, anders dan voorheen, de WOZ-waarde van een woning bepalend worden voor de vraag of een huurwoning geliberaliseerd of gereguleerd is.

3.4 Het ontbreken van een eventueel noodzakelijke huisvestingsvergunning

Sommige overtredingen van de Huisvestingswet zijn ook op te vatten als vorm van onrechtmatige bewoning, namelijk als een woning buiten de toewijzingsregels van de gemeente (vastgelegd in de lokale (huisvestings)-verordening) aan een derde wordt verhuurd. Dit is de bestuursrechtelijke vorm van onrechtmatige bewoning. Met name in gespannen woningmarkten en centrumgemeenten wordt dit instrument gehanteerd, maar gemeenten zijn hier niet toe verplicht. De gemeente kan controles uitvoeren en ook kunnen geldboetes worden opgelegd bij overtredingen. Het maximum op grond van de Huisvestingswet is een geldboete van de 3e categorie (max. € 4 500). In Amsterdam worden deze controles, naast andere controles, bijvoorbeeld uitgevoerd door het samenwerkingsverband «Zoeklicht» waarin de gemeente samenwerkt met een vijftal andere organisaties. In Rotterdam vinden in de «hotspots» ook controles hierop plaats, waarbij de gemeente daadwerkelijk bij nieuwe bewoners langs gaat. Omdat de verhuurder ook bij deze vorm van doorverhuur een financieel belang heeft, ligt samenwerking tussen gemeente en bonafide verhuurders ook op dit vlak voor de hand.

3.5 Een slechte bouwtechnische staat van de verhuurde woning

De bouwregelgeving is een logisch aangrijpingspunt om de problemen aan te pakken die het gevolg zijn van huisjesmelkerij. Het gaat immers primair om de veiligheid van bewoners en omwonenden en juist bij huisjesmelkerij is deze in het geding. Daarnaast kan ook overlast en verloederling in de nabije woonomgeving ten gevolge van overtreding van de bouwregelgeving middels deze weg aangepakt worden. De oriëntatie is in eerste instantie «pand»gericht, maar kan ook «dader»gericht worden, wanneer deze dader bijvoorbeeld met verschillende panden steeds opnieuw in overtreding gaat.

Diverse acties van afdelingen Bouw- en Woningtoezicht in onder meer Den Haag, Amsterdam en Rotterdam laten zien dat huisjesmelkerij aangepakt kan worden, zowel preventief als repressief. Wat bijvoorbeeld een effectief instrument is, is de preventieve dwangsom. Sinds een jaar wordt dit instrument in de gemeente Rotterdam toegepast bij de aanpak van huisjesmelkerij. Bij bonafide handelen hebben betrokkenen geen last van deze dwangsom, maar gaat men in de fout dan kan de gemeente snel en effectief optreden door de dwangsom te verbeuren. Deze aanpak vindt ondertussen ook navolging in bijvoorbeeld Den Haag. Daarnaast loopt er momenteel een omvangrijk traject in Den Haag waarbij de gemeente verloederde panden aanpakt.

Het is van belang om het huidige handhavinginstrumentarium voor de bouwregelgeving te optimaliseren voor de aanpak van onder meer huisjesmelkerij. De voorgenomen uitbreiding van het instrument Victor is hier een voorbeeld van. Nu kan het beheer van een woning alleen overgenomen worden, nadat deze gesloten is vanwege verstoring van de openbare orde. Met de uitbreiding van het instrument Victor middels de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek kunnen gemeenten het beheer van panden ook over laten nemen als de overtreding van de bouwregelgeving samenvalt met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de veiligheid en gezondheid van bewoners en omwonenden. Dit instrument kan dan ook voor de aanpak van huisjesmelkerij gebruikt worden. Via de Woningwet kunnen gemeenten nu al optreden tegen levensbedreigende situaties. Een nieuw artikel in het wetboek van Strafrecht, is niet nodig. Dit zou slechts leiden tot dubbele wetgeving. Het gaat uiteindelijk om een parallelle inzet van gemeentelijke handhaving op lokaal niveau en van de rijksoverheid die de instrumenten optimaliseert

voor lokale partijen. De huidige handhavingacties door gemeenten zullen vooral aan effectiviteit winnen na invoering van het wetsvoorstel voor wijziging van de Woningwet (Kamerstukken II 2003/04 29 392, nr. 1 e.v.). Ondermeer in brieven aan Uw Kamer (bijlage bij niet-dossierstuk just050499 d.d. 14 juni 2005 en Kamerstukken II 2003/04 29 392, nr. 9, pagina 3) is reeds aangegeven dat met dit wetsvoorstel de handhaafbaarheid en handhaving van de bouwregelgeving sterk zal verbeteren waardoor de forse en gevaarlijke misstanden in bouwtechnisch opzicht die optreden bij huisjesmelkerij veel directer en sneller kunnen worden aangepakt. Zo heeft de gemeente Den Haag aangegeven dat onder meer het eerder genoemde traject voor de aanpak van verloederde panden effectiever zal zijn na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Het is uiteraard aan de lokale overheden om de mate waarin deze problematiek speelt binnen de eigen gemeentegrenzen vast te stellen, prioriteiten te stellen en vervolgens handhavend op te treden.

Bij overtreding van de bouwregelgeving gaat het concreet om overtreding van de normen uit het Bouwbesluit en uit de lokale bouwverordening. Ook overbewoning is een overtreding van de bouwregelgeving, aangezien de daarop betrekking hebbende norm is vastgelegd in de lokale bouwverordening. Bij grootschalige matrassenverhuur als vorm van huisjesmelkerij zullen dergelijke situaties zeker aan de orde zijn. Gemeenten dienen zelf vast te leggen in de lokale bouwverordening wanneer er sprake is van overbewoning. De Modelverordening van de VNG gaat uit van een minimaal beschikbaar vloeroppervlak van twaalf vierkante meter per persoon. Daarnaast valt het veroorzaken van zeer diverse vormen van hinder en gevaar onder overtreding van de bouwregelgeving, waarbij de Modelverordening van de VNG hiervan een ruim omvattende invulling geeft.

3.6 De gebruiksvergunning

Gemeenten hebben daarnaast de mogelijkheid om op basis van de Woningwet een gebruiksvergunning voor specifieke complexen verplicht te stellen. Deze vergunning wordt in het algemeen verlangd voor bouwwerken waarbij de kans op het ontstaan van brand groter is of voor bouwwerken waarbij de gevolgen van een brand ernstiger kunnen zijn. Bekend zijn hierbij vooral de horecagelegenheden waarin meer dan 50 personen aanwezig kunnen zijn. Dit stelsel van gebruiksvergunningen kan ook worden ingezet om bij panden voor kamerverhuur te waarborgen dat er sprake is van een voldoende veilige woonsituatie. In het algemeen is er namelijk ook een gebruiksvergunningplicht voor bouwwerken waarin aan meer dan 10 personen *bedrijfsmatig* nachtverblijf wordt verschaft. Met name enkele gemeenten met een substantiële studentenpopulatie maken van dit instrument gebruik, waarbij zij vaak de desbetreffende grenswaarde voor de vergunningplicht naar 5 of 6 personen hebben verlaagd. De voorwaarden van de gebruiksvergunning kunnen uitsluitend betrekking hebben op het brandveilig gebruik van het bouwwerk. Op dit moment zijn er per gemeente nog verschillende zienswijzen over die vergunningvoorwaarden. Om een overdaad aan aanvullende (lokale) regels te voorkomen, wordt er door het ministerie van VROM gewerkt aan een AMvB waarin de eisen van de gebruiksvergunningplicht op landelijk niveau worden geüniformeerd.

3.7 Het bestemmingsplan en de leefmilieuverordening

Het gebruik van een specifiek gebouw dient uiteraard te passen binnen het geldende bestemmingsplan. Als een woning wordt gebruikt voor de huisvesting van alleenstaande individuen, kan dit een overtreding betekenen van het geldende bestemmingsplan. Uit de geldende plan-

voorschriften kan blijken dat het betreffende gebouw als woning gebruikt dient te worden door een afzonderlijk huishouden. De Raad van State heeft geoordeeld dat een woongroep van alleenstaande minderjarige asielzoekers (ama's) bijvoorbeeld geen huishouden vormt in de gewone zin van dat woord en daarmee ook niet op één lijn te stellen is, aangezien er geen sprake is van continuïteit en onderlinge verbondenheid bij de samenstelling van een dergelijke groep bewoners. Ook bij andere vormen van kamerbewoning (bijvoorbeeld door studenten of seizoenarbeiders) kan er sprake zijn van een vergelijkbare situatie. Op grond van de WED kan worden opgetreden tegen overtredingen van het bestemmingsplan indien deze bij dat plan expliciet als strafbaar feit zijn aangemerkt.

Ook kunnen gemeenten het instrument van de leefmilieuverordening gebruiken. Dit instrument is momenteel gebaseerd op de huidige Wet op de stads- en dorpsvernieuwing (Wsdv). De Wsdv wordt in de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) geïntegreerd. De mogelijkheden van de leefmilieuverordening gaan daarbij nagenoeg alle over naar het bestemmingsplan. Via deze verordening (en in de toekomst het bestemmingsplan) kan de gemeenteraad maatregelen treffen tot wering van dreigende en tot stuiting van reeds ingetreden achteruitgang van woon- en werk-omstandigheden of het uiterlijk aanzien van in de bij die verordening aangewezen gebieden. Hierbij kan worden gedacht aan het stellen van voorschriften omtrent het bouwen of slopen van bouwwerken en omtrent het gebruik van bepaalde gronden of bouwwerken of wijziging van dat gebruik ter bescherming van een gebied. De aard van de maatregelen kan sterk variëren en verschillende gemeenten maken gebruik van de leefmilieuverordening. Deze verordeningen verschillen dan ook van gemeente tot gemeente. Het kan gaan om voorschriften omtrent het gebruik van panden, waardoor er bijvoorbeeld maar één belwinkel in een winkelstraat mag zijn.

3.8 Huisvesting seizoenarbeiders

Huisjesmelkerij komt niet alleen in grote steden voor. Ook in andere gemeenten kan er sprake zijn van een zodanige druk op delen van de woningmarkt dat deze een aanzuigende werking heeft op ondernemers die zich minder gelegen laten liggen aan de (bouw)regelgeving. Een specifieke vorm is de huisvesting voor seizoenarbeiders. Vooral in plattelandsgemeenten zijn niet altijd voldoende (goedkope) mogelijkheden voor tijdelijke huisvesting beschikbaar. Dat kan leiden tot huisvestingsituaties die niet aan de minimale (veiligheids-)eisen voldoen. Inmiddels is door het ministerie van VROM het initiatief genomen om met een aantal betrokken partijen (het ministerie van SZW en de VNG) na te gaan of ook preventief aanvullende passende maatregelen nodig zijn voor de problematiek van huisvesting van seizoenarbeiders. Hiervoor hebben de ministeries van VROM en SZW opdracht gegeven voor een quick scan onder gemeenten om de problematiek in kaart te brengen. Aan de hand van de resultaten zal bekeken worden of en welke aanvullende maatregelen nodig zijn. U zult hierover zo spoedig mogelijk worden geïnformeerd. Daarnaast is de VROM-Inspectie (regio Zuid) samen met andere handhavingpartners op zoek naar mogelijkheden om binnen de kaders van wet- en regelgeving in adequate huisvesting te voorzien. Hier speelt ook veelal de samenloop met de ruimtelijke regelgeving (het bestemmingsplan).

3.9 Uitvoering van integrale inspecties

In maart 2005 is aan alle gemeenten en corporaties een rapport van de VROM-Inspectie en een SEV-brochure aangeboden (Kamerstukken II 2004/05, 29 800 XI, nrs. 75 en 107). Beide geven praktische tips aan

gemeenten en corporaties hoe zij onrechtmatige bewoning en huisjesmelkers kunnen bestrijden. Het rapport van de VROM-Inspectie benadrukt dat deze bestrijding bij voorkeur ingebed wordt in een bredere setting van bijvoorbeeld leefbaarheid, fiscale en sociale fraude, drugs- en andere criminaliteitbestrijding. In dat kader heeft de eerstondergetekende en marge van het Algemeen Overleg met uw Kamer van 21 juni 2005 aangegeven een groot voorstander te zijn van integrale inspecties voor de bestrijding van onder meer onrechtmatige bewoning. Er zijn dit jaar diverse inspecties al in Amsterdam, Den Haag, Vlaardingen en Zaanstad uitgevoerd. Deze waren primair gericht op uitkerings- en huursubsidiefraude. In deze inspecties kan men echter ook zaken tegenkomen die gerelateerd zijn aan onrechtmatige bewoning, huisjesmelkerij en zelfs criminele activiteiten. De genoemde acties zijn gezamenlijk uitgevoerd door de gemeentelijke sociale dienst, politie en VROM-IOD en soms samen met corporaties. De inzet van VROM-Inspectie en/of VROM-IOD is voor integrale handhaving evenwel niet perse nodig. Gemeenten kunnen vanuit hun eigen handhavingbevoegdheden deze acties heel goed zelfstandig coördineren en uitvoeren en middels dwarsverbanden met andere beleidsterreinen kunnen zij ook andere vormen van integraliteit bereiken. Met de huursubsidie (vanaf 2006 huurtoeslag) verstrekende instantie (thans VROM, vanaf 2006 de Belastingdienst) kunnen dan afspraken gemaakt worden over uitwisseling van bestanden en van vermoedens van fraude. De VROM-betrokkenheid in de genoemde projecten is vooral bedoeld om de mogelijkheden en de meerwaarde van dergelijke acties aan te tonen. Door de acties integraal uit te voeren is er een breder (sanctie)instrumentarium beschikbaar. Dergelijke acties leiden tot een efficiënter en effectiever optreden en hebben naar verwachting meer resultaat en werken preventief.

Verwacht wordt dan ook dat gemeenten, gezien deze goede voorbeelden, de verantwoordelijkheid nemen om samen met andere betrokken instanties dergelijke inspecties op touw te zetten. Gemeenten kunnen daarbij handhavingarrangementen maken met politie, Openbaar Ministerie (OM), Belastingdienst, VROM-IOD, sociale diensten, andere uitkeringsinstanties en eventueel corporaties en energiebedrijven. Daarin kan de afstemming van acties en de uitwisseling van informatie worden vastgelegd. Belangrijk daarbij is dat wanneer de gemeente bij haar bestuursrechtelijke handhaving stuit op zware overtredingen (en zelfs misdrijven), de aanpak hiervan ook via de strafrechtelijke handhaving wordt voortgezet. Lokaal zullen betrokken partijen hierover afspraken moeten maken. De VROM-Inspectie vraagt in de VROM-brede gemeenteonderzoeken aandacht én actie van gemeentebesturen voor onrechtmatige bewoning. Hiermee wordt, naast de strafrechtelijke kant (uitvoering door o.a. de politie en de VROM-IOD, onder aansturing van het OM), ook de bestuursrechtelijke invalshoek van de aanpak van onrechtmatige bewoning bevorderd. Een goed voorbeeld uit Amsterdam is onder meer het samenwerkingsverband «Zoeklicht» waarbij vier inspecties integraal worden uitgevoerd: controle op de huisvestingsvergunning, inschrijving in de GBA, controle op uitkeringen en controle van het huurcontract. Ook de aanpak van hotspots in Rotterdam is een vorm van integrale aanpak, evenals de aanpak van woonfraude in Utrecht. Uiteindelijk gaat het om samenwerking in de handhaving waarbij iedere bevoegde instantie de eigen handhaving uitvoert, maar waarbij tevens gezamenlijk bekeken wordt hoe de beschikbare middelen het meest effectief en efficiënt in te zetten zijn. Dit kan betekenen dat de samenwerking alleen bestaat uit het zo goed mogelijk aan elkaar doorgeven van informatie, maar ook dat men ten gevolge van de samenwerking tijdens de handhavingacties gezamenlijk optrekt.

4 Voorstellen vanuit de Tweede Kamer

Mede op het beleidsterrein van VROM hebben de kamerleden Depla en Veenendaal diverse voorstellen gedaan. Het betreft de oproep dat gemeenten aan de slag moeten om de onderhavige problematiek aan te pakken, de suggestie dat de uitbreiding van het instrument Victor ook gebruikt kan worden voor de aanpak van illegale verhuur en wietteelt, dat het «huisjes melken» aan «niet-illegalen» ook strafbaar gesteld wordt en enkele voorstellen gericht op de preventie van de onderhavige problematiek: informatie-uitwisseling tussen CWI en gemeenten over tewerkstellingsvergunningen, een verplichting van verhuurders om te controleren op onrechtmatige bewoning en meer inspanningen van de zijde van corporaties om te bouwen voor kamerverhuur en begeleid wonen.

Deze voorstellen zijn een goede aanzet voor een verdere verbetering en versnelling in de aanpak en preventie van de onderhavige problematiek. De noodzaak dat lokale partijen (onder meer bonafide verhuurders en gemeenten) aan de slag moeten, wordt door het kabinet onderschreven. Met de reeds eerder genoemde wetsvoorstellen (het Wetsvoorstel bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek en het wetsvoorstel tot wijziging van de Woningwet) worden de mogelijkheden voor bestuurlijke handhaving ook daadwerkelijk vereenvoudigd en belemmeringen opgeheven. Juist bij huisjesmelkerij zoals in deze brief omschreven en bij wietteelt in woningen zal vaak tevens overtreding van de bouwregelgeving aan de orde zijn, waarbij uiteindelijk het uitgebreide instrument Victor kan worden ingezet. Met de bouwregelgeving op basis van de Woningwet is huisjesmelkerij bij voorbaat verboden aangezien hierbij levensbedreigende situaties optreden ten gevolge van de bouwtechnische staat van de betreffende panden. De handhaving van deze regelgeving door gemeenten zal fors verbeteren na invoering van het reeds vaker aangehaalde wetsvoorstel.

Over de voorstellen die gericht zijn op preventie kan gemeld worden dat het deze zomer door VROM geïnitieerde overleg met SZW en de VNG nog gaande is om na te gaan of en zo ja welke aanvullende passende maatregelen nodig zijn m.b.t. de problematiek van huisvesting van seizoenarbeiders. Hiervoor is ook een nader onderzoek in gang gezet en de uitkomst hiervan wordt in de loop van dit najaar verwacht. Over de uitkomsten wordt u zo spoedig mogelijk geïnformeerd. Daarnaast is de VROM-Inspectie samen met andere handhavingpartners in enkele regio's op zoek naar mogelijkheden om binnen de kaders van wet- en regelgeving in adequate huisvesting te voorzien. Wat betreft de verdere inzet van corporaties voor meer kamerverhuur en begeleid wonen, zult u in een separate brief worden geïnformeerd. Een landelijke verplichting om te controleren op onrechtmatige bewoning zal tot hoge administratieve lasten leiden. Bovendien is een landelijke verplichting niet zinvol, de lokale variatie is immers groot. Het heeft veel meer effect om daar te controleren waar het probleem zich voordoet: in de grote steden en de gebieden met veel seizoensarbeid. Gemeenten en verhuurders blijken dan over de nodige instrumenten te beschikken. De VROM-Inspectie vraagt via de Gemeenteonderzoeken om aandacht hiervoor en zal gemeenten waar nodig motiveren tot gerichte actie. Bij nieuwe signalen over grootschalige onrechtmatige bewoning zal overlegd worden met de betrokken gemeenten.

Overigens is de regering bezig met een stelsel van basisregistraties. Daardoor wordt het op korte termijn nog beter mogelijk om op systematische wijze, betrouwbare gegevens aan elkaar te koppelen. Bijvoorbeeld adresgegevens uit de GBA aan adresgegevens van andere overheidsdiensten binnen en buiten de gemeenten. Via een circulaire zijn gemeenten recent gewezen op het belang van een zorgvuldige registratie van gegevens over

personen, adressen en woningen. Met name gemeenten zijn geweest op het belang van samenwerking tussen de verschillende gemeentelijke diensten op dit terrein, vooral als het gaat om het doorgeven van mogelijke onjuistheden aan de GBA.

Ook op het justitiële vlak hebben de eerder genoemde Kamerleden enkele voorstellen gedaan, waarvan de strekking door ons in grote lijnen wordt onderschreven. Op de verschillende onderdelen wordt in het onderstaande ingegaan.

4.1 Boetes en dwangsommen

De Kamerleden stellen voor om de aanpak van huisjesmelkerij te versterken door invoering van het instrument bestuurlijke boete. Te denken valt dan aan overtredingen als het zonder vereiste bouwvergunning plaatsen van allerlei scheidingswandjes in een woning om deze geschikt te maken voor kamerverhuur en logies, het in een huis ondeugdelijk uitbreiden van de technische installatie (bijvoorbeeld voor meerdere keukenblokken met kooktoestellen), het niet voldoen aan bepaalde technische eisen van een bestaande woning, overbewoning, opslaan van vuilnis in de tuin en het gebruik van een eengezinswoning voor logies/verblijf of groepsbewoning anders dan door een gezin.

Wij zijn met deze Kamerleden van mening dat het wenselijk is om naast de bestaande bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten (bestuursdwang en lastgeving onder dwangsom) te voorzien in een aanvullend boete-instrumentarium. In het schriftelijk overleg met de vaste commissie voor volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, en milieubeheer zijn de redenen aangegeven op grond waarvan wij op dit moment een lichte voorkeur hebben voor een door gemeenten uitgevaardigde bestuurlijke strafbeschikking (waarvoor het wetsvoorstel OM-afdoening de mogelijkheid geeft), boven een bestuurlijke boete. Op deze plaats verwijzen wij kortheidshalve naar het verslag van het bedoelde schriftelijke overleg (Kamerstukken II 2005/06, 29 392, nr. 12).

4.2 Slimmer straffen van huisjesmelkers: Verbeurd verklaren van panden (mede van veelplegers) en het aanpakken van de hele keten.

In de Illegalennota is aangegeven dat het OM binnen de huidige aandacht voor artikel 197a Sr een accent zal leggen op malafide huiseigenaren die nadrukkelijk misbruik maken van illegaal verblijf. Dit accent dient als strafrechtelijk sluitstuk van een integrale lokale (gemeentelijke) ketengerichte aanpak van illegaal verblijf. Het College heeft het bovenstaande in 2004 en op 29 april 2005 schriftelijk herhaald onder de aandacht gebracht van de parkethoofden. De bij de aanpak van deze malafide huiseigenaren aangetroffen illegale vreemdelingen kunnen op grond van vreemdelingrechtelijke maatregelen worden aangepakt. Kortheidshalve verwijzen wij u naar de Voortgangsrapportage uitvoering maatregelen uit de Illegalennota, die binnenkort aan uw Kamer zal worden gezonden. Voor de huisjesmelker kan het OM als bijkomende straf op grond van artikel 33 Sr. verbeurdverklaring vorderen of als maatregel een ontneming vorderen. Vanuit de lokale praktijk is aangegeven dat rond verbeurdverklaring de waarde van het verbeurd te verklaren pand problematisch kan zijn, aangezien de waarde van deze woning de op te leggen straf te boven gaat, waardoor de maatregel niet meer proportioneel is. Wanneer dit voor rekening van de optredende gemeenten komt, zou dit een zeer forse kostenpost betekenen. Anderszijds zal na een dergelijke verbeurdverklaring de betreffende woning op reguliere wijze aan een nieuwe eigenaar/bewoner verkocht kunnen worden en zal dit de kosten moeten kunnen dekken.

In de nota van de Kamerleden Depla en Veenendaal wordt onder 5. C. voorgesteld om, naast de (illegale) verhuurder de gehele keten strafbaar te stellen, zo ook notarissen en advocaten. Notarissen en advocaten die zich schuldig maken aan fraude, valsheid in geschrifte, e.d. zijn ook nu reeds strafbaar. Bovendien dienen deze beroepsgroepen te voldoen aan de voor deze beroepen geldende verordeningen, waaronder beroeps- en gedragsregels. Indien normen worden overtreden kan dat leiden tot een tuchtzaak en in het ergste geval ontzetting uit het ambt.

4.3 Beroepsverbod voor huisjesmelkers

Als het gaat om iemand die zijn beroep maakt van het verhuren van woonruimte (huizen, kamers) kan in een strafvervolgning tegen die persoon vanwege overtreding van artikel 197a Sr of van de WED onderzocht worden of het mogelijk is om de bijkomende straf uit artikel 28 lid 1 sub 1 of 5 Sr te vorderen: de zgn. ontzetting uit het recht om een (bepaald) ambt te bekleden of een bepaald beroep uit te oefenen.

4.4 Preventie; aanpakken misstanden bij executieveilingen en een analyse van de rol notarissen bij schuiven met panden door huisjesmelkers of hun stromannen

Bij brief van 15 juni 2005 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004/05, 30 076, nr. 4) heeft de Minister van Justitie u geïnformeerd omtrent de aanpak van misstanden rondom executieveilingen en het verstrekken van hypotheekleningen. In die brief is aangegeven dat er al veel is gebeurd, maar dat aanvullende actie nodig is. Met name de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) ontwikkelt in samenspraak met onder meer Justitie en de banken allerlei initiatieven om misstanden zoveel mogelijk uit te bannen, waarbij gedacht kan worden aan formalisering van orderregels (golden rules), afspraken over verantwoordelijkheid van respectievelijk banken en de notaris bij hypotheekverlening met name bij ABC-transacties, toezicht op veilingen, meer aandacht voor onderhavige problematiek in opleidingen, repressief toezicht door het indienen van klachten op basis van onderzoek. Voorts worden er door enkele marktpartijen mogelijkheden onderzocht om de veilingopbrengst te optimaliseren en de werkwijze te moderniseren. Conform de toezegging in de brief van 15 juni jl. wordt u hierover voor het eind van het jaar nader geïnformeerd.

4.5 Het voorstel om een nieuw «civiel wapen tegen onderhuur» in het BW in te voeren

Voorgesteld wordt door mevrouw Veenendaal dat de onderhuurder bij gebreke van toestemming van de hoofdverhuurder eenzijdig de onderhuurovereenkomst kan vernietigen, zodat alle huurpenningen als onverschuldigd door de onderhuurder kunnen worden teruggevorderd. Tegen deze regel zijn verschillende bezwaren. Voorop staat dat vernietiging van de onderhuurovereenkomst tot gevolg heeft, dat de reeds verrichte prestaties over en weer ongedaan moeten worden gemaakt. Dat geldt dus niet alleen voor de door de onderhuurder betaalde huur, maar ook voor het door de onderverhuurder verschafte huurgenot. Dat huurgenot kan naar zijn aard niet ongedaan worden gemaakt.

Maar artikel 210 lid 2 van Boek 6 BW bepaalt voor dat geval dat de «waarde van de prestatie daarvoor in de plaats treedt». Die waarde is in geval van huurgenot, naar algemeen wordt aangenomen, in beginsel gelijk aan de overeengekomen huur. Dat betekent dat de ongedaanmaking van de huurbetaling en van het verschafte huurgenot tegen elkaar

wegvallen. De vernietiging brengt dus niet mee dat de onderhuurder huur terug kan vorderen over de periode dat hij het huurgenot heeft gehad. Men kan, maar dat is iets heel anders dan vernietiging van de onderhuurovereenkomst, natuurlijk bepalen dat de onderhuurder zonder meer reeds betaalde huur terug kan vorderen. Dat komt dan neer op een soort privaatrechtelijke straf voor de onderverhuurder zonder de waarborgen die het strafrecht biedt. Dergelijke strafmaatregelen passen niet in ons privaatrecht. Ook is een dergelijke regel moeilijk te rechtvaardigen als de onderhuurder degene is die daarvan profiteert, terwijl hij juist – in de regel bewust – aan de illegale onderhuur heeft meegewerkt.

De in het plan genoemde consumentenbescherming kan ook niet als rechtvaardiging dienen. De consumentenbescherming dient om de consument te beschermen tegen onevenwichtige overeenkomsten, niet om hem het recht te geven met behoud van het geleverde, dat aan alle eisen voldoet, eenzijdig de koopprijs terug te vorderen. Het gaat hier bovendien niet zozeer om bescherming van de onderhuurder als zwakke partij, als wel om bescherming van de hoofdverhuurder tegen illegale onderhuur in verband met de krapte op de woningmarkt, wat niet met consumentenbescherming vergelijkbaar is. Ten slotte dient er rekening mee te worden gehouden dat het bij wijze van boete afpakken van reeds betaalde huur gezien kan worden als «ontneming van de eigendom». Dat kan in strijd komen met artikel 1, tweede zin, van het Eerste Protocol van het EVRM. De vraag of hier sprake is van schending van artikel 1 Eerste Protocol kan niet worden beantwoord. Dat antwoord zal uiteindelijk gegeven moeten worden door het Hof in Straatsburg.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
S. M. Dekker

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner