

Handhavings- en sanctiestrategie voor omzetting en woningvorming Purmerend 2025

Burgemeester en wethouders van de gemeente Purmerend,

gelet op artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 21 van de Huisvestingswet 2014,

B E S L U I T E N:

1. De Handhavings- en sanctiestrategie voor omzetting en woningvorming Purmerend 2025 vast te stellen.

Handhavings- en sanctiestrategie voor omzetting en woningvorming Purmerend 2025

1. Aanleiding en inleiding

Purmerend is vanwege de ligging in de randstad een aantrekkelijk gebied om in te wonen en te werken. De vraag naar woonruimte overstijgt het aanbod en de druk op de woningmarkt is groot. Omzettingen (kamerbewoning) en woningvorming (het verbouwen van één woonruimte tot twee of meer woonruimten), kunnen gevolgen hebben voor de leefbaarheid. Deze veranderingen komen ook niet altijd de kwaliteit van de woningen ten goede.

Het omzetten van een zelfstandige woonruimte in onzelfstandige woonruimten leidt tot een vermindering van zelfstandige woonruimtes aan de woningvoorraad. Dit is ongewenst en bovendien leidt bedrijfsmatig gebruik van deze illegale woningen en omzettingen ook vaak tot klachten over overlast. Daarnaast moet door de vergunningplichten worden voorkomen dat grotere woonruimten die geschikt zijn voor grotere huishoudens afnemen.

1.1 Regels voor bescherming en regulering van de woningvoorraad

Om de woningvoorraad en leefbaarheid te beschermen en reguleren zijn regels voor omzetting en woningvorming in de Huisvestingsverordening van Purmerend opgenomen. Er is daarom op basis van de Huisvestingsverordening een vergunning voor omzetting of woningvorming van een woonruimte nodig. Als een zelfstandige woonruimte wordt omgezet tot meerdere onzelfstandige woonruimten, is er sprake van omzetting. Van woningvorming is sprake wanneer één zelfstandige woonruimte is verbouwd tot twee of meer woonruimten.

In voorgaande Huisvestingsverordeningen voor de gemeente Purmerend en voormalig gemeente Beemster was kortweg alleen een vergunningplicht voor het onttrekken, omzetten en samenvoegen van zelfstandige huurwoningen met een huurprijs onder de liberalisatiegrens. Op 23 januari 2019 is de Huisvestingsverordening voor Purmerend gewijzigd.

In de Huisvestingsverordening Purmerend 2018 is onder andere een vergunningstelsel voor het omzetten van zelfstandige in onzelfstandige woningen (kamerbewoning) en woningvorming, het verbouwen van een zelfstandige woning tot twee of meer woonruimten voor de gehele woningvoorraad van het voormalig grondgebied van de gemeente Purmerend ingevoerd.

1.2 Huisvestingsverordening Purmerend 2021

Op 13 november 2021 is de Huisvestingsverordening Purmerend 2021 in werking getreden. Per 1 januari 2022 zijn de gemeenten Purmerend en Beemster gefuseerd tot de gemeente Purmerend. De gemeenteraad van de nieuwe gemeente Purmerend heeft de Huisvestingsverordening Purmerend 2021 per 1 januari 2022 geldend en van toepassing verklaard voor het gehele grondgebied van de nieuwe gemeente Purmerend. De Huisvestingsverordening Beemster 2021 is vervallen verklaard. De regels van de Huisvestingsverordening Purmerend 2021 (hierna: Huisvestingsverordening) zijn dus geldend.

In deze Huisvestingsverordening zijn opnieuw regels opgenomen om de onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimte te bestrijden. Voor de handhaving van overtredingen van deze regels wordt de bestuurlijke boete als sanctiemiddel ingezet.

Over de ingevoerde vergunningplicht voor kamerbewoning en woningsplitsing is via verschillende kanalen richting inwoners en ondernemers gecommuniceerd.

De Huisvestingsverordening is op het moment van schrijven voor het laatst per 28 maart 2024 gewijzigd. Via deze wijziging is de Huisvestingsverordening aangepast op de gewijzigde Huisvestingswet 2014 (hierna: Huisvestingswet). De aanwijzing van vergunningplichtige woonruimten is aangepast. De juiste verwijzing naar de Huisvestingswet is hierin opgenomen.

1.3 Toezicht en handhaving op woningvorming en omzetting

Toezicht op een juist gebruik van woningen draagt bij aan het behoud van de woningvoorraad, de kwaliteit van woningen en het behoud van een prettige leefomgeving. Woningvorming en omzetting vragen vanwege het aantal overlastmeldingen om toezicht en handhaving.

Deze Handhavings- en sanctiestrategie voor omzetting en woningvorming Huisvestingsverordening Purmerend (hierna: Handhavings- en sanctiestrategie) is daarom vooral gericht op situaties van woningvorming en omzetting. De bestuurlijke boete zal voor de handhaving van de regels voor met name omzetting en woningvorming worden ingezet. Als een woning zonder daartoe vereiste vergunning naar meerdere woonruimten is omgezet of is verbouwd tot twee of meer woonruimten, dan is sprake van een overtreding.

Bij overtreding van de vergunningplicht of als in strijd met de voorwaarden en voorschriften van een vergunning wordt gehandeld kan een bestuurlijke boete door het college van burgemeester en wethouders van Purmerend worden opgelegd. Deze Handhavings- en sanctiestrategie geeft onder andere aan op welke wijze het toezicht en de handhaving op de vergunningplicht plaatsvindt en hoe de bestuurlijke boete naast de andere handhavingsinstrumenten zoals een last onder dwangsom/bestuursdwang zal worden ingezet.

Het doel van de Handhavings- en sanctiestrategie is vooraf duidelijkheid te geven op welke wijze het toezicht en de bestuursrechtelijke handhaving zal plaatsvinden. Op deze wijze wordt op een vooraf kenbare en eenduidige manier opgetreden en wordt willekeur voorkomen.

Deze Handhavings- en sanctiestrategie voor omzetting en woningvorming geldt voor het gehele grondgebied van de gemeente Purmerend. De Handhavings- en sanctiestrategie heeft een onbepaalde looptijd en kan indien noodzakelijk en gewenst tussentijds worden gewijzigd.

1.4 Wijzigingen

Deze Handhavings- en sanctiestrategie is voor het eerst op 1 maart 2022 vastgesteld. Inmiddels is een aantal jaar met deze strategie gewerkt en is het naar aanleiding van praktijkervaring gewenst om de strategie aan te passen. Naast tekstuele wijzigingen en verbeteringen zijn de volgende aanpassingen doorgevoerd:

- In hoofdstuk 4 is een paragraaf toegevoegd voor het geval er meerdere eigenaren zijn.
- In hoofdstuk 4 is de paragraaf over gedogen aangepast. Deze sluit nu aan op de Beleidsnota Uitvoering en Handhaving.
- De stappenplannen zijn gewijzigd. Deze sluiten nu beter aan op de praktijk. Daarnaast zijn geen boetebedragen meer opgenomen. Er kan worden volstaan met een verwijzing naar de boetebedragen genoemd in Bijlage 2 behorende bij artikel 4.1.3 van de Huisvestingsverordening.
- In hoofdstuk 5 wordt verwezen naar de definities van de Huisvestingsverordening. De indicaties van een aantal begrippen is behouden gebleven.
- Verwijzingen naar samenvoeging en onttrekking zijn zo veel mogelijk verwijderd. De strategie gaat namelijk over omzetting en woningvorming. In de praktijk zal de strategie naar analogie bij deze overtredingen worden ingezet.
- De term 'kamerverhuur' wordt niet meer gebruikt. Door deze term lijkt het alsof er alleen sprake is van omzetting als een zelfstandige woonruimte is omgezet naar onzelfstandige woonruimten en deze onzelfstandige woonruimten verhuurd worden. Dit is niet juist. Volgens de vergunningplicht in de Huisvestingsverordening gaat om het omzetten van één zelfstandige woning naar onzelfstandige woonruimten. Of de onzelfstandige woonruimten ook worden verhuurd is niet relevant. Ook als de kamers niet verhuurd worden dan kan er sprake zijn van omzetting. Daarom gebruiken wij de term 'kamerbewoning'.
- De Handhavings- en sanctiestrategie voor omzetting en woningvorming Purmerend (vastgesteld op 1 maart 2022) wordt ingetrokken. Er is overgangsrecht opgenomen.

1.5 Leeswijzer

De verdere opbouw van deze strategie is als volgt. In hoofdstuk 2 zijn de wettelijke kaders voor de uitvoering van toezicht en handhaving opgenomen. In hoofdstuk 3 is aangegeven hoe het toezicht op de regelgeving voor omzetting en woningvorming zal worden gehouden. Hoofdstuk 4 omschrijft de handhavings- en sanctiestrategie voor woningvorming en omzetting van woonruimtes. Bij hoofdstuk 5 wordt ingegaan op het specifieke stappenplan voor de Handhavings- en sanctiestrategie. Tot slot wordt in hoofdstuk 6 de werking en ontwikkeling van de Handhavings- en sanctiestrategie beschreven.

2. Wettelijk kader en beleidskader

Op grond van de Huisvestingswet 2014 (hierna: Huisvestingswet) kan de gemeente regels stellen voor de verdeling van woningen, het wijzigen van de voorraad van woningen en daarmee samengaan de leefbaarheid van de woonomgeving. Uit artikel 21 van de Huisvestingswet volgt dat een woning niet zonder vergunning mag worden onttrokken aan de bestemming tot bewoning, omgezet, met een andere woning samengevoegd of mag worden verbouwd tot twee of meer zelfstandige woonruimtes.

In artikel 3.1.1 in hoofdstuk 3 van de Huisvestingsverordening) is een vergunningplicht voor onttrekking, samenvoeging, omzetting en woningvorming voor de gemeente Purmerend vastgelegd. Voor een exacte omschrijving van de verboden wordt verwezen naar voornoemd artikel.

Met het handelen zonder vergunning als bedoeld in artikel 3.1.1 van de Huisvestingsverordening wordt gelijkgesteld het handelen in strijd met de vergunningvoorschriften en –voorwaarden als bedoeld in artikel 3.3.3 van de Huisvestingsverordening.

2.1 Uitzonderingen op de vergunningplicht

Volgens artikel 3.1.2 van de Huisvestingsverordening is geen vergunning van burgemeester en wethouders nodig als deze activiteit wordt verricht ten behoeve van hospitaverhuur.

2.2 Bestuurlijke boete voor overtreding van de huisvestingswetgeving

Artikel 35 van de Huisvestingswet geeft de mogelijkheid in de huisvestingsverordening op te nemen dat het college van burgemeester en wethouders bij overtreding van artikel 21 van de Huisvestingswet of als in strijd met de voorwaarden en voorschriften van een vergunning als bedoeld in artikel 26 van de Huisvestingswet wordt gehandeld een bestuurlijke boete op te leggen.

Van deze mogelijkheid is gebruik gemaakt. De bestuurlijke boete is in artikel 4.1.3 van de Huisvestingsverordening geregeld. Dit artikel bepaalt dat het college een bestuurlijke boete kan opleggen bij overtreding van de verboden bedoeld in onder andere artikel 3.1.1 van de Huisvestingsverordening of het handelen in strijd met de voorwaarden of voorschriften, bedoeld in artikel 3.3.3 van de Huisvestingsverordening. Bij overtredingen van de vergunningplicht voor woningvorming en omzetting kan het college dus een bestuurlijke boete aan een overtreder opleggen.

De maximumbedragen voor de boete zijn in de Huisvestingswet vastgelegd. De hoogte van de bestuurlijke boete per overtreding zijn door de gemeenteraad in de Huisvestingsverordening vastgesteld, waarbij het maximumbedrag per overtreding als bedoeld in de Huisvestingswet niet wordt overschreden. De hoogten van de boetebedragen zijn in Bijlage 2 behorende bij artikel 4.1.3 van de Huisvestingsverordening vastgesteld.

2.3 Samenhang met Beleidsnota Uitvoering en Handhaving en uitgangspunten

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Purmerend is verantwoordelijk voor het toezicht en handhaving op de Huisvestingsverordening. In de Beleidsnota Uitvoering en Handhaving Purmerend 2024-2028 (hierna: Beleidsnota Uitvoering en Handhaving) worden de bestuurlijke uitgangspunten en beleidskeuzes over de regelgeving op het gebied van het omgevingsrecht, Apv en bijzondere wetten beschreven. Voor de overtredingen van artikel 21 van de Huisvestingswet en artikel 3.1.1 van de Huisvestingsverordening geldt deze aparte Handhavings- en sanctiestrategie.

Ook wordt in de Beleidsnota Uitvoering en Handhaving de nalevingstrategie van de gemeente Purmerend vastgelegd. De nalevingstrategie bestaat uit een toezicht-, sanctie-, en gedoogstrategie. Deze Handhavings- en sanctiestrategie sluit aan op de hierin neergelegde strategieën. In uitwerking op Beleidsnota Uitvoering en Handhaving stelt de gemeente jaarlijks via het programma vast op welke activiteiten voor het toezicht en handhaving op de Huisvestingsverordening zal worden ingezet.

Uitgangspunt van deze Handhavings- en sanctiestrategie is daarom dat voor het toezicht en handhaving zoveel mogelijk in overstemming met de in de Beleidsnota Uitvoering en Handhaving neergelegde strategieën wordt gewerkt. Voor zover in deze Handhavings- en sanctiestrategie een specifiek stappenplan voor een overtreding is opgenomen geldt dat dit specifieke stappenplan wordt gevolgd.

In sommige gevallen is voor omzetting en woningvorming ook een omgevingsvergunning nodig. Dit is het geval als vergunningplichtige bouwactiviteiten worden verricht en/of omzetting of woningvorming in strijd met het geldende omgevingsplan zijn. Tegen deze overtredingen van de Omgevingswet wordt indien noodzakelijk ook via de in de Beleidsnota Uitvoering en Handhaving neergelegde strategieën opgetreden.

2.4 Vergunningplicht voor omzetting en woningvorming

In de Huisvestingsverordening zijn in de artikelen 3.3.1 en 3.3.2 criteria opgenomen waaraan de vergunningaanvraag voor woningvorming en omzetting wordt getoetst. Er wordt onder andere beoordeeld of een woonruimte voldoet aan minimale eisen voor gebruiksoppervlak, of sprake is van mogelijke aantasting van het woon- en leefmilieu in een complex, straat of buurt en eventuele geluidseisen en kwaliteitseisen voor de woonruimte.

Vergunningplicht: bestaande gevallen en overgangssituaties

De vergunningplicht voor omzetting en woningvorming en instandhouding van die situatie is op 23 januari 2019 voor de gemeente Purmerend ingevoerd. Per 1 januari 2022 is vanwege de fusie de vergunningplicht voor omzetting en woningvorming ook voor Beemster opgenomen in de Huisvestingsverordening Purmerend 2021. Voor alle woningen in de gemeente Purmerend geldt daarom dat zij door het vergunningstelsel uit Hoofdstuk 3 van de Huisvestingsverordening worden beschermd tegen omzetting, het omgezet houden zonder omzettingsvergunning, woningvorming en de woning zonder woningvormingsvergunning in die verbouwde staat te houden.

Bestaande gevallen (gevallen die zijn ontstaan vóór 23 januari 2019) konden tot 1 oktober 2022 gebruik maken van het overgangsrecht in de Huisvestingsverordening.

3. Hoe houden we toezicht?

Er wordt in de gemeente toezicht gehouden op de naleving van de vergunningplicht. Toezicht op een juist gebruik van woningen draagt bij aan het behoud van de woningvoorraad, de kwaliteit van woningen en het behoud van een prettige leefomgeving.

Omzetting en woningvorming zorgen regelmatig voor overlastsituaties. Hierover worden de meeste meldingen ontvangen en daarom heeft het toezicht en handhaving op woningvorming en omzetting prioriteit.

Mogelijke overtredingen worden zoveel mogelijk gesignaleerd. Signalen kunnen via verschillende kanalen binnenkomen, bijvoorbeeld door een melding van een inwoner of wijkmanager. Het uitgangspunt hierbij is dat in overeenstemming met de Beleidsnota Uitvoering en Handhaving naar aanleiding van een verzoek tot handhaving, klacht of melding over woningvorming of omzetting wordt opgetreden.

Overtredingen kunnen ook gebiedsgericht of thematisch worden aangepakt. Door bijvoorbeeld alle overtredingen in een gebied in een keer aan te pakken wordt meer effect gegenereerd dan af en toe een individuele zaak. Afhankelijk van het onderwerp en de beschikbare capaciteit wordt de aanpak jaarlijks in het Programma Uitvoering en Handhaving voor Purmerend uitgewerkt.

Binnengekomen meldingen over woningvorming en/of omzetting worden altijd onderzocht. Als sprake is van een overtreding, dan wordt afhankelijk van de ernst van de situatie middels informeren, aanspreken en afspreken, waarschuwen en/of sanctioneren actie ondernomen om de overtreding ongedaan te maken.

Afhankelijk van het soort overtreding zal de toezichthouder na de signalering een onderzoek instellen. Indien een overtreding is geconstateerd, maakt de toezichthouder een rapport van bevindingen op. Overtredingen worden zoveel mogelijk in overeenstemming met de Handhavings- en sanctiestrategie benaderd. De melder of verzoeker wordt van de stand van zaken op de hoogte gebracht.

Het vergunningstelsel voor omzetting en woningvorming is vooral bedoeld om deze ontwikkeling in goede banen te leiden. De inzet van toezicht en handhaving is er daarom in eerste instantie op gericht dat de situatie in overeenstemming met de regels wordt gebracht en dat men daarvoor een vergunningaanvraag indient. Als geen vergunning voor de bestaande situatie kan worden verleend, dan kan uiteindelijk tot (voortzetting van) formele handhaving worden overgegaan.

Binnengekomen aanvragen voor een vergunning worden via de vastgestelde 'Beleidsregels Huisvestingsverordening Purmerend' (onder andere) aan de hand van de zogeheten leefbaarheidstoets beoordeeld. Via deze toets beoordeelt het college of en wanneer sprake is van een onaanvaardbare inbreuk op een geordend woon- en leefmilieu en de leefbaarheid in de omgeving van de woonruimte.

Het aantal huishoudens in het pand neemt immers vaak toe en dit legt meer druk op de woonomgeving van anderen dan wanneer het pand bewoond wordt door één huishouden. Het risico op overlast wordt groter.

Om deze reden wordt ook ingezet op de preventie van overtredingen. Als overtredingen zich niet voordoen, dan hoeven deze ook niet opgespoord en beëindigd te worden. Er wordt gericht ingezet op het voorkomen van overtredingen door duidelijke communicatie over de vergunningplicht en handhaving en het daadwerkelijk handhaven van de regels.

Op de gemeentelijke website en in de preventieve communicatie naar de inwoners en ondernemers wordt duidelijk aangegeven wat wel en niet mag en overtredingen met veel impact worden waar nodig op een passende wijze gesanctioneerd. Er worden (hoge) bestuurlijke boetes opgelegd om potentiële overtreders af te schrikken en overtreders te weerhouden van recidive. Betere informatie vooraf én gericht bestraffen achteraf moet er toe leiden dat minder potentiële overtreders ook daadwerkelijk overtreders worden.

Meldingen met een hoog (veiligheids-)risico worden direct opgepakt. Het gaat hier om overtredingen met acuut gevaar en/of onomkeerbaar en/of veiligheidsgevolgen (ernstige overlastsituaties). Deze situaties worden in 1 stap als bedoeld in de Beleidsnota Uitvoering en Handhaving afgehandeld door middel van spoedeisende bestuursdwang. De overige meldingen worden volgens de reguliere werkwijze via het daarin neergelegde 2 en 3 stappenplan aangepakt. Deze meldingen gaan meestal over woningvorming en omzetting waarbij sprake is van overlast.

4. De Handhavings- en sanctiestrategie voor woningvorming en omzetting van woonruimten

Voor de naleving van de Huisvestingsverordening zijn in deze Handhavings- en sanctiestrategie specifieke stappenplannen opgenomen. De Handhavings- en sanctiestrategie geeft duidelijkheid in welke gevallen en op welke wijze het college handhavend optreedt waar het gaat om overtredingen met betrekking tot woningvorming en omzetting.

Uitvoering van de handhaving zal leiden tot een beter naleefgedrag. Dit is van invloed op het doel van de vergunningplicht: het behoud en beheer van de woningvoorraad reguleren om zoveel mogelijk woningen voor het wonen beschikbaar te houden. Dit komt ook de leefbaarheid ten goede. In dit hoofdstuk is middels een stappenplan vastgelegd op welke wijze op geconstateerde overtredingen wordt gereageerd. Daarbij is per overtreding vastgelegd welk sanctiemiddel wordt ingezet en welke stappen in het handhavingstraject worden gezet.

Voor handhaving van de regels van de Huisvestingsverordening wordt met name gewerkt met de bestuurlijke boete. Het financieel voordeel van degene die zonder vergunning woonruimte in gebruik geeft of omzet van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte kan aanzienlijk zijn. Hoge boetes kunnen een afschrikwekkend effect op mogelijke overtreders hebben. Van de boete gaat een preventieve werking uit, waarmee overtredingen ook kunnen worden voorkomen.

Gezien de druk op de woningmarkt en ter bescherming van de leefbaarheid is de naleving van de huisvestingsregelgeving belangrijk. Met het opleggen van bestuurlijke boetes zal naar verwachting dan ook een krachtig signaal richting overtreders worden afgegeven. Via de vastgestelde boetebedragen wordt dan ook recht gedaan aan de noodzaak en ernst om overtredingen van deze regelgeving te voorkomen of te beperken.

In het stappenplan worden de volgende betrokkenen en instrumenten onderscheiden:

Overtreders

Een bestuurlijke boete in verband met overtreding van de Huisvestingsverordening kan worden opgelegd aan degene die beschikt over de wijze van het gebruik van de woning en/of degene die de overtreding aanvaardt. De regelgeving met betrekking tot woningvorming en omzetting richt zich tot verschillende doelgroepen. Enerzijds is er een groep die (vaak bedrijfsmatig) veel activiteiten op het gebied van de huisvestingswetgeving onderneemt en vaak meerdere panden in bezit heeft of verhuurt.

Deze groep is over het algemeen goed op de hoogte van de regelgeving en het beleid en kan hier slim mee omgaan. Bij deze groep is ook een aantal veelplegers: er worden meerdere overtredingen vaker gepleegd, zoals onrechtmatig gebruik, illegale (ver)bouw, achterstallig onderhoud, illegale kamerverhuur/pensionvorming. Tot deze groep behoren ook calculerende en recidiverende overtreders.

Er bestaat ook een tweede doelgroep die meestal eenmalig een woning (onder)huurt, (onder)verhuurt, verbouwt of voor bepaalde doeleinden in gebruik neemt. Redenen voor het niet naleven van regelgeving bij deze doelgroep is bijvoorbeeld de gebrekkige kennis van de regels en het beleid of de financiële afweging.

Schriftelijke waarschuwing

De overtreder wordt na een controle door middel van een brief gewaarschuwd en op de overtreding gewezen. De overtreder krijgt de mogelijkheid binnen een gestelde termijn de overtreding te beëindigen. Tegen een schriftelijke waarschuwing staat geen bezwaar en beroep open.

Bestuurlijke boete

Een bestuurlijke boete is een boete die het college zonder tussenkomst van een rechter aan een overtreder kan opleggen als deze een bepaalde overtreding begaat. Een bestuurlijke boete is een bestraffende sanctie. Daarin verschilt de bestuurlijke boete van de last onder bestuursdwang en last onder dwangsom.

Een bestuurlijke boete wordt meteen opgelegd als de overtreding is geconstateerd, ook als de overtreding ongedaan is gemaakt. De boete is door de afschrikkende werking vooral een middel om overtredingen te voorkomen. Zodra de overtreding is geconstateerd kan een boete worden opgelegd. Er mag slechts eenmaal per overtreding een bestuurlijke boete worden opgelegd. Voorafgaand aan het boetebesluit ontvangt de overtreder eerst een brief met het voornemen tot boeteoplegging en boeterapport. Door middel van deze brief wordt de overtreder in de gelegenheid gesteld om een zienswijze in te dienen.

De hoogte van de bestuurlijke boete is opgenomen in de tabel in Bijlage 2 behorende bij artikel 4.1.3 van de Huisvestingsverordening. In de vaststelling van de hoogte van de bestuurlijke boete speelt de aard van de overtreding en de mate van verwijtbaarheid een onderscheidende rol. Ten eerste wordt onderscheid gemaakt tussen personen die de Huisvestingsverordening voor de eerste keer overtreden of recidive plegen. Ten tweede wordt onderscheid gemaakt tussen bedrijfsmatige en niet-bedrijfsmatige exploitatie. In het geval van recidive worden de maximale boetes opgelegd. De hoogte van de boete wordt vastgesteld op het tijdstip waarop de overtreding is begaan.

Meerdere eigenaren

Als er vastgesteld wordt dat de overtreding, na het verlopen van de termijn uit de waarschuwingsbrief, niet is beëindigd, dan wordt er éénmaal een maximale bestuurlijke boete overeenkomstig bijlage 2 uit de Huisvestingsverordening opgelegd. In het geval dat er meerdere eigenaren zijn, dan zal de boete naar evenredigheid worden verdeeld. Hierdoor krijgt niet iedere eigenaar de maximale bestuurlijke boete. Dit komt onder andere door de verminderde verwijtbaarheid van de eigenaren. Alle eigenaren zijn verantwoordelijk voor het gebruik van de woning en als blijkt dat alle eigenaren in dezelfde mate verweten kan worden dat zij niet aan de zorgplicht hebben voldaan, dan moet iedere eigenaar een gelijk deel van de bestuurlijke boete betalen¹.

Recidive

Bij het bepalen van de hoogte van het boetebedrag speelt mee of sprake is van recidive, de herhaling van een overtreding in eenzelfde woonruimte door dezelfde overtreder. Dit is ook het geval als eenzelfde overtreding door dezelfde overtreder met betrekking tot een andere woonruimte wordt begaan. Er wordt dan verondersteld dat de overtreder vanwege de eerder verstuurde waarschuwingsbrief dan wel de opgelegde boete de regels kende of behoorde te kennen.

Van recidive is sprake indien binnen drie jaar na beëindiging van een overtreding van de Huisvestingsverordening dan wel binnen drie jaar na verzending van een waarschuwingsbrief opnieuw door dezelfde overtreder dezelfde overtreding van dezelfde verbodsbepaling wordt begaan. Hiermee wordt voorkomen dat door potentiële overtreiders aan de hand van een risico-inschatting werken. Een overtreding die na deze termijn wordt herhaald geldt weer als eerste overtreding. Van belang daarbij is wel dat de vorige overtreding beëindigd dient te zijn en sprake is van een nieuwe overtreding van dezelfde verbodsbepaling. Hetzelfde geldt voor een derde, vierde en volgende overtreding.

Last onder dwangsom en last onder bestuursdwang

De last onder dwangsom en last onder bestuursdwang zijn herstelsancties. Bij een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang ontvangt de overtreder een brief (voornemen) met de mogelijkheid de overtreding binnen een bepaalde termijn zelf ongedaan te maken. De last is gericht op herstel van de situatie en ter voorkoming van herhaling van de overtreding. Als een eerdere last onder dwangsom is uitgewerkt kan een tweede en hogere last onder dwangsom worden opgelegd.

Als de overtreder zelf de situatie tijdig ongedaan heeft maakt, dan hoeft hij de dwangsom, ingeval een last onder dwangsom is opgelegd, niet te betalen. Als de overtreding niet binnen de gestelde termijn wordt beëindigd, zal met een bestuursrechtelijke maatregel (last onder dwangsom of bestuursdwang) worden opgetreden. De overtreder krijgt eerst een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang met de mogelijkheid om zijn zienswijze in te dienen.

1) De uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2521.

Bij de definitieve aanschrijving een besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom of het uitoefenen van bestuursdwang zal een begunstigingstermijn (termijn waarbinnen de overtreding moet worden beëindigd) worden vastgesteld waarbinnen de overtreding alsnog kan worden beëindigd. In spoedeisende of acute situaties hoeft geen begunstigingstermijn te worden geboden.

Bij een last onder dwangsom verbeurt de overtreder een geldsom. De overtreder is dit geldbedrag aan het college verschuldigd. Bij een last onder bestuursdwang wordt de last van gemeentewege uitgevoerd en kunnen deze kosten achteraf op de overtreder worden verhaald. Na het verstrijken van de termijn wordt een invorderingsprocedure/kostenverhaal opgestart, waarbij de sanctie wordt geëffectueerd.

De bestuurlijke boete en de last onder bestuursdwang of dwangsom kunnen naast elkaar worden opgelegd en kunnen elkaar aanvullen. Bijvoorbeeld in geval dat een bestuurlijke boete alleen er niet toe leidt dat de overtreder de overtreding beëindigt/de situatie herstelt.

Zienswijze

Voordat een bestuurlijke boete of last onder dwangsom/bestuursdwang wordt opgelegd, heeft de overtreder de mogelijkheid om zijn zienswijze(n) in te dienen. Als de zienswijze daartoe aanleiding geeft, kan bijvoorbeeld worden afgezien van het opleggen van een boete of kan een lagere boete worden opgelegd.

In het andere geval wordt de boete conform het voornemen definitief opgelegd. Er volgt dan een besluit bestuurlijke boete en eventueel een besluit last onder dwangsom/bestuursdwang. In het besluit last onder dwangsom/bestuursdwang wordt de overtreder een termijn gesteld waarbinnen de overtreding moet zijn hersteld.

Gedogen

Het college van Purmerend gedooft in beginsel niet. Gedogen is een bevoegdheid van het college, maar geen verplichting. De algemene landelijke nota 'Grenzen aan gedogen' is het landelijke kader voor gedogen en geldt hiermee als richtinggevend besluitvormingskader. Zo is volgens deze nota een grote terughoudendheid geboden bij gedogen en is gedogen slechts in uitzonderingssituaties aanvaardbaar. Hiervoor gelden inhoudelijke en procedurele regels die in de nota staan. Per geval zal worden beoordeeld of gedogen aanvaardbaar is.

Intrekken van de woningvorming of omzettingsvergunning

In de Huisvestingsverordening zijn in artikel 3.3.4 situaties opgenomen waarbij de vergunning kan worden ingetrokken. Het college kan de vergunning in de volgende gevallen intrekken:

- Als niet binnen één jaar nadat de vergunning is verleend gebruik wordt gemaakt van de vergunning;
- Als de vergunning is verleend op basis van onjuiste gegevens die door de vergunninghouder zijn verstrekt;
- Als niet meer aan de voorwaarden en voorschriften van de vergunning wordt voldaan, of
- Als sprake is van een of meerdere van de weigerings- en intrekkinggronden als bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen (Wet Bibob).

5. Stappenplan handhaving

In dit stappenplan wordt per overtreding aangegeven welke stap door de gemeente wordt gevolgd en welke handhavingsinstrumenten worden ingezet.

Als een overtreding door de gemeente wordt geconstateerd, dan volgt de eerste stap uit het stappenplan. Bij een eerste overtreding zal in de regel eerst worden gewaarschuwd. De overtreder ontvangt een schriftelijke waarschuwing, zodat de overtreder de ruimte krijgt om maatregelen te nemen en/of de mogelijkheid om een vergunning voor de bestaande situatie aan te vragen.

Indien dit achterwege blijft zal ingrijpendere worden opgetreden. Op het moment dat na een schriftelijke waarschuwing de overtreding niet is beëindigd, dan wordt direct een bestuurlijke boete opgelegd. De overtreder ontvangt dan een brief met het voornemen tot het opleggen van de boete. De boete is niet gericht op herstel van de overtreding maar op het bestraffen en daarmee voorkomen van een (volgende) overtreding. De bestuurlijke boete kan waar vereist met een last onder dwangsom gericht op herstel worden gecombineerd. De last onder dwangsom en in uiterste gevallen de last onder bestuursdwang worden ingezet om ervoor te zorgen dat de onrechtmatige situatie wordt hersteld.

Als sprake is van recidive dan kan de eerste stap worden overgeslagen en kan na de aankondiging daarvan een bestuurlijke boete worden opgelegd. De bestuurlijke boete kan waar vereist ook met een last onder dwangsom gericht op herstel worden gecombineerd. De last onder dwangsom is op deze manier ook geschikt voor calculerende overtreders.

Als de eerste dwangsom is verbeurd en de overtreding is niet beëindigd, wordt een tweede hogere dwangsom opgelegd. Indien dit niet het gewenste resultaat oplevert, zal indien mogelijk een last onder bestuursdwang worden opgelegd.

Bij geconstateerde overtredingen wordt het onderstaande stappenplan gevolgd:

Soort overtreding	Stappenplan als een overtreding wordt geconstateerd
Woningvorming: het verbouwen tot twee of meer zelfstandige woonruimten (woningsplitsing) of in die verbouwde staat te houden zonder woningvormingsvergunning Artikel 21 onder e Huisvestingswet, artikel 3.1.1 lid 5 Huisvestingsverordening Purmerend	<u>Na eerste bezoek:</u> - Schriftelijke waarschuwing (met mogelijkheid om een vergunning aan te vragen) <u>Als de overtreding bij de hercontrole niet is beëindigd:</u> - voornemen tot oplegging bestuurlijke boete (met zienswijzetermijn en zonder begunstigingstermijn). in combinatie met een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom (met zienswijzetermijn en begunstigingstermijn). <u>Na verloop van de zienswijzetermijn</u> - Bestuurlijke boete in combinatie met een last onder dwangsom <u>Als de overtreding bij de hercontrole niet is beëindigd:</u> - Tweede hogere last onder dwangsom <u>Als de overtreding bij de hercontrole niet is beëindigd:</u> - Oplegging last onder bestuursdwang (indien mogelijk)
Het omzetten van zelfstandige in onzelfstandige woningen (kamergewijze verhuur) of omgezet houden zonder omzettingsvergunning Artikel 21 onder c Huisvestingswet, artikel 3.1.1 lid 4 Huisvestingsverordening Purmerend	<u>Na eerste bezoek:</u> - Schriftelijke waarschuwing (met mogelijkheid om een vergunning aan te vragen) <u>Als de overtreding bij de hercontrole niet is beëindigd :</u> - voornemen tot oplegging bestuurlijke boete (met zienswijzetermijn en zonder begunstigingstermijn). in combinatie met een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom (met zienswijzetermijn en begunstigingstermijn). <u>Na verloop van de zienswijzetermijn</u> - Bestuurlijke boete in combinatie met een last onder dwangsom <u>Als de overtreding bij de hercontrole niet is beëindigd:</u> - Tweede hogere last onder dwangsom <u>Als de overtreding bij de hercontrole niet is beëindigd:</u> - Oplegging last onder bestuursdwang (indien mogelijk)

De hoogten van de boetebedragen zijn in Bijlage 2 behorende bij artikel 4.1.3 van de Huisvestingsverordening vastgesteld.

Bedrijfsmatige en niet-bedrijfsmatige exploitatie

Er wordt bij het bepalen van de hoogte van het boetebedrag onderscheid gemaakt tussen bedrijfsmatige en niet-bedrijfsmatige exploitatie. Overtredingen bij bedrijfsmatige exploitatie zwaarder worden beboet dan wanneer de exploitatie niet bedrijfsmatig plaatsvindt. Er is in ieder geval sprake van bedrijfsmatige exploitatie als de overtreder aantoonbaar meerdere woonruimten verhuurt of in bezit heeft. Uit de omvang van de onzelfstandige bewoning kan ook een bedrijfsmatig karakter van de verhuur blijken. Als een eigenaar meer dan twee panden (waaronder de eigen woning met hoofdverblijf) in bezit of verhuur heeft, dan is er sprake van bedrijfsmatige exploitatie.

Het bedrijfsmatige aspect van de exploitatie vloeit voort uit de aard van het bedrijf of beroep van de eigenaar of verhuurder. Iemand die zich bedrijfsmatig bezighoudt met exploitatie behoort de regelgeving te kennen.

Er is sprake van verhuur met een bedrijfsmatig karakter indien de verhuurder of eigenaar de woonruimte in gebruik geeft of omzet met het oogmerk om winst te halen. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn als een verhuurder een woonruimte (onder)verhuurt voor een prijs hoger dan de marktconforme vastgestelde huurprijs.

Hiervan is in ieder geval sprake als de verhuurder zich beroepsmatig bezighoudt met regelgeving omtrent huisvesting en exploitatie van onroerend goed. Hieronder vallen in ieder geval: vastgoedontwikkelaars, makelaars, woning- en kamerbemiddelingsbureaus en bedrijven die zich bezig houden met huisvesting van hun eigen werknemers.

Wonen als bedoeld in de Huisvestingswet

Voor vaststelling of sprake is van wonen, moet bij omzetting of woningvorming eerst worden beoordeeld of de woning wordt bewoond in de zin van de Huisvestingswet. Wonen in de zin van de Huisvestingswet is het gebruik van een woning met als doel aldaar gedurende langere tijd de meeste tijd hoofdverblijf te houden met als verdere kenmerken inschrijving in de Brp, binding met en zorg voor de woonomgeving en gebruik door dezelfde personen volgens een vast patroon. Bij inschrijving in de Brp bestaat in beginsel een vermoeden dat een persoon hoofdverblijf heeft in de woning.

Vaststelling van de woonsituatie ter plaatse

De vaststelling van de woonsituatie gebeurt aan de hand van de begripsbepalingen en de beoordeling van de feitelijke situatie ter plaatse. De feitelijke situatie is bij de bepaling of van een zelfstandige of onzelfstandige woonruimte sprake is doorslaggevend. Er moet daarom steeds worden onderzocht of de bewoners al dan niet een duurzame gezamenlijke huishouding vormen, zodat er voldoende bewijs is voor het gebruik als zelfstandige of onzelfstandige woonruimte.

In de huisvestingsverordening worden diverse begrippen gedefinieerd. Hier worden voor een aantal begrippen indicaties gegeven.

Indicaties huishouden:

- Als bewoners in materiële of immateriële aangelegenheden in betekenisvolle mate van elkaar afhankelijk zijn;
- Relatie met andere bewoners, waaronder een affectieve of een familiale relatie;
- De bewoners hebben de intentie om langdurig samen te blijven wonen (duurzaamheid);
- Er is sprake van wederzijdse zorg;
- Het huishouden is in een periode van één jaar niet van samenstelling veranderd, tenzij de veranderingen naar algemene maatstaven binnen een duurzaam gemeenschappelijke huishouding passen;
- De ruimtes zijn gemeenschappelijk;
- Er is een gezamenlijk huurcontract, waarin de namen van alle huurders vermeld staan.

Indicaties onzelfstandige woonruimte:

- De indeling en inrichting van het pand;
- Het bewonen van een deel van de woning;
- Inschrijvingen Brp bewoners van de locatie;
- Geen van gemeentewege verleend huisnummer;
- Verklaringen van bewoners (bijvoorbeeld over het al dan niet voeren van een gezamenlijk huishouden met de overige bewoners);
- Inhoud huurcontracten, omschrijving huurders;
- Gedeelde keuken en/of sanitair zoals toilet en douche;
- Gedeelde nutsvoorzieningen zoals een cv-installatie en meterkast door verschillende eenheden heeft niet tot gevolg dat deze niet zelfstandig kunnen worden gebruikt.

Indicaties zelfstandige woonruimte:

- De indeling en inrichting van het pand, bijvoorbeeld afgesloten ruimtes;
- Onafhankelijk van wezenlijke voorzieningen buiten die woonruimte;
- Het bewonen van de gehele (afgesplitste) woning;
- Inschrijvingen Brp bewoners van de locatie;
- Van gemeentewege verleend huisnummer;
- Verklaringen van bewoners (bijvoorbeeld over het al dan niet voeren van een gezamenlijk huishouden met de overige bewoners);
- Inhoud huurcontracten, omschrijving huurders;
- Eigen keuken en sanitair zoals toilet en douche.

6. Werking en ontwikkeling van de Handhavings- en sanctiestrategie

6.1 Afwijking van de Handhavings- en sanctiestrategie

Op grond van artikel 4:84 Awb moet door het college in overeenstemming met de Handhavings- en sanctiestrategie worden gehandeld, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met deze beleidsregels te dienen doelen. Indien van deze regels wordt afgeweken, zal dit nader gemotiveerd moeten worden.

6.2 Evaluatie

Actuele ontwikkelingen over woningvorming en omzetting worden zoveel mogelijk gesignaleerd. Deze ontwikkelingen zijn belangrijk voor toezicht en handhaving. Daarnaast is het wenselijk om de werking van deze strategie en de invloed op toezicht en handhaving binnen de gemeente te evalueren. Bij een evaluatie kan het lopende plan nog worden aangepast. De evaluatie kan ook gebruikt worden voor eventueel nieuw te vormen beleid. De resultaten uit toezicht en handhaving kunnen als uitgangspunten voor uitvoering en prioritering worden gebruikt.

6.3 Communicatie

De Handhavings- en sanctiestrategie wordt op www.overheid.nl en op de website van de gemeente Purmerend gepubliceerd. Ook wordt via andere gemeentelijke kanalen aandacht aan de strategie besteed.

6.4 Intrekking voorgaande strategie en overgangsrecht

Deze Handhavings- en sanctiestrategie treedt de dag na bekendmaking in werking. Op die dag wordt de Handhavings- en sanctiestrategie voor omzetting en woningvorming Purmerend (vastgesteld op 1 maart 2022) ingetrokken. Toezicht- en handhavingssaken die nog niet zijn afgerond, worden behandeld overeenkomstig de voorheen geldende strategie, indien dit voor de belanghebbende gunstiger is.

Aldus vastgesteld in de vergadering d.d. 1 juli 2025

Purmerend,

burgemeester en wethouders van Purmerend,

*de secretaris,
M.H. van der Weit*

*de burgemeester,
E. van Selm*