

Beleidsregel Handhavingsstrategie Woontoezicht Gemeente Utrecht

Het College van burgemeester en wethouders van de gemeente Utrecht;
Gelet op de artikelen 4:81, eerste lid, 4:83 en 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht en de artikelen 13.5 en 13.6 van het Omgevingsbesluit;

Overwegende dat:

- zij op grond van de artikelen 13.5 en 13.6 van het Omgevingsbesluit bevoegd zijn tot het vaststellen van een uitvoerings- en handhavingsstrategie;
- het nodig is om de Handhavingsstrategie Huisvesting 2018 gemeente Utrecht te actualiseren;

Besluit vast te stellen de Beleidsregel Handhavingsstrategie Woontoezicht gemeente Utrecht.

Inleiding

Vanwege de druk op de bestaande Utrechtse woningvoorraad is het belangrijk dat we de bestaande woningvoorraad beschermen. De gemeenteraad heeft besloten om maatregelen te nemen tegen speculatie met woonruimte en tegen leegstand. Verschillende wetten geven gemeenten bevoegdheden om hierop toe te zien. Deze domeinspecifieke Handhavingsstrategie Woontoezicht is een nadere uitwerking van toezicht en handhaving op de naleving van de regels zoals vastgelegd in de Huisvestingswet, hoofdstuk 3 van de Huisvestingsverordening, de Leegstandswet, Verordening leegstand gemeente Utrecht en de algemene regels in de Wet goed verhuurderschap.

De handhavingsstrategie bestaat uit een toezicht- en sanctiestrategie. We beschrijven op welke manier we toezicht houden op het woonruimtegebruik. De strategie biedt duidelijkheid aan betrokken partners en belanghebbenden over de wijze waarop we de naleving van de regelgeving willen bevorderen en hoe wordt gehandeld na geconstateerde overtredingen.

De bredere basis waarop de gemeente Utrecht toezicht en handhaving uitvoert, staat beschreven in de Algemene Handhavingsstrategie Bebouwde Omgeving en Openbare Ruimte.

Omgevingsanalyse

In de omgevingsanalyse gaan we in op de trends, gebeurtenissen en ontwikkelingen die een invloed kunnen hebben op de bestaande Utrechtse woningvoorraad, de leefbaarheid van de Utrechtse wijken en buurten en de situatie van woningzoekenden.

We verwachten dat Utrecht in 2028 voor het eerst meer dan 400.000 inwoners heeft. Met de groei van het inwonertal neemt ook de bevolkingsdichtheid in de stad sterk toe. Door een tekort aan woonruimte in Utrecht is het lastig om een woning te vinden. De schaarste kan leiden tot negatieve effecten, zoals betaalbare huizen die worden opgekocht door beleggers en ongewenste verhuurpraktijken. De huidige krapte op de woningmarkt vraagt om aandacht voor zaken als onnodige leegstand van woningen en het bijkomende effect daarvan op buurten.

2.1 Wijzigingen van de woonruimtevoorraad en leefbaarheidsproblemen

De samenstelling van de Utrechtse woningvoorraad wijzigt voortdurend. Woningen worden verbouwd, gesplitst of verkamerd en vervolgens verhuurd. Het aandeel particuliere huurwoningen is 24% (Monitor Wonen). Het splitsen en verkameren van panden kan een drukkend effect hebben op het woon- en leefklimaat in buurten en deze druk neemt vooralsnog niet af. Door een hoge concentratie van omgezette en gesplitste panden ontstaan er soms leefbaarheidsproblemen. Voor informatie over de leefbaarheid in alle buurten en wijken raadplegen we de Monitor Leefbaarheid.

2.2. Ongewenste verhuurpraktijken

Tussen de particuliere verhuurders bevinden zich ook slechte huisbazen. Zij maken misbruik van de overspannen woningmarkt en dit kan vervelende gevolgen hebben voor huurders. Deze verhuurders begaan misstanden, zoals het herhaaldelijk vragen van te hoge huurprijzen, geen onderhoud plegen aan het pand, overgaan tot huisuitzettingen en soms zelfs het plegen van strafbare feiten als intimidatie en bedreiging. Huurders hebben een kwetsbare positie bij schaarste op de woningmarkt. In 2023 is wetgeving vastgesteld zodat gemeenten meer mogelijkheden hebben om ongewenst verhuurgedrag tegen te gaan en om huurders beter te beschermen.

2.3 Leegstand

Volgens de Landelijke Monitor Leegstand van het CBS staan jaarlijks woningen langdurig leeg. Leegstand van woningen is zeer onwenselijk, zeker gezien de krappe woningmarkt. Soms is een deel van de leegstand verklaarbaar. Bijvoorbeeld vanwege aanstaande sloop, nieuwbouw of renovatie. Soms staan bewoners niet ingeschreven op het adres. Dan lijkt de woning volgens de administratie leeg, maar wordt de woning in de praktijk wel bewoond.

2.4 Toeristische verhuur

Sommige woningeigenaren verhuren hun woning aan toeristen. Dit gebeurt voornamelijk via platformen zoals Airbnb en Booking.com. In Utrecht is toeristische verhuur van woningen toegestaan, maar er zijn wel voorwaarden aan verbonden. De regels worden niet altijd goed nageleefd. Structurele verhuur van woningen aan toeristen kan leiden tot leefbaarheidsproblemen en gaat ten koste van de bestaande woningvoorraad.

2.5 Onrechtmatige bewoning van sociale huurwoningen

Er is sprake van een tekort aan sociale huurwoningen. Het komt regelmatig voor dat sociale huurwoningen onrechtmatig worden bewoond of gebruikt door iemand die hier volgens de regels niet voor in aanmerking komt. Onrechtmatige bewoning en onrechtmatig gebruik zorgen ervoor dat de doorstroming in de huursector belemmerd wordt en leiden tot voordringen op de woningmarkt.

De wachttijd voor een sociale huurwoning in Utrecht is gemiddeld elf jaar. Bovendien heeft het illegale en anonieme karakter van onrechtmatig gebruik een negatieve invloed op de leefbaarheid in een wijk.

3. Doelen en afbakening toezicht en handhaving

3.1 Doel

Vanwege beperkte capaciteit en verantwoording moet toezicht en de handhaving plaatsvinden op basis van een prioriteitstelling en meetbare doelstellingen. Met de handhavingstrategie dragen wij bij aan de volgende doelstellingen:

Effectdoelstellingen

- Een rechtvaardige/rechtmatige verdeling van sociale woonruimte;
- Behouden van de woningvoorraad;
- Behouden van een prettige woon- en leefomgeving;
- Beschermen van huurders en koopstarters tegen negatieve effecten van de krappe woningmarkt.

Operationele doelstellingen

- Op een adequate wijze afhandelen van binnenkomende meldingen;
- Uitvoeren van de geplande controle-activiteiten;
- Bestuursrechtelijk handhavend optreden bij geconstateerde overtredingen conform de sanctiestrategie.

Naleefdoelstellingen

- Huurders van sociale woonruimte beschikken over een huisvestingsvergunning;
- Voor vergunningplichtige activiteiten geldt dat een vergunning is aangevraagd en verleend, of dat de situatie op andere wijze is gelegaliseerd;
- Voor niet-vergunningplichtige activiteiten geldt dat het in gebruik geven van woonruimte gebeurt conform de geldende (beleids)regels.

3.2 afbakening

Op grond van het Omgevingsbesluit is het hebben van uitvoerings- en handavingsbeleid wettelijk verplicht. Voor het uitvoeren van toezicht en handhaving op de regels over woonruimtegebruik is het niet verplicht om dergelijk beleid vast te stellen. Om te zorgen voor transparantie en voorspelbaarheid over de werkwijze van toezicht en handhaving en vanwege de relatie met de fysieke leefomgeving, is echter besloten om wel een specifieke strategie voor woningtoezicht vast te stellen.

Deze handhavingstrategie beschrijft de bestuurlijke speerpunten zoals het beschermen van een veilig woon- en leefklimaat, de samenhang tussen de regelgeving en de relatie met vergunningverlening en geeft richting aan het jaarlijkse uitvoeringsprogramma.

4. Risicoanalyse

4.1 Negatieve effecten en woonruimtegebruik

Met een risicoanalyse brengen we in kaart welke overtredingen de meeste maatschappelijke risico's en schades kunnen veroorzaken. We bepalen de impact van de negatieve gevolgen die kunnen optreden bij overtredingen. Ofwel, welke risico's ontstaan er wanneer we niet bestuursrechtelijk zouden optreden. Vervolgens maken we een keuze om de beperkte capaciteit daar in te zetten waar deze het hardste nodig is.

Overtredingen van de regels voor woonruimtegebruik

- Onrechtmatige bewoning (bewoning van sociale huurwoning zonder vergunning);
- Omzetten en splitsen (woningvorming), samenvoegen of onttrekken zonder vergunning;
- Langdurige leegstand (langer dan 6 maanden);
- Woonruimteverhuur in strijd met de regels voor goed verhuurderschap;
- Toeristische verhuur in strijd met de beleidsregels;
- In gebruik geven van woningen onder de opkoopbescherming zonder vergunning.

De volgende negatieve effecten kunnen zich voordoen bij het achterwege blijven van toezicht en handhaving op de regels voor woonruimtegebruik:

Type negatief effect	Omschrijving
Veiligheid en Gezondheid:	Door verval, het wijzigen van het gebruik, wijzigen van de constructie, versperren van vluchtroutes van een pand, is de (brand)veiligheid voor gebruikers of de directe omgeving in het geding. Bijvoorbeeld overbewoning/illegale bewoning leidt tot een risico op gezondheidsproblemen door vervuiling of geluidsoverlast.
Materiële schade	Door onrechtmatige bewoning, overbewoning of illegaal gebruik kan materiële schade aan de woning ontstaan.
Ruimtelijke kwaliteit	Bij omzettingen, woningvorming en splitsingen kan de ruimtelijke kwaliteit in het geding zijn. Een toename van het aantal bewoners van kleine panden in smalle straten kan negatieve gevolgen hebben voor de ruimtelijke kwaliteit. Hiervoor geldt een specifieke fysieke leefbaarheidstoets.
Leefbaarheid, overlast en hinder	Klachten ontstaan met name vanwege omzettingen en splitsingen. Daarbij gaat het voornamelijk om geluidsoverlast, parkeeroverlast, verwaarlozing van panden en terreinen en afname van sociale cohesie in de buurt.
Duurzaamheid	Verhoogd en/of onnodig gebruik van energie en/of grondstoffen.
Openbare orde en criminaliteit	Er is een noemenswaardig effect op gedragingen van personen in de openbare ruimte. Dit negatieve effect gaat veelal gepaard met andere negatieve effecten, zoals de leefbaarheid en de veiligheid.
Onerlijke concurrentie op de woningmarkt	Zowel woonfraude als het zonder vergunning omzetten, onttrekken, splitsen of samenvoegen van een woning leiden ertoe dat de samenstelling van de woningvoorraad verder onder druk komt te staan. Huurders die zonder huisvestingsvergunning sociale woonruimte huren, dringen voor op andere mensen die op de wachtlijst staan.

4.2 Risicomatrix

In de onderstaande risicomatrix beoordelen we de impact van de negatieve effecten die kunnen optreden bij overtredingen:

Categorie Effecten	Veiligheid en gezondheid	Materiële schade	Ruimtelijke kwaliteit	Leefbaarheid overlast en hinder	Duurzaamheid	Openbare orde en criminaliteit	Onerlijke concurrentie
Sociale huur							
Omzetten							
Bouwkundig splitsen/ woningvorming							
Samenvoegen							
Onttrekken							
Leegstand							
Toeristische verhuur							
Opkoopbescherming							
Goed verhuurderschap							

4.3 Prioritering

De handhavingcapaciteit is beperkt. Hierdoor kunnen we niet altijd alle meldingen (direct) oppakken en actieve vormen van toezicht toepassen. Om zo efficiënt en effectief mogelijk om te gaan met deze beperkte capaciteit stellen we onze prioriteiten op basis van een risico gestuurde wijze van toezicht.

De prioriteitstelling volgt uit de hierboven beschreven risicoanalyse. We prioriteren zowel bij reactief toezicht (toezicht op basis van meldingen), als bij proactief toezicht. Meldingen waarbij geen sprake is van een gevaar voor de veiligheid, leefbaarheid of gezondheid, worden niet altijd direct worden opgepakt. Meldingen over onveilige situaties in de fysieke leefomgeving worden altijd zo snel mogelijk opgepakt. Bij proactief toezicht stellen we prioriteiten bij het maken van een keuze welke negatieve effecten we tegengaan met thematisch of programmatisch toezicht.

Uit de risicoanalyse volgt de onderstaande prioriteitenstelling:

Hoge prioriteit	Gemiddelde prioriteit	Lage prioriteit
Omzetten	Onttrekken van woonruimte	Samenvoegen
Opkoopbescherming	Bouwkundig splitsen/ woningvorming	Toeristische verhuur
Goed verhuurderschap	Onrechtmatige bewoning	
	Leegstand	

Zoals beschreven in de Algemene Handhavingsstrategie prioriteren we handhavingstaken op grond van de risicomatrix, maar ook op basis van de bestuurlijke wensen. Dit biedt flexibiliteit om in te spelen op actuele kwesties.

5. Toezicht

5.1 Verschillende vormen van toezicht

Het toezicht kan op verschillende manieren plaatsvinden. Het is belangrijk om een goede afweging te maken en te beslissen wat in een voorkomende situatie het meest passend is. In de Algemene Handhavingsstrategie staat beschreven welke verschillende vormen van toezicht we kennen. Hieronder geven we aan welke vormen van toezicht we toepassen bij woningtoezicht. Onze werkwijze betreft meestal een combinatie van reactief en proactief toezicht.

Toezichtsvorm	Kenmerken
Risico gestuurd toezicht	Toezichtcapaciteit wordt ingezet waar de kans groot is dat negatieve effecten optreden. Op basis van een risicoanalyse bepalen we welke risico's de meeste aandacht verdienen.
Reactief toezicht (n.a.v. meldingen)	Handhaving kan plaatsvinden naar aanleiding van meldingen of signalen van bijvoorbeeld andere instanties of organisatieonderdelen. Meldingen en signalen worden allereerst administratief onderzocht en indien nodig volgt een controle ter plaatse door een inspecteur.
Gebiedsgericht toezicht	Wanneer excessen in bepaalde gebieden plaatsvinden, dan kan dit aanleiding zijn voor gebiedsgericht toezicht. We zoeken aansluiting bij gebiedsplannen die specifiek gericht zijn op het verbeteren van de leefbaarheid. Tevens zorgt deze vorm van toezicht voor een afbakening van het toezicht zodat we efficiënter kunnen werken.
Informatie gestuurd toezicht	Het sturen op basis van informatie biedt mogelijkheden voor het doelgericht en efficiënt inzetten van toezicht. We maken hiervoor gebruik van beschikbare data zoals de basisadministratie, het registratiesysteem voor toeristische verhuur en het Kadaster, maar ook onze intern beschikbare informatie uit ons eigen handhavingssysteem.
Programmatisch toezicht	Meestal wordt actief toezicht gecoördineerd vanuit een programmatische aanpak. Het betreft veelal een meerjarenprogramma waarin gestructureerd wordt gewerkt aan het vergroten van de naleving van regelgeving. Een programmatische aanpak is informatie gestuurd. Er wordt een onderbouwde afweging gemaakt tussen de gewenste effecten, de daartoe benodigde naleving en de inzet van handhaving.
Thematisch toezicht	We kunnen aanleiding zien voor het controleren van een bepaalde activiteit of thema om de naleving te verbeteren. Bijvoorbeeld het controleren van verlopen vergunningen.

5.2 Reactief toezicht

Bij het oppakken van meldingen kijkt de inspecteur handhaving met een brede blik naar wet- en regelgeving en beleid. Tijdens een controlebezoek kan er sprake zijn van meerdere problemen of misstanden. Door oplettendheid kunnen we tijdig ingrijpen bij bijvoorbeeld illegaliteit, huurmisstanden of veiligheidsrisico's.

Anoniem melden

Het is mogelijk om anoniem een melding te maken, maar anonieme meldingen krijgen niet altijd prioriteit. De anonimiteit maakt het namelijk moeilijk om een melding op te pakken en om de melder optimaal te bedienen. We kunnen geen terugkoppeling geven aan de melder en het is niet mogelijk om aanvullende informatie op te vragen. (Anonieme) meldingen die blijken geven van onveilige situaties worden altijd opgepakt.

Bedrijfsmatige verhuurders

Van eigenaren of verhuurders die meer dan twee panden bezitten of verhuren, verwachten we dat zij op de hoogte zijn van de geldende regelgeving. Wanneer de verhuurder zich niet opstelt als een goede verhuurder en regels overtreedt, dan bestaat de kans dat deze verhuurder de regels ook niet naleeft bij de andere panden. Dit kan aanleiding zijn om het toezicht op bedrijfsmatige verhuurders te verscherpen.

5.3 Proactief toezicht op het gebruik van de bestaande woningvoorraad

Het toezicht op de regels voor het gebruik van woonruimte kunnen we op een proactieve manier vormgeven. Bijvoorbeeld informatie gestuurd. Op basis van beschikbare informatie worden adressen onderzocht waar het vermoeden bestaat dat de regels niet worden nageleefd. Een proactieve aanpak kan bijvoorbeeld leiden tot het intensiveren van toezicht ten aanzien van eigenaren die in het verleden geregeld de regels hebben overtreden.

Hiervoor raadplegen we verschillende bronnen zoals het Kadaster en de Basisregistratie Personen (BRP) en het registratiesysteem voor toeristische verhuur. Wanneer we op basis van de informatie vermoeden dat overtredingen vooral in een bepaald gebied plaatsvinden, dan kan de toezichtcapaciteit gebiedsgericht worden ingezet.

Toezicht op de regels voor goed verhuurderschap

Bij het meldpunt "klachten over huren" kunnen huurders terecht met signalen en klachten over ongewenst gedrag van verhuurders of verhuurbemiddelaars. Handhaving op de algemene regels vraagt om specifieke kennis en vaardigheden, waar deskundige partijen zoals Art. 1 Midden-Nederland, de Huurcommissie ons goed mee kunnen helpen. Via het meldpunt worden hulpvragen of meldingen, met toestemming van de melder, doorgezet naar de samenwerkingspartners. Ze helpen bij het beoordelen

van meldingen in relatie tot de algemene regels van goed verhuurderschap. Bijvoorbeeld of er sprake is van onjuiste servicekosten of van een te hoge huurprijs. We kunnen het toezicht op deze regels activeren bij huiseigenaren die vaker de regels (hebben)overtreden. Bij deze verhuurders is een verhoogde kans op nieuwe overtredingen

Vanaf 2027 geldt in een aantal wijken een vergunningplicht voor particuliere woningverhuurders. Het zijn wijken waar de leefbaarheid onder druk staat. In deze wijken is het verboden om zonder verhuurvergunning woonruimte te verhuren. De vergunningplicht geldt niet voor woningcorporaties. Met de verhuurvergunning kunnen we misstanden gericht aanpakken. We kunnen vergunningaanvragen weigeren of verleende vergunningen intrekken wanneer een verhuurder (opnieuw) niet aan de regels voldoet. Voor verhuur zonder vergunning kunnen verhuurders in deze wijken een bestuurlijke boete krijgen. Als laatste redmiddel kunnen we het beheer van een pand overnemen.

De aanpak van vastgoedmisbruik

Sommige woningeigenaren of verhuurders overtreden regelmatig de regels. Ze vragen bijvoorbeeld stelselmatig te hoge huurprijzen, onderhouden de woningen niet of ze zetten hun verhuurpraktijken voort zonder de benodigde vergunning. Soms intimideren ze hun huurders, zodat de huurders vertrekken en ze de woning opnieuw kunnen verhuren voor hogere huurprijzen. Binnen het proactief toezicht hebben we een verscherpte aanpak voor dit type verhuurders. Deze notoire overtreders (ook wel huisjesmelkers genoemd) houden we goed in de gaten. Met behulp van een data-analyse verbinden we signalen van stelselmatig wangedrag en zoeken we patronen. Inspecteurs voeren gericht controles uit om misstanden aan te pakken. We bouwen dossiers op en handhaven waar nodig lang en intensief. We werken hierbij samen met andere organisaties, zoals de politie en de Nederlandse arbeidsinspectie.

Inzetten van de Wet Bibob (Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur)

Bij het aanpakken van de huisjesmelkersproblematiek kunnen we de Wet Bibob toepassen. De Huisvestingswet valt namelijk onder de werking van deze Wet. Dit betekent dat we bij de beoordeling van een te verlenen vergunning de integriteit van de aanvrager kunnen onderzoeken. Wanneer het risico bestaat dat een vergunning wordt misbruikt, kan de aanvraag voor bijvoorbeeld het splitsen of het omzetten worden geweigerd of de afgegeven vergunning worden ingetrokken.

Vermoedens van uitbuiting arbeidsmigranten

Soms treffen we tijdens een controle situaties aan waarbij we het vermoeden hebben van arbeidsuitbuiting of andere vormen van illegale arbeid en ernstige benadeling. In voorkomende gevallen melden we signalen of concrete vermoedens van arbeidsuitbuiting rechtstreeks bij de afdeling Arbeidsuitbuiting van de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA).

5.4 Toezicht op aanhoudende woonoverlast

Niet bij alle meldingen of signalen is direct sprake van een overtreding. Meldingen hebben geregeld betrekking op woonoverlast zoals geluidsoverlast, burenruzie, stank of geschreeuw. Wanneer er geen sprake is van een overtreding, maar van ernstige en aanhoudende woonoverlast, dan starten we een ander traject, bestaande uit verschillende aanpakken om de overlast te beëindigen (bijvoorbeeld bemiddeling). Hiervoor werken we vaak samen met U Centraal. Zij kunnen helpen met als doel dat buurtbewoners weer met elkaar in gesprek gaan en tot een oplossing komen. Wanneer de lichtere aanpak niet werkt, dan kunnen we in extreme gevallen bestuursrechtelijke maatregelen nemen op grond van de Wet aanpak woonoverlast.

5.5 De werkwijze van toezicht in het algemeen

Op basis van meldingen of informatieverzameling komen adressen in beeld waar vermoedelijk sprake is van een overtreding. Bijvoorbeeld een woning die wordt verhuurd zonder de benodigde vergunning(en) of een leegstaande woning waar geen melding van bekend is. Er volgt een administratieve controle waarbij we de informatie over een adres verrijken. Als de administratieve controle aanleiding geeft voor vervolgonderzoek, dan volgt een controle ter plaatse.

Als we een overtreding constateren, dan treden we in beginsel handhavend op. Meestal betekent dit een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom en een bestuurlijke boete. Voor de werkwijze bij handhavend optreden verwijzen we naar hoofdstuk 5.

5.6 Toezicht houden voor en met elkaar

Door samen te werken kunnen we daadkrachtiger optreden. We werken samen met verschillende externe partijen, maar ook intern wordt samengewerkt. In deze paragraaf geven we een aantal voorbeelden van samenwerking.

- VTH informeert de collega's van Burgerzaken wanneer zij tijdens een controle constateren dat de inschrijvingen op een adres niet juist zijn. Op deze manier leveren wij een bijdrage aan de adreskwaliteit.
- Bij toezicht en handhaving op onrechtmatig gebruik van sociale huurwoningen werken we samen met de woningcorporaties. We overleggen met elkaar over opsporingsmethoden en handhavingsacties, zodat handhaving succesvol kan plaatsvinden. Corporaties hebben een eigen (privaatrechtelijke) verantwoordelijkheid voor het aanpakken van illegale zaken in hun woningbezit. Daarom

zijn ze zelf ook actief in de opsporing van onrechtmatige bewoning en het beëindigen van onrechtmatige situaties. De mate waarin en het soort aanpak wisselt per corporatie. Via contractuele afspraken met huurders kunnen zij veel regelen. Bijvoorbeeld bij het doorverhuren van de woonruimte (sanctie is dan beëindigen van het huurcontract) of bij het voorkomen van overlast (door afspraken te maken over vuil, geluid en andere overlast).

- Art.1 Midden-Nederland is een onafhankelijk expert op het gebied van het voorkomen en bestrijden van discriminatie in de provincie Utrecht en helpt ons bij meldingen van huurders over discriminatie door verhuurders of bemiddelaars.
- Bij meldingen van burenoverlast waarbij geen sprake is van een illegale situatie, verwijzen we de melder naar U-Centraal. U-Centraal biedt buurtbemiddeling bij ruzies tussen burens met als doel om samen met elkaar in gesprek te gaan om tot een oplossing te komen.

De manier waarop we de toezichtcapaciteit inzetten en de resultaten van het toezicht op woonruimtegebruik beschrijven we jaarlijks in het Handhavingsprogramma en het –verslag.

6. Handhaving

Bij handhaving op een overtreding zijn de volgende instrumenten (mogelijk) inzetbaar:

- Geven van een waarschuwing;
- Toepassen van een last onder bestuursdwang
- Toepassen van een last onder dwangsom;
- Toepassen van de bestuurlijke boete;
- Geheel of gedeeltelijk intrekken van de vergunning.

In bijlage 1 beschrijven we het juridische kader voor het toezicht op woonruimtegebruik en voor wijzigingen in de samenstelling van de woningvoorraad. Bij handhavend optreden letten we altijd op de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit zoals bedoeld in artikel 5:13 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Voor bijna alle overtredingen van de regels geldt dat we lik-op-stukbeleid toepassen. Hierbij wordt een overtreding onmiddellijk opgevolgd met het voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom en een bestuurlijke boete. Bijvoorbeeld voor het niet naleven van een vergunningplicht. Deze instrumenten worden veelal naast elkaar toegepast. Een uitzondering hierop is de handhaving op de landelijke regels voor goed verhuurderschap. Uitgangspunt bij een overtreding van de landelijke regels is dat we contact opnemen met de verhuurder (of bemiddelaar) voor hoor- en wederhoor en bij de eerste overtreding een waarschuwing geven. De verhuurder of verhuurbemiddelaar krijgt de kans om zijn gedrag te wijzigen. Bij een volgende geconstateerde overtreding kan een last onder dwangsom en bestuurlijke boete worden opgelegd. Bij ernstige overtredingen wordt meteen handhavend opgetreden.

6.1 Bestuursdwang en dwangsom (herstelsancties)

Op grond van artikel 125 van de Gemeentewet en artikel 5:21 en 5:32 van de Awb kan onder meer handhavend worden opgetreden middels de oplegging van een last onder dwangsom en met een last onder bestuursdwang. Doel hiervan is het beëindigen van een overtreding en het (laten) herstellen van de legale situatie.

De tijd die de overtreder krijgt om de overtreding te beëindigen (begunstigingstermijn) is redelijk en voldoende lang om als overtreder de opgelegde verplichtingen uit te kunnen voeren. De hoogte van een dwangsom is afhankelijk van de ernst van de overtreding en het gedrag van de overtreder en heeft tot doel het ongedaan maken of voorkomen van herhaling van de overtreding.

Herstellen van de overtreding door indienen van een vergunningaanvraag

Na het constateren van een overtreding kan de woningeigenaar (overtreder) ook proberen om de situatie te legaliseren door de benodigde vergunning aan te vragen. Bijvoorbeeld voor onttrekken aan de woonfunctie, omzetten of voor bouwkundig splitsen/woningvorming. Mogelijk kunnen illegale verhuursituaties in buurten die onder druk staan vanwege clustervorming niet (allemaal) worden gelegaliseerd. Om de clustering te beëindigen en de leefbaarheid in de buurt te verbeteren, moeten we het aantal verhuurpanden verminderen. Vergunningaanvragen behandelen we op volgorde van binnenkomst (wie het eerst komt, het eerst maalt-principe). Bij de aanschrijving kan de gemeente de overtreder een redelijke termijn gunnen om de overtreding ongedaan te maken.

6.2 Bestuurlijke boete (punitieve sanctie)

Uitgangspunt van het boetebeleid is dat een overtreding niet zonder consequenties kan blijven. Het is van groot belang voor het behoud van voldoende goede woningen en een goede verdeling van de woningvoorraad dat we overtredingen bestraffen. De boete is een effectief middel om (nieuwe) overtredingen te voorkomen en om naleving van de regelgeving te bevorderen. Daarbij houden we rekening

met eisen van doeltreffendheid, afschrikwekkendheid en evenredigheid die aan zowel de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke handhaving worden gesteld.

Hoogte bestuurlijke boetes

De hoogte van de bestuurlijke boetes voor overtredingen van de regels over woonruimtegebruik in Utrecht zijn vastgelegd in de lokale beleidsstukken. Het boetebedrag dat wegens een bepaalde overtreding ten hoogste kan worden opgelegd is wettelijk verankerd.

Hogere boete bij bedrijfsmatige verhuur

Wij maken in ons beleid een onderscheid tussen particuliere of bedrijfsmatige verhuurders en eigenaars. De verwijtbaarheid van de overtreder is hierbij in het geding. Als er sprake is van een bedrijfsmatig karakter dan mag van de verhuurder en eigenaar verwacht worden dat deze meer rekening houdt met de omgeving en op de hoogte is van de regelgeving. Er is sprake van een bedrijfsmatig karakter indien de verhuurder of eigenaar de woonruimte in gebruik geeft, onttrekt, samenvoegt of omzet met het oogmerk om winst te halen. Daarnaast gaan wij uit van een winstoogmerk indien één verhuurder of eigenaar 2 of meer woningen in bezit heeft en deze gebruikt om inkomsten te verwerven. Hierbij kan het gaan om huurpenningen, maar ook om een ander voordeel dat de verhuurder verkrijgt. Bijvoorbeeld bij ingebruikgeving van de woning vrij van huur, maar waarbij de verhuurder als gevolg van de arbeidsverhouding toch inkomsten verwerft.

Hogere boete bij recidive

Wij maken een onderscheid tussen personen die de wet voor de eerste keer overtreden of personen die dat voor de tweede en volgende keren doen (recidive). Bij toezicht op woonruimtegebruik gaan wij ervan uit dat bij recidive sprake is van verwijtbaar handelen. Alleen een maximale boete geeft dan nog een afdoende prikkel om toekomstige overtredingen te voorkomen.

6.3 Leidraad bij overtredingen

Cumulatie van overtredingen

Er kan sprake zijn van meerdere overtredingen. Bijvoorbeeld een overtreding van de opkoopbeschermingsregeling en het illegaal verhuren van kamers of studio's zonder omzettingsvergunning of woningvormingsvergunning. Als er cumulatie is van overtredingen dan kan er per overtreding een last onder dwangsom en een bestuurlijke boete worden opgelegd.

Overtreding is niet beëindigd

Het kan voorkomen dat na het verstrijken van de begunstigingstermijn van een last onder dwangsom blijkt, dat de overtreder geen gehoor heeft gegeven aan de last en de overtreding nog steeds voortduurt. Dan zullen we opnieuw een afweging maken over het in te zetten handhavingsinstrument. Het is mogelijk om na het bereiken van het maximale dwangsombedrag eventueel een nieuwe (hogere) last onder dwangsom, dan wel een last onder bestuursdwang op te leggen.

Herhaalde overtreding (recidive)

Bij toezicht op woonruimtegebruik maken we onderscheid tussen personen die de regel(s) voor de eerste keer overtreden of personen die dat voor een tweede of volgende keer doen (recidive). We spreken van recidive als ten aanzien van dezelfde overtreder binnen drie jaar na constatering van de eerste overtreding(en) opnieuw een overtreding in hetzelfde of in een ander pand wordt geconstateerd. Daarbij moet de eerste overtreding beëindigd zijn en dient er sprake te zijn van een nieuwe overtreding van hetzelfde verbodsartikel.

Wij gaan ervan uit dat bij recidive sprake is van verwijtbaar handelen. Alleen een maximale boete geeft dan nog een afdoende prikkel om de overtreding te beëindigen en toekomstige overtredingen te voorkomen.

6.4 Preventieve handhaving

Zoals beschreven in de Algemene Handhavingsstrategie Openbare ruimte en Bebouwde omgeving gemeente Utrecht passen we de Utrechtse handhavingsmix toe. Dit betekent dat we niet altijd direct overgaan tot sanctioneren bij overtredingen. Soms is het passend om te kiezen voor verleiden of informeren. Bijvoorbeeld wanneer er nieuwe regels (gaan) gelden, voor wie en waarom. Op deze manier willen we overtredingen zo veel mogelijk voorkomen. De (woning)eigenaar of de verhuurder blijft verantwoordelijk en moet ervoor zorgen dat het gebruik van een woning aan de regels voldoet.

6.5 Inwerkingtreding en overgangsregeling

Nieuwe regels kunnen gevolgen hebben voor situaties die onder de oude regels zijn ontstaan en die nog voortbestaan. Bij nieuwe regels houden we rekening met de gevolgen voor de bestaande rechtssituatie. Bij versoepeling van de regels schalen we de handhaving af op het moment dat het nieuwe beleid is vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders. Bijvoorbeeld door het instrument van de bestuurlijke boete vanaf dat moment niet (meer) toe te passen. Op dat moment vinden wij het opleggen van een bestuurlijke boete onevenredig nu de overtreding na in werking treden van de regels niet meer een overtreding zal zijn.

Bij aanscherping of aanvulling van de regels zorgen we ervoor dat burgers de tijd hebben om zich op de nieuwe rechtssituatie voor te bereiden. Bijvoorbeeld door de eerste periode vanaf inwerkingtreding van de nieuwe regels geen last onder dwangsom toe te passen, maar in te zetten op informeren over de regels. De periode die wij hiervoor hanteren is afhankelijk van de wijzigingen die worden doorgevoerd. Het uitgangspunt hierbij is een periode van 6 maanden. In deze periode heeft een verhuurder of een pandeigenaar de tijd om maatregelen te nemen zodat aan de regelgeving wordt voldaan.

6.6 Algemene regels voor de fysieke leefomgeving

Soms is naast een eventuele vergunningplicht in de Huisvestingsverordening gemeente Utrecht ook een vergunning vereist op basis van het omgevingsplan. Bij het afwijken van het omgevingsplan zonder vergunning bestaat de handhaving in veel gevallen uit het opleggen van een last onder dwangsom.

Wanneer we bij toezicht op woonruimtegebruik bouwkundige gebreken of achterstallig onderhoud constateren, dan treden we bestuursrechtelijk op. Zo constateren we soms onderhoudsgebreken bij meldingen over huurmisstanden. Een woningeigenaar of degene die uit andere hoofde bevoegd is tot het in gebruik geven van een woning is verantwoordelijk voor de veiligheid en het onderhoud van de woning.

6.7 Afwijken van de handhavingsstrategie

Indien de individuele situatie daarom vraagt, kan gemotiveerd worden afgeweken van de geldende maatregel uit de handhavingsstrategie. Er kan een stap worden overgeslagen of een extra stap worden ingebouwd, er kan een hogere of lagere dwangsom worden opgelegd en er kan voor een langere of kortere termijn voor het intrekken van de vergunning worden gekozen. Meegewogen kan bijvoorbeeld worden de ernst van de situatie en/of de mate waarin overlast en verstoring van de openbare orde wordt veroorzaakt en of er risico's voor de veiligheid of gezondheid zijn ontstaan.

7. Slotbepalingen

7.1 Intrekking

De Handhavingstrategie Huisvesting 2018 gemeente Utrecht wordt ingetrokken.

7.2 Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking op de dag na bekendmaking.

Met inwerkingtreding van deze beleidsregel wordt de Handhavingstrategie Huisvesting 2018 gemeente Utrecht ingetrokken.

7.3 Citeertitel

Deze beleidsregel wordt aangehaald als Beleidsregel Handhavingsstrategie Woontoezicht Gemeente Utrecht.

Aldus vastgesteld door burgemeester en wethouders van de gemeente Utrecht, in de vergadering van 15 juli 2025

De burgemeester

Sharon A.M. Dijkma

De secretaris,

Michiel J. Ruis

Bijlage Lijst relevante wetgeving Handhavingsstrategie

Gemeenten zijn ten aanzien van het brede palet van wet- en regelgeving belast met het toezicht op de naleving van wetten en regels. Bij het afhandelen van vergunningaanvragen (Omgevingswet en Huisvestingswet), het houden van toezicht en ons handhavend optreden vormen onder meer (niet uitputtend) de volgende wetten en (beleids)documenten belangrijke (beleids)kaders:

Landelijk:

- Omgevingswet
 - *Besluit kwaliteit leefomgeving*
 - *Besluit bouwwerken leefomgeving (voorheen Bouwbesluit 2012)*
- Algemene wet bestuursrecht (Awb)
- Huisvestingswet 2014
- Wet Bibob
- Wet basisregistratie personen (BRP)
- Leegstandswet
- Wet goed verhuurderschap
- Wet betaalbare huur
- Wet toeristische verhuur
- Wet opkoopbescherming
- Omgevingsbesluit
- Woningwet

- Gemeentelijk:
 - Beleidsregel aanwijzing participatie
 - Beleidsregel Bibob
 - Omgevingsvisie
 - Omgevingsplan (voorheen bestemmingsplannen)
 - Huisvestingsverordening gemeente Utrecht
 - Beleidsregel Huisvestingsverordening gemeente Utrecht
 - Nadere regel Huisvestingsverordening gemeente Utrecht
 - Beleidsregel particuliere vakantieverhuur
 - Beleidsregels tijdelijk verblijf (Short Stay) gemeente Utrecht
 - Beleidsregel goed verhuurderschap
 - Utrechtse handhavingsstrategie
 - Verordening Leegstand gemeente Utrecht
 - Verhuurverordening gemeente Utrecht
 - Beleidsregel bestuurlijke boete, beheerovername en sluiting op grond van de Omgevingswet en de Woningwet gemeente Utrecht
 - Beleidsregels Kleinschalige transformatie naar Wonen gemeente Utrecht