

## Richtlijn dwangsommen en begunstigingstermijnen illegale kamerverhuur en woningsplitsing gemeente Kerkrade

### Considerans

overwegende dat;

een bestuursorgaan de beginselplicht heeft tot het handhaven van wet- en regelgeving;

uit het oogpunt van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, ruimtelijke ordening en de leefbaarheid een goede naleving noodzakelijk is van de wet- en regelgeving ter zake van kamerverhuur, kamerbewoning, woningsplitsing, woningomzetting, woningtoevoeging en/of gebruikswijziging naar wonen;

dat kamerverhuur, kamerbewoning, woningsplitsing, woningomzetting, woningtoevoeging en/of gebruikswijziging naar wonen in vrijwel de gehele gemeente Kerkrade is verboden middels bestemmingsplannen en het Parapluplan Stedelijk gebied gemeente Kerkrade, welke thans van rechtswege deel uitmaken van het (tijdelijk) deel van het Omgevingsplan van de gemeente Kerkrade;

handhaving tegen kamerverhuur, kamerbewoning, woningsplitsing, woningomzetting, woningtoevoeging en/of gebruikswijziging naar wonen in strijd met planregels en zonder omgevingsvergunning prioriteit geniet binnen Kerkrade;

het vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid bevordert en werkprocessen wenselijk is om tegen geconstateerde vergelijkbare overtredingen op een zoveel mogelijk gelijke wijze handhavend op te treden. Dit wordt bewerkstelligd door indicatieve dwangsomhoogten en begunstigingstermijnen neer te leggen in een lokaal beleidskader met oriëntatiepunten;

een dwangsom tot doel heeft de overtreder te bewegen tot naleving van de geldende regels. Van de dwangsom moet een zodanige prikkel uitgaan, dat de opgelegde last wordt uitgevoerd en verbeurte van de dwangsom wordt voorkomen;

het vastgestelde bedrag moet op grond van artikel 5:32b, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht in een redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging;

als uitgangspunt voor de begunstigingstermijn heeft te gelden de hoeveel tijd nodig is om de overtreding te beëindigen en deze termijn niet wezenlijk langer mag worden gesteld dan noodzakelijk om de overtreding te kunnen opheffen.

de richtlijn dient nadrukkelijk als oriëntatiepunt.

### Gelet op:

artikel 5.1 van de Omgevingswet;

het Omgevingsplan van de gemeente Kerkrade (waaronder mede begrepen de bestemmingsplannen en het Parapluplan stedelijk gebied Kerkrade);

artikel 125 van de Gemeentewet;

hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht;

### Toelichting hoogte dwangsom

Om zoveel mogelijk consistent en stelselmatig te werken worden in de richtlijn op voorhand dwangsomhoogten vastgesteld.

De basis van deze richtlijn wordt gevormd door de ernst van de overtreding en het (financieel) voordeel dat een overtreder heeft bij illegale kamerverhuur, woningsplitsing gebruikswijziging naar wonen, woningtoevoeging en/of woningomzetting en daarmee de prikkel die nodig is om die overtreding te beëindigen en beëindigd te houden. Een maatstaf bij het bepalen van het dwangsombedrag is daarom het (geschatte en/of potentiële) financiële voordeel dat de overtreding oplevert. Om te voorkomen dat voortzetting van de overtreding meer (financieel) voordeel oplevert dan het ineens verbeuren van de (geschatte en/of potentiële) huurinkomsten van slechts één maand, worden deze vermenigvuldigd met factor drie. Daarbij wordt ook het aspect betrokken dat aan het beëindigen van de overtreding vaak kosten zijn verbonden voor de overtreder (bijvoorbeeld voor noodzakelijke verbouwingen om de overtreding te beëindigen en/of de kosten voor het zoeken van vervangende woonruimte voor bewoners), hetgeen er niet toe mag leiden dat daarom niet aan de lastgeving wordt voldaan.

Er dient bij de berekening te worden uitgegaan van een financieel voordeel dat aannemelijk is op grond van verifieerbare en/ of betrouwbare gegevens. Indien het college niet over dergelijke gegevens beschikt, wordt uitgegaan van een algemene schatting zoals vastgelegd in deze richtlijn.

Bij deze berekening dient te worden uitgegaan van een maximum van 50.000 euro ineens bij het eerste dwangsombesluit.

Uitgangspunt is een dwangsom ineens om de overtreder te stimuleren de last zo snel mogelijk te verwezenlijken om verbeuring van de dwangsom te voorkomen. Dit kan leiden tot een snellere terugkeer naar naleving van de planregels. Ook leidt het opleggen van een dwangsom ineens tot minder hercontroles, minder administratie en een efficiëntere invordering van de dwangsom.

Indien een dwangsom ineens wordt verbeurd, is de dwangsom volgelopen. Duurt de overtreding daarna nog voort, dan dient middels een nieuw besluit in beginsel een hoger dwangsombedrag worden opgelegd met een kortere begunstigingstermijn.

### **Toelichting begunstigingstermijn**

Als uitgangspunt in vaste rechtspraak geldt de hoeveel tijd die nodig is om de overtreding te beëindigen, waarbij de begunstigingstermijn niet wezenlijk langer mag worden gesteld dan noodzakelijk om de overtreding te kunnen opheffen.

In het geval van illegale huisvesting dient daarbij rekening te worden gehouden met het belang van de bewoners bij het vinden van vervangende huisvesting. Uitgangspunt is daarbij een termijn van zes maanden bij een eerste dwangsom. Is deze begunstigingstermijn verlopen en duurt de overtreding nog voort, dan kan een vervolgdwangsom worden opgelegd met een kortere termijn, met als uitgangspunt één maand.

Een verdere toelichting op deze richtlijn is vervat in de Memorie van Toelichting, die als bijlage aan deze richtlijn is toegevoegd.

### **Vaststelling hoogte dwangsom**

De vaststelling van de hoogte van de dwangsom wordt afhankelijk gesteld van de aannemelijke of geschatte huurinkomsten uit illegale huisvesting. Er zijn in deze richtlijn diverse vormen van huisvesting in strijd met de planregels te onderscheiden:

- kamerverhuur en/ of woningomzetting (onzelfstandige wooneenheid);
- woningsplitsing, woningtoevoeging en/of gebruikswijziging naar wonen (zelfstandige wooneenheid).

### **Overtreding geen omgevingsvergunning kamerverhuur en/of woningomzetting**

**Hoogte dwangsom:** aantal illegale onzelfstandige wooneenheden vermenigvuldigd met de aannemelijke huurprijs per onzelfstandige wooneenheid, per maand, vermenigvuldigd met factor 3;

(of bij ontbreken van verifieerbare gegevens om de aannemelijke huurprijs te bepalen: een geschatte netto-opbrengst van 673 euro per onzelfstandige wooneenheid, per maand, vermenigvuldigd met factor 3).

Bij de toegepaste factor wordt ook het aspect betrokken dat aan het beëindigen van de overtreding vaak kosten zijn verbonden voor de overtreder, hetgeen er niet toe mag leiden dat daarom niet aan de lastgeving wordt voldaan.

Modaliteit: ineens

Maximum: 50.000 euro

Begunstigingstermijn: 6 maanden

### **Overtreding geen omgevingsvergunning woningsplitsing, woningtoevoeging en/of gebruikswijziging naar wonen in strijd met de planregels**

**Hoogte dwangsom:** aantal illegale zelfstandige wooneenheden vermenigvuldigd met de aannemelijke netto huurprijs per zelfstandige wooneenheid per maand, vermenigvuldigd met factor 3;

(of bij ontbreken van verifieerbare gegevens om de aannemelijke huurprijs te bepalen: een geschatte prijs van 1000 euro per zelfstandige wooneenheid, per maand) vermenigvuldigd met factor 3.

Bij de toegepaste factor wordt ook het aspect betrokken dat aan het beëindigen van de overtreding vaak kosten zijn verbonden voor de overtreder, hetgeen er niet toe mag leiden dat daarom niet aan de lastgeving wordt voldaan.

Voorts wordt in de factor rekening gehouden met het aspect dat het dat de aanwezigheid van illegale zelfstandige wooneenheden in beginsel vaak leidt tot een waardevermeerdering van het bouwwerk ten opzichte van de legale situatie met minder legale, zelfstandige wooneenheden.

Modaliteit: ineens

Maximum: 50.000 euro

Begunstigingstermijn: 6 maanden (bij een niet bewoonde zelfstandige wooneenheid: 2 maanden)

### **Vervolgdwangsom**

Indien niet binnen de begunstigingstermijn aan de lastgeving wordt voldaan en een dwangsom ineens is verbeurd, dan wordt een vervolgdwangsombesluit opgelegd. Dit met een verhoging van het vorige opgelegde dwangsombedrag met 50 procent. Het betreft dan wederom een dwangsom ineens. Dit geldt voor iedere volgende vervolgdwangsom: deze is steeds 50 procent hoger dan de meest recente voorgaande dwangsom dan wel vervolgdwangsom.

Het voornoemde maximum dwangsombedrag wordt bij middels iedere vervolgdwangsom met 50 procent verhoogd ten opzichte van de meest recente voorgaande (vervolg) dwangsom.

Bij een vervolgdwangsom is de begunstigingstermijn in beginsel één maand.

#### **Oriëntatiepunt, afwijking richtlijn**

Deze richtlijn dient nadrukkelijk als oriëntatiepunt en vormt een vertrekpunt van denken over de op te leggen dwangsom en begunstigingstermijn en de mogelijkheid om in besluiten te wijzen op een gemeentelijk beleid. De richtlijn en oriëntatiepunten binden het college niet. Het college is in individuele gevallen verantwoordelijk om een passende dwangsom en begunstigingstermijn te motiveren en te bepalen.

Afwijking van de richtlijn is mogelijk en zelfs verplicht als de omstandigheden van het geval op zichzelf dan wel tezamen met andere omstandigheden moeten worden aangemerkt als bijzondere omstandigheden, die handelen overeenkomstig de beleidsregel onevenredig zouden maken in verhouding met de te dienen doelen.

Omstandigheden die kunnen leiden tot een hogere of lagere dwangsom, een andere begunstigingstermijn dan wel tot het opleggen van bestuursdwang in plaats van een dwangsom zijn (niet-limitatief) genoemd in de bij deze richtlijn horende Memorie van Toelichting.

*Aldus vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders van Kerkrade in zijn vergadering van 21 april 2026.*

*Het college, de secretaris,*

*Dr. T.P. Dassen-Housen R.M.J.S. Stijns*

## **Memorie van toelichting**

### **Richtlijn dwangsom en begunstigingstermijn kamerverhuur, woningsplitsing, gebruikswijziging naar wonen, woningtoevoeging en woningsomzetting**

Overwegende dat woningsplitsing, kamerverhuur/ kamerbewoning, woningomzetting, woningtoevoeging en/of gebruikswijziging naar wonen in de planregels van de gemeente Kerkrade zijn verboden zonder omgevingsvergunning en het college van handhavend optreden tegen overtreding van deze verboden als prioriteit beschouwt, is deze richtlijn opgesteld ten behoeve van een deugdelijke motivering van handhavingsbesluiten.

Door het op deskundige en gemotiveerde wijze vaststellen van een richtlijn worden de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid bevorderd en werkprocessen verbeterd. Het is dan ook wenselijk om tegen vergelijkbare geconstateerde overtredingen op een zoveel mogelijk gelijke wijze handhavend op te treden. Een manier om dit te bewerkstelligen is door indicatieve dwangsomhoogten neer te leggen in een lokaal beleidskader.

De navolgende richtlijn biedt oriëntatiepunten die het college kan toepassen voor de hoogte van dwangsombedragen en begunstigingstermijnen in haar handhavingsbesluiten. De richtlijn is tot stand gekomen na een inventarisatie van de praktijk en consultatie van jurisprudentie. De oriëntatiepunten vormen een vertrekpunt van denken over de op te leggen dwangsom en begunstigingstermijn en de mogelijkheid om in besluiten te wijzen op een gemeentelijk beleid. De richtlijn en oriëntatiepunten binden het college niet. Het college is in individuele gevallen verantwoordelijk om een passende dwangsom en begunstigingstermijn te motiveren en te bepalen.

Voor zover hierna melding wordt gemaakt van 'woningtoevoeging, kamerverhuur/ kamerbewoning, gebruikswijziging naar wonen, woningtoevoeging en/ of woningomzetting' wordt bedoeld voor zover dit in strijd is met de planregels zoals gedefinieerd in de bestemmingsplannen, parapluplannen en/of het Omgevingsplan van de gemeente Kerkrade, zonder dat daarvoor een omgevingsvergunning is verleend of dit op andere wijze is toegestaan.

### **Landelijke leidraad**

De landelijke Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen, die periodiek wordt vastgesteld (meest recentelijk in maart 2025), helpt bij het motiveren van de begunstigingstermijn en de evenredigheid van de hoogte van de last. Deze benoemt veel voorkomende overtredingen en geeft standaard begunstigingstermijnen en standaard dwangsombedragen.

Specifieke begunstigingstermijnen en dwangsombedragen voor illegale woningsplitsing, kamerverhuur/ kamerbewoning, gebruikswijziging naar wonen, woningtoevoeging en/of woningomzetting zijn niet opgenomen in de meest recente versie van de leidraad. Bovendien kunnen de omstandigheden van gemeente tot gemeente verschillen.

Enige aansluiting kan worden gezocht bij de volgende overtredingen in de landelijke leidraad:

- 'gebruiken zonder vergunning' met een dwangsom van 15.000 euro ineens en een begunstigingstermijn van 1 dag;
- 'overbewoning' met als dwangsom 'maatwerk, winst door overbewoning is minimale hoogte dwangsom' en een begunstigingstermijn van 4 weken.

Om aan enkel op grond van voornoemde overtredingen termijnen en dwangsombedragen vast te stellen, is onvoldoende mede gelet op de ernst van genoemde overtredingen in vergelijking met minder ingrijpende afwijkingen van planregels/ gebruiken van bouwwerken zonder vergunning.

Het enkel verwijzen naar genoemde leidraad is bovendien geen afdoende motivering in een handhavingsbeschikking (zie ABRvS, 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:321). Voldoende motivering ontstaat bij het van geval tot geval motiveren van de hersteltermijn en hoogte van de dwangsom, dan wel het vaststellen van een eigen beleidsregel.

Een eigen beleidsregel geldt op grond van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) als uitgangspunt zodat eigen beleidsregels consequent worden toegepast. Artikel 4:84 van de Awb luidt: "Het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen."

Gelet op het vorenstaande is deze richtlijn opgesteld met inachtneming van onder meer jurisprudentie en de omstandigheden van het geval, zoals de aantallen bewoners van bouwwerken die worden gebruikt in strijd met de planregels en de (verwachte) winst die wordt genoten door overtreders.

### Lokale regelgeving

De gemeente Kerkrade heeft haar handhavingsbeleid vastgesteld in de Verordening uitvoering en handhaving (omgevingsrecht) gemeente Kerkrade 2023, het Strategisch beleid VTH-taken Omgevingswet en het Uitvoeringsprogramma VTH Omgevingswet (meest recente versie 2025).

In het Strategisch beleid VTH-taken Omgevingswet zijn prioriteiten en doelstellingen vastgelegd, waarbij het aanpakken van ongewenste uitbreiding van de woningvoorraad door illegale woningsplitsing, -kamerverhuur, -nieuwbouw en -transformatie is aangemerkt als hoge prioriteit. In dat kader is onder meer overwogen:

"Daarnaast leidt illegale woningsplitsing en kamerverhuur tot een ongewenste toename van de aantallen wooneenheden. In combinatie met de afnemende aantallen huishoudens leidt dit gemeentebreed tot een toename van leegstand van woongebouwen."

"Bij verhuur en woningsplitsing zien we geregeld situaties waar de woonomstandigheden niet voldoen aan de (constructief) bouwkundige eisen uit het Besluit bouwwerken leefomgeving (voorheen Bouwbesluit). Vanuit openbare orde en veiligheid is bij deze panden het risico groter op overlast voor de directe omgeving."

"Ambities en prioriteit binnen het werkveld van de Ow

Op basis van bovenstaande omgevingsanalyse komen we voor het gebiedstype woongebieden tot de volgende prioriteit waarvoor een proactieve rol van de gemeente noodzakelijk is:

- Aanpakken van ongewenste uitbreiding van de woningvoorraad door illegale woningsplitsing, -kamerverhuur, -nieuwbouw en -transformatie, zodat de woningvoorraad kwalitatief en kwantitatief blijft aansluiten op de woonbehoefte."

### Last onder dwangsom

In beginsel wordt bij overtreding wegens woningsplitsing, kamerverhuur, gebruikswijziging naar wonen, woningtoevoeging en/of woningomzetting uitgegaan van oplegging van een last onder dwangsom.

Een last onder dwangsom benadrukt – meer dan een last onder bestuursdwang – de eigen verantwoordelijkheid voor het voldoen aan de wettelijke voorschriften door middel van adequaat (naleef)gedrag. Verder geldt dat bij genoemde overtredingen van de planregels veelal sprake is van een situatie waarbij de overtreder tevens eigenaar en/of verhuurder is van een bouwwerk. Bij het beëindigen van de overtreder kan derhalve de (civielrechtelijke) verhouding tussen huurder en verhuurder een rol spelen, indien beëindiging van de overtreding tevens beëindiging van de huurovereenkomst inhoudt. Dat is een relatie tussen huurder(s) cq. bewoner(s) en verhuurder, waarbij het college geen partij is en directe inmenging onwenselijk is. Oplegging van een dwangsom verdient daarom de voorkeur boven bestuursdwang (bijvoorbeeld via sluiting van het pand).

Voorts ziet de lastgeving niet enkel op het beëindigen van de overtreding, maar tevens op het beëindigd houden hiervan.

Gelet hierop dient in beginsel te worden uitgegaan van handhaving middels een last onder dwangsom, waarbij de overtreder zélf dient zorg te dragen voor het beëindigen en beëindigd houden van de overtreding.

In bijzondere omstandigheden kan evenwel in afwijking van deze richtlijn worden uitgegaan van bestuursdwang. Daarvan is onder andere sprake in geval van spoedeisende bestuursdwang als bedoeld in artikel 5:31 van de Awb waarbij nadere besluitvorming met een begunstigingstermijn niet kan worden afgewacht. Te denken valt bijvoorbeeld aan gevallen van dusdanige overbewoning dat de veiligheid van personen in aanzienlijk gevaar is.

Ook in gevallen waarin het aannemelijk is dat de overtreder niet bij machte is dan wel evident niet bereid is aan de lastgeving te voldoen, kan gemotiveerd worden besloten om bestuursdwang toe te passen in plaats van een last onder dwangsom.

### **Begunstigingstermijn**

#### *Wettelijke grondslag begunstigingstermijn*

Een begunstigingstermijn waarbinnen de overtreder aan een last kan voldoen alvorens van rechtswege een dwangsom wordt verbeurd, is geen vrijblijvendheid of gunst richting de overtreder. Het is een wettelijke plicht.

Artikel 5:32a, tweede lid, van de Awb bepaalt dat bij een last onder dwangsom die strekt tot het ongedaan maken van een overtreding of het voorkomen van verdere overtreding, een termijn wordt gesteld gedurende welke de overtreder de last kan uitvoeren zonder dat een dwangsom wordt verbeurd.

Een dergelijke termijn wordt aangeduid als zogenoemde 'begunstigingstermijn'.

#### *Jurisprudentie*

In jurisprudentie van rechtbanken en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) is bepaald dat als uitgangspunt heeft te gelden de hoeveel tijd nodig is om de overtreding te beëindigen (zie bijvoorbeeld ABRvS 200904625/1). Daarbij geldt dat de begunstigingstermijn niet wezenlijk langer mag worden gesteld dan noodzakelijk om de overtreding te kunnen opheffen (ABRvS, 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:330, r.o. 4 en 4.1).

In laatstgenoemde uitspraak is verder overwogen de begunstigingstermijn er niet op is gericht om mogelijke legalisering van niet vergunde activiteiten af te wachten en – in geval van een overtreding door een bedrijf – evenmin hoeveel tijd nodig is om de overtreding vanuit bedrijfseconomisch opzicht op zo gunstig mogelijke wijze te beëindigen.

Ook is in deze uitspraak (ABRvS, 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:330, r.o.4) dat de eventuele omstandigheid dat de overtreding reeds lange tijd heeft voortgeduurd, niet van belang is voor de termijn waarbinnen de overtreding kan worden beëindigd (zie ook de uitspraken van 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3792 en 2 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2445).

In sommige gevallen is gebleken dat overtredders die zijn aangeschreven wegens kamerverhuur, woningsplitsing en/of woningtoevoeging het standpunt innemen dat zij de overtreding niet of niet binnen een termijn van twee maanden (zoals vermeld in waarschuwingsbrieven en handhavingsbesluiten) kunnen uitvoeren wegens huurbescherming van hun huurders.

Uit jurisprudentie volgt dat ook een voor onbepaalde tijd aangegane huurovereenkomst met inachtneming van de daarvoor geldende regels kan worden opgezegd en daarmee niet aan besluitvorming in de weg staat (zie bijvoorbeeld ABRvS, 19 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1543, r.o. 7.2).

Uit meer specifieke jurisprudentie (ABRvS, 9 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2166, r.o. 11 tot en met 11.2) volgt dat een mogelijk beroep van huurders op huurbescherming niet afdoet aan de bevoegdheid van het college om handhavend op te treden. Wel kan het aanleiding zijn om in de begunstigingstermijn rekening te houden met dat aspect. Een termijn van zes maanden acht de Afdeling niet te kort voor het treffen van de vereiste maatregelen om de overtreding te beëindigen.

Daarbij geldt voorts dat een eerder dwangsombesluit met begunstigingstermijn mag worden betrokken bij het bepalen van een volgende termijn.

Hoewel niet in alle gevallen sprake van zal zijn van huurbescherming bij kamerverhuur, woningsplitsing, gebruikswijziging naar wonen, woningtoevoeging en/of woningtoevoeging, zal wel in alle gevallen rekening moeten worden gehouden met de relevante betrokken belangen, dus ook die van bewoners.

In geval de overtreding wordt begaan door een rechtspersoon hoeft het college bij het stellen van de begunstigingstermijn echter geen rekening te houden met de tijd die nodig zou zijn om een alternatieve (legale) locatie voor een bedrijf cq. rechtspersoon te vinden en haar activiteiten daarheen te verplaatsen (ABRvS, 5 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2313, r.o. 6.1). Eenvoudig weergegeven: het college hoeft geen rekening te houden met het vinden van een alternatieve huisvesting van het bedrijf van de overtreder als dit tevens in het pand is gevestigd.

Zie ook hetgeen hiervoor is aangegeven: de begunstigingstermijn is er niet op gericht om de hoeveel tijd te bieden om de overtreding vanuit bedrijfseconomisch opzicht op zo gunstig mogelijke wijze te beëindigen (ABRvS, 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:330).

#### *Redelijke termijn*

Wel dient het college zich rekenschap te geven van de belangen van bewoners bij het vinden van andere, legale huisvesting. Het vinden van geschikte, legale huisvesting kan enige tijd in beslag nemen. Daarom dient in beginsel – ook in gevallen bescherming van het huurrecht niet is aangetoond – te worden uitgegaan van de in voornoemde jurisprudentie aangehaalde en redelijk geachte termijn van zes maanden.

Concrete omstandigheden van het geval kunnen aanleiding geven om hiervan gemotiveerd af te wijken.

### **Hoogte dwangsom**

#### *Algemeen*

De bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom, is vastgelegd in artikel 5:32, eerste lid, van de Awb en heeft doorgaans tot doel een overtreding ongedaan te maken of het voorkomen van verdere overtreding.

In vaste rechtspraak is het doel van de dwangsom duidelijk uitgelegd, namelijk dat het de overtreder te bewegen tot naleving van de geldende regels. Van de dwangsom moet een zodanige prikkel uitgaan, dat de opgelegde last wordt uitgevoerd zonder dat een dwangsom wordt verbeurd (zie bijvoorbeeld ABRvS, 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:321, r.o. 5.1).

Het bedrag van de dwangsom wordt bepaald aan de hand van de aard en ernst van de overtreding en de beoogde prikkel. Er bestaat geen wettelijke standaard waarin de hoogte van een dwangsom of een berekeningsmethode is vastgelegd. De dwangsom mag niet te laag zijn, omdat het anders geen effect heeft, de voornoemde prikkel ontbreekt dan immers.

Anderzijds is het niet de bedoeling dat deze 'prikkel' onredelijk is. Dat is uitdrukkelijk vastgelegd in artikel 5:32b, derde lid, van de Awb luidt:

"De bedragen staan in redelijke verhouding tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom."

Bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom heeft een bestuursorgaan een ruime discretionaire bevoegdheid. Deze ruimte betekent dat de bestuursrechter terughoudend toetst, bevestigt de Afdeling (ABRvS 5 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC5757):

"(...) bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom [heeft het bestuursorgaan] een grote mate van beoordelingsvrijheid heeft die door de rechter terughoudend moet worden getoetst."

Deze discretionaire bevoegdheid betekent echter niet dat de hoogte van de dwangsom niet deugdelijk hoeft te worden gemotiveerd in een besluit. In het geval van kamerverhuur, woningsplitsing, gebruikswijziging naar wonen, woningtoevoeging en woningomzetting worden in veel gevallen rechtsmiddelen ingesteld (bezwaar, beroep en/of hoger beroep). Daarbij kan ook de hoogte van de dwangsom worden aangevochten. Met deze richtlijn wordt beoogt de dwangsombedragen voldoende te motiveren.

Let wel: de leidraad (of een protocol) mag in redelijkheid als uitgangspunt worden gebruikt, maar slechts een verwijzing ernaar blijft onvoldoende motivatie (zie bijvoorbeeld ABRvS, 2 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:638 en ABRvS, 6 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:932, r.o. 4.3). Er dient dus altijd te worden verwezen naar de omstandigheden van het geval.

#### *Financieel kader overtreder*

De basis van deze richtlijn wordt mede gevormd door het financieel voordeel dat een overtreder heeft bij illegale kamerverhuur, woningsplitsing gebruikswijziging naar wonen, woningtoevoeging en/of woningomzetting en daarmee de prikkel die nodig is om die overtreding te beëindigen en beëindigd te houden.

Een maatstaf bij het bepalen van het bedrag is daarom het (geschatte) financiële voordeel dat de overtreding oplevert. De omvang van het gebruik van een pand speelt hierbij een rol. Zo zal een dwangsom voor een rechtspersoon die zich op grote schaal in een bouwwerk bezighoudt met kamerverhuur, woningsplitsing en andere vormen van in de planregels verboden huisvestingsvormen een andere zijn dan bijvoorbeeld een natuurlijk persoon die in zijn eigen woning één kamer verhuurt.

Niet enkel de verwachte huurinkomsten - bij het niet naleven van de last - spelen een rol bij de hoogte van het dwangsombedrag, ook dient het college te kunnen toelichten in welke verhouding deze verwachte huurinkomsten staat tot het dwangsombedrag. Eenvoudig gezegd mag het dwangsombedrag niet dusdanig hoog zijn dat dit niet meer in een redelijke verhouding staat tot de huurinkomsten (zie: ABRvS, 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS: 2022:321, r.o. 5.1).

Behalve huurinkomsten zal in veel gevallen ook ander financieel voordeel worden genoten door de overtreding en/of het niet nakomen van de lastgeving. Zo zullen, met name illegale zelfstandige wooneenheden in beginsel leiden tot een waardevermeerdering van het bouwwerk ten opzichte van de legale situatie met minder legale, wooneenheden.

Een dergelijke waarde stijging mag worden betrokken bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom (zie bijvoorbeeld ABRvS, 8 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3041, r.o.6.2).

Ook zijn aan het beëindigen van de overtreding vaak kosten zijn verbonden voor de overtreder (bijvoorbeeld voor noodzakelijke verbouwingen om de overtreding te beëindigen en het bouwwerk terug te brengen tot de legale situatie en/of de kosten voor het zoeken van vervangende woonruimte voor bewoners), hetgeen er niet toe mag leiden dat daarom niet aan de lastgeving wordt voldaan.

Wanneer de overtreder financiële voordelen kan halen uit het niet naleven van de regels, maar wel al eerder een financieel voordeel heeft behaald, mag dit echter géén rol spelen bij de bepaling van de hoogte van de dwangsom. Het opleggen van een dwangsom zou hiermee namelijk het karakter van een punitieve sanctie (boete) krijgen (ABRvS, 13 maart 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AL2223). Anders gesteld: de duur van de overtreding wegens illegale kamerverhuur, woningsplitsing, gebruikswijziging naar wonen, woningomzetting en/of woningtoevoeging voorafgaande aan de handhaving - en de daarbij genoten inkomsten - mogen niet bij het dwangsombedrag worden betrokken.

Verder blijkt uit bij het vaststellen van de hoogte van de dwangsom de financiële omstandigheden van de overtreder op zichzelf niet bepalend zijn. De zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging vormen primair de basis voor de hoogte van de dwangsom (ABRvS, 1 november 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ1263, r.o. 2.2.3).

Anders dan bij een bestuurlijke boete, speelt de financiële draagkracht van een overtreder in beginsel geen rol bij de hoogte van de dwangsom. Bij een dwangsom die naar draagkracht wordt vastgesteld, zal immers geen zodanige prikkel uitgaan dat de opgelegde last wordt uitgevoerd (Zie bijvoorbeeld ABRvS, 14 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2747 en ABRvS, 6 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:321, r.o. 4.2).

Dat werkt echter ook andersom (in het voordeel van de overtreder): een zeer draagkrachtige overtreder mag niet een hogere dwangsom worden opgelegd (ABRvS, 9 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP7185, r.o. 2.15.2).

Uitdrukkelijk wordt opgemerkt dat handhavend optreden mogelijk ernstige financiële gevolgen heeft voor degene, ten laste van wie wordt gehandhaafd. Dit vormt echter géén grond voor het oordeel dat dit optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat het bestuursorgaan daarvan om die reden behoort af te zien. Dat is een risico dat voor rekening van de overtreder dient te komen, omdat deze in afwijking van de regelgeving handelt (zie bijvoorbeeld ABRvS, 27 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1286).

#### *Hoogte dwangsommen*

Het college mag een schatting maken van de (huur)inkomsten die worden genoten als de overtreding voortduurt. Indien daadwerkelijke huurinkomsten bekend/ aannemelijk zijn, dan dienen deze echter als uitgangspunt te dienen.

Het wordt dan ook sterk aanbevolen om bij een inspectie aan huurders cq. bewoners (vrijblijvend) te vragen hoeveel huur zij betalen voor een kamer of zelfstandige wooneenheid en dit vast te leggen in een op ambtseed of belofte opgesteld rapport.

Vervolgens is van belang dat in het voornemen tot handhaving inzichtelijk wordt gemaakt hoe tot het voorgenomen dwangsombedrag is gekomen, bijvoorbeeld aan de hand van verklaringen van bewoners. Overtreders worden (behoudens spoedeisende handhaving) in de gelegenheid gesteld een zienswijze ex artikel 4:8 van de Awb in te dienen tegen een voornemen tot handhaving. Daarin kunnen zij zich ook uitlaten over het voorgenomen dwangsombedrag en bij betwisting de door hen genoten huurinkomsten aannemelijk maken.

De werkelijke financiële voordelen uit illegale kamerverhuur, woningsplitsing, gebruikswijziging naar wonen, woningomzetting en/of woningtoevoeging zijn echter in de praktijk regelmatig moeilijk te achterhalen. Het college kan niet zonder meer eisen dat overtreders, bewoners of belanghebbenden verifieerbare gegevens inzichtelijk te maken/ huurinkomsten aannemelijk te maken. Bewoners zijn niet vanzelfsprekend verplicht te antwoorden op vragen over de hoogte van de huur. Ook zijn verklaringen van overtreders en/ of bewoners niet altijd aannemelijk en/of betrouwbaar. Daarom zal regelmatig moeten worden teruggegrepen op algemene, geschatte financiële voordelen.

#### *Geschatte financieel voordeel uit kamerverhuur en woningomzetting:*

Om de bruto-inkomsten uit kamerverhuur en woningomzetting (omzetting van een woning naar één of meer onzelfstandige wooneenheden voor kamergewijze verhuur) te schatten is gebruik gemaakt van de volgende bronnen inzake onzelfstandige wooneenheden:

- Vrijwillig tegenover bevoegde ambtenaren afgelegde verklaringen van bewoners van kamerverhuurpanden in Kerkrade, welke verklaringen zijn vastgelegd in op ambtseed/ ambtsbelofte opgemaakte rapporten;
- Openbare advertenties waarin kamerverhuur in Kerkrade wordt aangeboden;
- Huurbetalingen overgelegd door personen die wegens kamerverhuur in Kerkrade zijn aangeschreven door het college dan wel de gemeente;

Uit verklaringen en overgelegde stukken van door toezichthouders gecontroleerde panden in Kerkrade blijkt dat sprake is van een zogenoemde all-in prijs van circa 130 euro per week, per slaapplek in kamerverhuurpanden (circa 520 euro per maand). In andere verklaringen zijn prijzen per maand genoemd tussen 275 en 550 euro per slaapplek. Er zal daarom worden uitgegaan van een geschatte (bruto) huurinkomst van 500 euro per slaapplek, per maand.

Uit controles blijkt dat vaak sprake is van meerdere gebruikers cq. slaapplekken per onzelfstandige wooneenheid cq. (slaap)kamer.

Het is vaak moeilijk vast te stellen hoeveel personen gebruik maken van dezelfde onzelfstandige wooneenheid cq. slaapkamer, nu controles een momentopname betreffen en regelmatig niet alle bewoners dan aanwezig zijn. Verder zijn bewoners niet altijd geregistreerd in het BRP. Bovendien is in kamerverhuurpanden vaak sprake van wisselende aantallen en samenstellingen van bewoners, met name bij kamerverhuur aan arbeidsmigranten.

Gelet hierop dient bij twijfel over het werkelijk aantal bewoners van een onzelfstandige wooneenheid cq. kamer in zijn algemeenheid in de meeste gevallen te worden uitgegaan van minimaal twee per onzelfstandige wooneenheid, oftewel een bruto huurinkomst van (2 slaapplekken van 500 euro per stuk) van 1.000 euro per kamer per maand.

Op internet worden anno 2025 in Kerkrade ook gemeubileerde kamers (onzelfstandige woonruimte) aangeboden tegen een all-in prijs tussen de 450 en 650 euro per maand, ongeacht het aantal bewoners. Dit soort kamerverhuur wordt in de praktijk in Kerkrade minder vaak geconstateerd als zijnde in strijd met de planregels. Toch wordt hierin aanleiding gezien om hiermee rekening te houden en het voor-

noemde geschatte bedrag van 1.000 euro per kamer bij te stellen tot een geschatte bruto huuropbrengst van 775 euro per kamer, per maand.

Kosten zoals hypotheekaflossing en rente, onderhoud, stookkosten voor het pand, verbouwkosten, hypotheekrente en belastingen, dienen hierop niet in mindering te worden gebracht wegens het ontbreken van een causaal verband met de overtreding. Immers zouden deze lasten óók worden gemaakt indien pand legaal cq. conform de planregels wordt gebruikt en deze zijn dus niet onlosmakelijk verbonden met de inkomsten die worden genoten uit de overtreding. Daarnaast geldt dat de eigenaar middels hypotheekaflossing ook meer eigendom verkrijgt en door bijvoorbeeld verbouwing het pand in waarde stijgt, waardoor dit als investeringen worden beschouwd die los staan van het illegaal gebruik.

Vaak worden kamers gemeubileerd aangeboden. De investeringen in inrichting zoals meubilair, elektronica (zoals ijskast, televisie, airconditioning e.d.) komen niet in aanmerking voor aftrek. Van dergelijke goederen kan ook gebruik worden gemaakt indien geen sprake is van een overtreding. Ook kunnen deze goederen eventueel worden verkocht of elders hergebruikt bij beëindiging van de overtreding. Enkel variabele kosten voor elektra en water, die immers aannemelijk in directe relatie staan tot de overtreding (iedere kamerverhuurder gebruikt individueel water en elektra), komen in aanmerking voor aftrek op het bruto financieel voordeel. Volgens het Nibud gaat het daarbij gemiddeld (in geval van éénpersoonshuishoudens) om bedragen van 17,50 euro p.p. voor water en 33,50 euro p.p. voor elektra, in totaal 51,00 euro per persoon.

De geschatte huuropbrengst per illegale onzelfstandige wooneenheid/ kamer (uitgaande van gemiddeld twee bewoners per kamer), na aftrek van voornoemde kosten van water en elektra, bedraagt dus afgerond (775 euro bruto huur minus 102 euro=) 673 euro per kamer (onzelfstandige wooneenheid) per maand. Om te voorkomen dat voortzetting van de overtreding meer financieel voordeel oplevert dan het verbeuren van de (geschatte) huurinkomsten van slechts één maand, wordt deze vermenigvuldigd met drie.

Bij deze factor wordt ook het aspect betrokken dat aan het beëindigen van de overtreding vaak kosten zijn verbonden voor de overtreder (bijvoorbeeld voor noodzakelijke verbouwingen om de overtreding te beëindigen en/of de kosten voor het zoeken van vervangende woonruimte voor bewoners), hetgeen er niet toe mag leiden dat daarom niet aan de lastgeving wordt voldaan.

Let op: van dit bedrag dient enkel te worden uitgegaan indien het college geen inzicht heeft in de aannemelijke (netto) opbrengst gebaseerd op verifieerbare en/ of betrouwbare gegevens.

Geschatte financieel voordeel uit woningsplitsing/ gebruikswijziging naar wonen/ woningtoevoeging: Het financieel voordeel/ de (huur)inkomsten uit woningsplitsing, gebruikswijziging naar wonen en/ of woningtoevoeging variëren meer dan bij kamerverhuur omdat het zelfstandige wooneenheden betreft, die voorkomen in een grotere verscheidenheid qua vloeroppervlakte, luxe en dergelijke.

Uitgangspunt is hier dan ook dat – voor zover mogelijk – dient te worden uitgegaan van de daadwerkelijke (huur)inkomsten/ financieel voordeel op grond van verifieerbare en/ of betrouwbare gegevens.

Enkel indien dat niet mogelijk is, dient te worden uitgegaan van praktijkcasussen waarbij op grond van verifieerbare stukken en betrouwbare verklaringen een prijsbeeld naar voren is gekomen. Tevens zijn advertenties geraadpleegd (waarbij is gekeken naar het goedkopere woningtype ‘appartement’).

Prijzen variëren daarbij van 650 euro tot 1.350 euro huur per maand.

Derhalve wordt van een geschatte huurinkomst van 1.000 euro per maand, per illegale zelfstandige wooneenheid uitgegaan. Doorgaans gaat het om niet-gemeubileerde woningen met een zogenoemde kale huurprijs. Legale wooneenheden dienen uiteraard niet te worden meegerekend.

Om te voorkomen dat voortzetting van de overtreding meer financieel voordeel oplevert dan het verbeuren van de (geschatte) huurinkomsten van slechts één maand, worden deze ook hier vermenigvuldigd met factor drie.

Bij deze factor wordt ook het aspect betrokken dat aan het beëindigen van de overtreding vaak kosten zijn verbonden voor de overtreder (bijvoorbeeld voor noodzakelijke verbouwingen om de overtreding te beëindigen en/of de kosten voor het zoeken van vervangende woonruimte voor bewoners), hetgeen er niet toe mag leiden dat daarom niet aan de lastgeving wordt voldaan.

Indien geen of niet enkel sprake is van huurinkomsten, maar de activiteit andere financiële voordelen biedt aan een overtreder (zoals een hogere waarde van het bouwwerk, bijvoorbeeld bij ‘gebruikswijziging naar wonen’ cq. het in gebruik nemen van een bestaand gebouw, of een gedeelte daarvan, ten behoeve van wonen) dan dient dat aspect te worden betrokken bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom.

### **Dwangsom ineens**

Het opleggen van een last onder dwangsom geschiedt in verschillende wettelijk voorgeschreven vormen (modaliteiten). Deze modaliteiten zijn vastgelegd in artikel 5:32b, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht: een bedrag ineens; een bedrag per tijdseenheid dat de last niet is uitgevoerd dan wel per overtreding van de last. Het bestuursorgaan komt beleidsvrijheid toe bij de keuze voor een van deze modaliteiten.

Uitgangspunt van de landelijke Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen leidraad is in zijn algemeenheid dat een dwangsom voor maximaal drie verbeuringen wordt opgelegd. Daarna is de dwangsom tot het maximum ‘volgelopen’ en kan een nieuw handhavingsbesluit worden genomen. Dit

kan leiden tot een hoger dwangsombedrag. Zoals hiervoor opgemerkt geldt in de landelijke leidraad bij 'gebruiken zonder vergunning' echter een dwangsom ineens.

Het college heeft in het Uitvoeringsprogramma VTH Omgevingswet 2025 (zie <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR738289>) opgenomen:

"In plaats van een dwangsom per week dat een overtreding voortduurt op te leggen, wordt er meestal voor gekozen een dwangsom ineens op te leggen (....)"

Bij woningsplitsing, kamerverhuur/ kamerbewoning, woningomzetting, woningtoevoeging en/of gebruikswijziging zal worden uitgegaan van één dwangsombedrag ineens. Dat wordt van rechtswege verbeurd zodra na de overtreding niet is beëindigd of wordt hervat na verloop van de begunstigingstermijn.

Door te kiezen voor een dwangsombedrag ineens wordt voorkomen dat iedere week of maand een hercontrole moet plaatsvinden om een dwangsom te kunnen verbeuren, hetgeen veel capaciteit kost. Ook leidt het tot minder administratie voor het college en een efficiëntere invordering van de dwangsom. Verder zal een dwangsom ineens de overtreder stimuleren om de last zo snel mogelijk te verwezenlijken om verbeuring van de dwangsom te voorkomen. Dit kan leiden tot een snellere terugkeer naar naleving van de planregels.

#### **Richtlijn**

Als uitgangspunt dienen de volgende bedragen en begunstigingstermijn te worden gehanteerd:

- Kamerverhuur en woningomzetting (omzetting van een woning naar één of meer onzelfstandige wooneenheden voor kamergewijze verhuur):  
aantal illegale onzelfstandige wooneenheden (kamers) x aannemelijke huurprijs per maand of bij ontbreken daarvan een geschatte prijs van 673 euro per kamer x 3

- woningsplitsing, gebruikswijziging naar wonen en/ of woningtoevoeging:

aantal illegale zelfstandige wooneenheden x aannemelijke huurprijs per maand of (bij ontbreken daarvan een geschatte prijs van 1000 euro) x 3

Artikel 5:32b, tweede lid, van de Awb bepaalt dat het bestuursorgaan tevens een bedrag vaststelt waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd. Nu de hoogte van de dwangsom ineens wordt berekend op grond van (geschatte) opbrengsten vermenigvuldigd met een factor drie, dient bij de berekening in beginsel te worden uitgegaan van een maximum van 50.000 euro ineens.

Begunstigingstermijn bedraagt zes (6) maanden indien sprake is van illegale bewoning

Het kan voorkomen dat sprake is van een overtreding van planregels, bijvoorbeeld bij het bouwkundig splitsen van een woning in meerdere zelfstandige wooneenheden, zonder dat een pand wordt bewoond en huurinkomsten worden genoten. In dat geval dient te worden uitgegaan van dezelfde bedragen, maar met een begunstigingstermijn van twee (2) maanden omdat in die gevallen geen rekening hoeft te worden gehouden met bewoners die vervangende woonruimte moeten zoeken.

Zoals weergegeven, is enkel verwijzen naar de richtlijn onvoldoende motivatie. Indien er geen aanleiding is om af te wijken van de richtlijn, dan dient dat te worden vermeld.

**Vervolgdwangsom bij recidive: hogere bedragen en kortere begunstigingstermijn**

Zoals hiervoor aangegeven, is het doel van de dwangsom om de overtreder te bewegen tot naleving van de geldende regels. Van de dwangsom moet een zodanige prikkel uitgaan, dat de opgelegde last wordt uitgevoerd zonder dat een dwangsom wordt verbeurd.

Mocht desondanks niet aan de lastgeving worden voldaan en voornoemde dwangsom ineens worden verbeurd, dan is het maximum van die dwangsom bereikt en is de dwangsom daarmee 'volgelopen' en kan bij formeel besluit een nieuwe dwangsom worden opgelegd. Deze zal dan een sterkere prikkel dienen te zijn om de overtreder er alsnog toe te bewegen de overtreding te beëindigen.

#### *Hoogte vervolgdwangsom*

Er zal bij een vervolgdwangsom in beginsel worden uitgegaan van een verhoging van de vorige opgelegde dwangsom met 50 procent. Het betreft dan wederom een dwangsom ineens.

Dit geldt voor iedere volgende vervolgdwangsom: deze is 50 procent hoger dan het voorgaande dwangsombedrag.

Voorbeeld: de hoogte van de eerste dwangsom bedraagt 5.000 euro ineens. Na de begunstigingstermijn duurt de overtreding voort en verbeurt de dwangsom.

Er wordt een vervolgdwangsom opgelegd die 50 procent hoger is, aldus 7.500 euro.

Indien deze nog steeds voortduurt na de begunstigingstermijn uit de vervolgdwangsom, dan is ook deze verbeurd en volgelopen. Er wordt vervolgens een dwangsom opgelegd die 50 procent hoger is dan de voorgaande, dus 11.250 euro. Enzovoorts.

Het voornoemde maximum dwangsombedrag wordt bij middels de vervolgdwangsom met 50 procent verhoogd.

*Begunstigingstermijn vervolgdwangsom*

Bij de eerste dwangsom wordt – in beginsel – een begunstigingstermijn van zes maanden gehanteerd. Dat is de tijd die redelijk wordt geacht om de overtreding te beëindigen. Voor iedere vervolgdwangsom wordt in beginsel een begunstigingstermijn van één maand gehanteerd.

### **Afwijken**

Afwijking van de beleidsregel is mogelijk en zelfs verplicht als de omstandigheden van het geval op zichzelf dan wel tezamen met andere omstandigheden moeten worden aangemerkt als bijzondere omstandigheden, die handelen overeenkomstig de beleidsregel onevenredig zouden maken in verhouding met de te dienen doelen (ECLI:NL:RBDHA:2022:6663).

In beginsel zal, alvorens een formeel besluit tot handhaving wordt opgelegd, aan de vermeende overtreder een voornemen tot handhaving worden verzonden. Daarin wordt tevens melding gemaakt van de voorgenomen begunstigingstermijn en voorgenomen hoogte van de dwangsom. Hierbij wordt de vermeende overtreder in de gelegenheid gesteld een zienswijze ex artikel 4:8 van de Awb in te dienen indien hij bedenkingen heeft tegen het voornemen.

Indien een zienswijze wordt ingediend die zich (mede) richt tegen de begunstigingstermijn en/of de hoogte van de dwangsom op grond van bijzondere omstandigheden, dan dient dit bij de besluitvorming te worden betrokken.

In de bezwaarprocedure kan een overtreder vervolgens bezwaargronden aanvoeren in dit kader, welke dienen te worden beoordeeld in de volledige heroverweging in bezwaar.

#### *Aanleiding tot hogere dwangsom*

Er kan aanleiding zijn tot het opleggen van een hogere dwangsom dan de bedragen uit de richtlijn indien zich (niet-limitatief) een of meerdere van de onderstaande gevallen voordoet:

- Van de richtlijn afwijkende verwachte huurinkomsten. Daarbij is wel uitdrukkelijk van belang dat het college motiveert in welke verhouding de verwachte huurinkomsten van de overtreder, bij het niet naleven van de last, staan ten opzichte van het dwangsombedrag (zie ABRvS 2 februari 2022 ECLI:NL:RVS:2022:321, r.o. 5.1);

- Indien een forse financiële prikkel noodzakelijk is om te bereiken dat de overtreding ongedaan wordt gemaakt, indien de overtreder een groot bedrijfsbelang heeft bij het voortzetten van de overtreding (ABRvS, 18 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3860, r.o. 9.2);

- Eerder door belanghebbenden gemelde overlast, waarover de overtreder reeds is gewaarschuwd (ABRvS 2 februari 2022 ECLI:NL:RVS:2022:321, r.o. 5.1);

- Eerdere verbeurde dwangsommen indien die geen effect hebben gehad (ABRvS, 1 november 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ1263);

- Aannemelijke waardestijging van het bouwwerk als gevolg van de overtreding, zoals kamerverhuur, woningsplitsing en/of woningtoevoeging (ABRvS, 8 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3041, r.o.6.2).

#### *Aanleiding tot lagere dwangsom*

Er kan aanleiding zijn tot het opleggen van een lagere dwangsom dan de bedragen uit de richtlijn indien zich (niet-limitatief) een of meerdere van de onderstaande gevallen voordoet:

- Daadwerkelijk getoonde bereidheid van de overtreder om een einde te maken aan de overtreding, mede gelet op de omstandigheid dat na het vollopen van het maximumbedrag een nieuwe (hogere) dwangsom kan worden opgelegd (ABRvS, 15 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:86, r.o. 3.3). De enkele, blote stelling van een overtreder dat hij bereid is de overtreding op korte termijn te beëindigen, is onvoldoende;

- Verminderde verwijtbaarheid van de overtreder enkel mogelijk in unieke (!) uitzonderingsgevallen. Persoonlijke verwijtbaarheid en/of opzet van de overtreder speelt in beginsel geen rol (ABRvS, 12 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1870, r.o. 3.2). Dit in tegenstelling tot de bestuurlijke boete, die immers een punitief karakter heeft (ABRvS, 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1579, r.o. 7).

Verminderde verwijtbaarheid wordt in de rechtspraak echter bij de bestuurlijke boete ook niet snel aangenomen. De enkele stelling van een overtreder dat hij geen professioneel verhuurder is en/of hij geen voordeel heeft gehaald uit de verhuur van een woning zijn onvoldoende om de overtreding minder ernstig of minder verwijtbaar te achten (ABRvS, 16 januari 2029, ECLI:NL:RVS:2019:103, r.o. 6.1). De (aannemelijke) omstandigheid dat een overtreder niet opzettelijk regels heeft overtreden, ontslaat hem ook niet volledig van verwijtbaarheid, maar kan wel leiden tot een verminderde mate van verwijtbaarheid. In dit verband kan een rol spelen dat uit verifieerbare feiten en handelingen blijkt dat de overtreder de overtreding niet opzettelijk heeft begaan (ABRvS, 9 september 2020, r.o. ECLI:NL:RVS:2020:2166, 6.1). Deze in het kader van verwijtbaarheid aangehaalde jurisprudentie ziet uitdrukkelijk op de bestuurlijk boete. Het is niet uit te sluiten dat in zeer bijzondere omstandigheden een verminderde verwijtbaarheid een rol kan spelen bij het bepalen van de hoogte van een dwangsombedrag.

#### *Begunstigingstermijn langer of korter*

Het beëindigen van kamerverhuur, woningsplitsing en/of woningtoevoeging kan het voorkomen dat het noodzakelijk is dat een of meerdere bewoners andere, legale huisvesting dienen te zoeken en dit enige tijd vergt. Daarbij is, zoals hiervoor weergegeven, rekening gehouden met het bepalen van de standaardbegunstigingstermijn van zes maanden bij bewoning (en één maand bij een vervolgdwangsom).

Het kan zijn dat deze termijn onvoldoende is door bijzondere omstandigheden. Dit kan zich onder meer voordoen indien het aannemelijk is dat het voor bepaalde bewoners – door omstandigheden waarop zij geen invloed hebben – feitelijk onmogelijk is om geschikte huisvesting te vinden binnen een termijn van zes maanden. Bijvoorbeeld indien het gaat om bewoners die vanwege hun gezondheid noodzakelijk zijn aanwezig op huisvesting met zorgfaciliteiten en dergelijke huisvesting niet binnen zes maanden beschikbaar is.

Uit vaste jurisprudentie volgt verder dat bij handhavingsbesluiten, bij de toets aan het evenredigheidsbeginsel, de maatstaf van de zogeheten Harderwijk-uitspraak geldt. Dit kan in bijzondere gevallen aanleiding zijn tot het opleggen van een langer dan gebruikelijke begunstigingstermijn, bijvoorbeeld indien sprake is van een pand dat wordt bewoond door personen met bijvoorbeeld medische aandoeningen voor wie het meer tijd vergt om vervangende woonruimte te vinden. Dergelijke (bij het bestuursorgaan bekende en verifieerbare) omstandigheden nopen tot een zwaardere motiveringsplicht (ABRvS 26 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5744).

Anderzijds kan een begunstigingstermijn van zes maanden te lang zijn, bijvoorbeeld indien sprake is van dusdanige overbewoning dat daardoor de veiligheid van personen ernstig in gevaar komt of wanneer de hoeveelheid bewoners leidt tot zeer ernstige ruimtelijke gevolgen, zoals ernstige overlast voor derde-belanghebbenden of beperking van de gebruiksmogelijkheden van percelen van omwonenden. Ook kan in dergelijke spoedgevallen worden gekozen voor het opleggen van een last onder bestuursdwang in plaats van een last onder dwangsom.

#### Bronnen:

Verordening uitvoering en handhaving (omgevingsrecht) gemeente Kerkrade 2023 - <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR701565/1>

Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen, versie maart 2025 - <https://iplo.nl/@280679/leidraad-handhavingsacties-begunstigingstermijnen/>

Strategisch beleid VTH-taken Omgevingswet - <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2024-73519.html>

Uitvoeringsprogramma VTH Omgevingswet 2025 <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR738289>  
[www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl)

[www.raadvanstate.nl/uitspraken/](http://www.raadvanstate.nl/uitspraken/)

[www.hekkelman.nl/kennis/hogte-dwangsom-let-op-motivering/](http://www.hekkelman.nl/kennis/hogte-dwangsom-let-op-motivering/) <https://pelsrijcken.nl/kennis/hanteren-maximale-hogte-dwangsom-let-op-motivering>

<https://handhavingsrecht.nl/blog-kernkennis-hoe-hoog-mag-een-dwangsom-eigenlijk-zijn/>

<https://kamernet.nl/huren/kamer-kerkrade>

[www.huurzone.nl](http://www.huurzone.nl)

[www.huurwoningen.nl/kamer/huren/kerkrade/](http://www.huurwoningen.nl/kamer/huren/kerkrade/)

<https://kamernet.nl/huren/kamer-kerkrade>

Kosten van energie en water | Nibud