

# BELEID BIJ BEWEZEN WOONFRAUDE

Eindrapport



Dit is een publicatie uit het SEV-programma:

**KEER  
DE VERLOEDERING!**

*Tekst*

Willem-Frederik Metzelaar, Aart Pellikaan, MB-ALL  
Jasper van der Wal

Dit is een publicatie uit het SEV-programma Keer de verloedering!

U kunt SEV-publicaties vinden op [www.sev.nl](http://www.sev.nl), of bestellen bij:

SEV

Postbus 1878

3000 BW Rotterdam

telefoon 010 - 282 50 50

[sev@sev.nl](mailto:sev@sev.nl)

De SEV ontwikkelt innovatieve oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken op het gebied van wonen. Wij zijn onafhankelijk, maar kunnen niet zonder initiatiefrijke netwerkpartners. Samen met hen beproeven we ideeën voor innovaties in de praktijk.

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1	Aanleiding	5
1.2	Doelstelling en methode van onderzoek	5
1.3	Leeswijzer	6
<b>2</b>	<b>Beleidsontwikkeling</b>	<b>7</b>
2.1	Wat is woonfraude?	7
2.2	Aard en omvang woonfraude; een wegingsmodel	8
	2.2.1 Winstbejag	8
	2.2.2 Met of zonder overlast/met of zonder klacht	8
2.3	Juridische basis voor beleid	9
2.4	Kosten en baten	10
2.5	Prioriteiten stellen	10
2.6	Kennis en kunde	12
<b>3</b>	<b>Praktische handreiking</b>	<b>13</b>
3.1	Onrechtmatig gebruik	13
3.2	Onrechtmatige doorverhuur met winstoogmerk	14
3.3	Onrechtmatige doorverhuur zonder winstoogmerk	16
3.4	Samenvatting voorgesteld beleid	17
3.5	Maatwerk	18
	<b>Bijlagen</b>	
1	Zelftest voor de corporatie	21
2	Redenen om woonfraude aan te pakken	25
3	Financiële schadevordering als onderdeel van beleid	29



# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Het bestrijden van onrechtmatige bewoning staat de afgelopen jaren steeds meer in de belangstelling. Dat is niet verwonderlijk. Onrechtmatige bewoning grijpt direct in de leefwereld van mensen in. Het heeft een negatief effect op de leefbaarheid van buurten en wijken waar het vaak al niet zo goed gaat. Het staat een eerlijke woonruimteverdeling in de weg omdat mensen voordringen op de markt voor (sociale) huurwoningen. Verder is de veiligheid van mensen in het geding, doordat panden niet voldoen aan de bouwvoorschriften en brandveiligheidseisen die gelden.

De SEV heeft in januari 2005 samen met VROM, Aedes, Vastgoed Belang en de VNG de publicatie: "Aanpak onrechtmatige bewoning" uitgebracht met het doel om mensen van de praktijk handvatten te bieden bij het tegengaan van onrechtmatige bewoning. In hetzelfde jaar begeleidde de SEV het experiment met een nieuwe opsporingsmethode voor woonfraude bij corporatie De Nieuwe Unie in Rotterdam, gebaseerd op 'datamining'. MB-ALL heeft het totale klantenbestand van De Nieuwe Unie aan de hand van risicoprofielen gesegmenteerd naar risico op woonfraude. Het klantenbestand is daartoe vergeleken met andere databestanden. Uit deze bestandsvergelijking komt uiteindelijk een lijst met adressen/huurders waar woonfraude wordt vermoed. Vervolgens begint het proces van nader onderzoek, dossieropbouw en confrontatiegesprekken. De Nieuwe Unie is de door MB-ALL ontwikkelde systematiek aan het implementeren in haar bedrijfsvoering. In de publicatie "Experiment bestrijding woonfraude bij De Nieuwe Unie", van december 2006 is van deze aanpak verslag gedaan. De belangrijkste bevindingen waren dat deze aanpak effectiever én efficiënter is dan de bestaande aanpak bij de corporatie. Bovendien krijgt de corporatie uiteindelijk zicht op de aard en omvang van het probleem. De methode is breder toepasbaar waar het gaat om klantmanagement. Bijkomend voordeel is dat bestaande bedrijfs- en analyseprocessen worden geëvalueerd en – eventueel – moeten worden aangepast.

Een aantal woningcorporaties pakt woonfraude inmiddels actief aan. Een heel groot deel van hen doet dat echter niet. Enerzijds omdat men meent dat er geen probleem is met woonfraude in het eigen werkgebied. Anderzijds omdat men geen idee heeft wat te doen als het probleem zichtbaar wordt gemaakt. En als er al tot een aanpak is besloten, dan is er geen intern sluitend beleid over hoe om te gaan met fraudeurs: de doorverhuurders en de onderhuurders. Moet de onderhuurder weg? Zo ja, waarheen? En hoe snel? Of legaliseren we het contract? Wanneer wel, wanneer niet? En beloon je dan dit slechte gedrag niet?

## 1.2 Doelstelling en methode van onderzoek

Zowel management als medewerkers van corporaties vragen zich af hoe te handelen na vaststelling van woonfraude. Dit onderzoek richt zich op de 'nazorg', wat staat de corporaties te doen wanneer woonfraude is geconstateerd? Hoe kunnen de verschillende niveaus binnen de woningcorporatie omgaan met woonfraude en fraudeurs? Welke beleidsmogelijkheden zijn er voor corporaties en hoe kunnen zij deze implementeren?

In dit onderzoek zijn de ervaringen verwerkt van Haag Wonen (Den Haag), Mitros (Utrecht) en De Nieuwe Unie (Rotterdam). Allemaal corporaties die begonnen zijn met het ontwikkelen van beleid bij bewezen woonfraude. Als voorbeeldcorporatie is gebruik gemaakt van de ervaringen van AWV (Amsterdam). Een corporatie die al enige jaren een actief anti-woonfraudebeleid voert en daarin succesvol is.

Het onderzoek bestaat uit drie fasen:

- gesprekken met consultants van woningcorporaties De Nieuwe Unie, Mitros, AWV en Haag Wonen om per corporatie inzichtelijk te maken welke de huidige aanpak is en wat de effecten zijn, die de corporaties met bestaand beleid bereiken. Het onderzoek richt zich op bestaande beleidsmogelijkheden en niet op de vraag welke corporatie het beste presteert;
- gesprekken met de directeurs van Haag Wonen, Mitros en De Nieuwe Unie om het geschetste beeld van de medewerkers te toetsen;
- het testen van voorgesteld beleid op praktische toepasbaarheid. Alle bij dit project betrokken medewerkers van Mitros, Haag Wonen en De Nieuwe Unie hebben de mogelijkheid gehad om het beleid vervolgens te toetsen.

### 1.3 Leeswijzer

De vraag ‘wat te doen bij bewezen woonfraude?’ is zowel een beleidsmatige als een praktische vraag. Voor een deel is het beleid specifiek voor de corporatie, omdat het een antwoord is op de lokale context (krappe of ontspannen woningmarkt, mate van samenwerking met gemeente en andere betrokken partijen) en omdat de beleidskeuzen voortkomen uit de missie en doelen van de corporatie. De mate waarin er bij geconstateerde woonfraude wordt opgetreden, hoe stringent of coulant, is aan de corporatie op basis van de situatie zoals aan de deur wordt aangetroffen. Hoofdstuk 2 gaat in op de vraag welke beleidsmogelijkheden een corporatie heeft bij bewezen woonfraude. Eerst wordt aandacht besteed aan de aard en omvang van woonfraude. Vervolgens komen de algemene bouwstenen voor beleid aan de orde: de juridische basis, de kosten en baten en de uitvoerbaarheid van woonfraudebestrijding.

Hoofdstuk 3 is een praktische handleiding voor de medewerkers van de corporaties die het beleid moeten uitvoeren. Wat doe je, of beter, wat kun je doen wanneer je als consultant aan de voordeur van een huurwoning woonfraude constateert? Welke instrumenten zijn er voorhanden? Dit hoofdstuk beschrijft de te volgen stappen bij de verschillende vormen van woonfraude en bevat ook een beslissingsmodel.

In de bijlagen vindt u enkele handige hulpmiddelen. Bijlage 1 bevat een zelftest voor de corporatie, die kan helpen om de huidige positie ten aanzien van woonfraudebestrijding te bepalen. In bijlage 2 worden de mogelijke redenen om woonfraude aan te pakken opgesomd. Een overzicht van mogelijkheden om financiële schade op de woonfraudeur te vorderen is te vinden in bijlage 3.

## 2 Beleidsontwikkeling

Er zijn verschillende redenen waarom corporaties woonfraude moeten aanpakken (zie ook bijlage 2). Corporaties dienen:

1. schaarse betaalbare woningen doelmatig en rechtvaardig te verdelen;
2. misbruik van het huurcontract voor eigengewin tegen te gaan;
3. eventuele overlast die gepaard kan gaan met de woonfraude te bestrijden;
4. zicht te houden op wie haar klanten zijn.

### 2.1 Wat is woonfraude?

Onrechtmatige bewoning heeft vijf verschijningsvormen. Dit onderscheid wordt gehanteerd omdat de oorzaak van het ontstaan van de onrechtmatige situatie verschilt en er gebruik wordt gemaakt van wezenlijk andere handhavinginstrumenten. Deze definities zijn eerder door de SEV opgenomen in de publicatie “Aanpak onrechtmatige bewoning: handreiking voor gemeenten, corporaties en particuliere verhuurders” (SEV, 2005).

#### Onrechtmatige bewoning

Een woning wordt buiten de toewijzingsregels van de gemeente op grond van de Huisvestingswet verhuurd. De huurder komt volgens de toewijzingsregels van de gemeente niet in aanmerking voor de woning. Deze vorm van onrechtmatige bewoning is een publieksrechtelijke aangelegenheid waarbij het aanpakken van de situatie in eerste instantie een taak is van de gemeente.

#### Onrechtmatige doorverhuur

Een woning wordt geheel of gedeeltelijk, zonder medeweten en zonder toestemming van de verhuurder, doorverhuurd. Het kan hier gaan om sociale huurwoningen, maar ook om woningen van particuliere verhuurders. Degene die onrechtmatig in de woning woont noemen we de onderhuurder. Deze vorm van onrechtmatige bewoning is een privaatrechtelijke aangelegenheid. De verhuurder zal de zaak moeten aanpakken.

#### Onrechtmatig gebruik

Een woning kan ook voor andere doeleinden dan reguliere huisvesting worden gebruikt. Een variant van onrechtmatig gebruik is verkamering van een woning, ook wel illegale pensionvorming of beddenverhuur genoemd. Doordat dit veelal overbewoning veroorzaakt, kunnen onveilige situaties ontstaan. Andere vormen van onrechtmatig gebruik zijn prostitutie, drugsverkoop en het onderbrengen van een hennepkwekerij. Onrechtmatig gebruik kan zowel een publieksrechtelijke als een privaatrechtelijke aangelegenheid zijn.

#### Verhuur aan illegalen

Eén van de speerpunten uit de Illegalennota (2004) is de aanpak van bewoning en verhuur van woningen aan illegalen. Uitbuiting van illegalen door malafide verhuurders moet zo onaantrekkelijk mogelijk zijn. Verhuur van woonruimte aan illegalen is dus feitelijk onrechtmatig. Artikel 197a uit het Wetboek van Strafrecht stelt het huisvesten van illegalen met het oog op winstbejag strafbaar.

#### Permanente bewoning van recreatiewoningen

De laatste vorm van onrechtmatigheid is de permanente bewoning van recreatiewoningen. Als iemand permanent woont op een adres waar dat slechts tijdelijk is toegestaan, is er sprake van onrechtmatige bewoning.

Deze handreiking focust op de vormen van woonfraude die de corporatie – eventueel in samenwerking met gemeente en politie - kan aanpakken, te weten:

1. onrechtmatige doorverhuur;
2. onrechtmatig gebruik;
3. verhuur aan illegalen.

Uit onderzoek blijkt dat alleen in extreme gevallen direct wordt ingegrepen. In dat geval worden ook gemeentelijke diensten ingeschakeld. In verschillende gemeenten zijn hiervoor convenanten tussen gemeente, politie en corporatie van kracht.

Over het algemeen heeft de woonconsulent voldoende ruimte om contact te leggen met de huurder en onderhuurder en een passende strategie in te zetten. Doorgaans ontbinden corporaties het huurcontract bij bewezen woonfraude. Wel varieert de route naar ontbinding. Deze is afhankelijk van de mate van fraude en de situatie die ter plekke wordt aangetroffen.

## 2.2 Aard en omvang woonfraude; een wegingsmodel

MB-ALL heeft door onderzoek voor gemeenten en corporaties een redelijk beeld gekregen van de aard en de omvang van woonfraude. De maatregelen die getroffen worden ten aanzien van de hoofdhuurder (de doorverhuurder) en de onderhuurder worden door twee variabelen bepaald, namelijk:

1. de mate van (verondersteld) winstbejag bij de fraudeur;
2. de mate van overlast en de hoeveelheid klachten van omwonenden.

Het beeld kan per corporatie en/of per regio aanzienlijk verschillen. De volgende cijfers zijn gebaseerd op onderzoek van MB-ALL en geven een gemiddeld beeld van de in het klantenbestand aangetroffen woonfraude. Dit zijn dus gemiddelden, gebaseerd op de ervaringen met datamining. Op basis van onderzoek voor een corporatie kan het beeld voor die corporatie nader worden ingevuld.

### 2.2.1 Winstbejag

In de meeste gevallen van woonfraude is winstbejag het primaire oogmerk van de hoofdhuurder. In die gevallen wordt de woning op oneigenlijke wijze gebruikt, bewoond of doorverhuurd met maar een doel: financieel gewin. Op basis van de eerder gegeven definities wordt in onderstaande tabel de eerste verfijning gemaakt.

**Tabel A**

Mate van winstbejag bij verschillende vormen van woonfraude

%	Vorm van woonfraude	Opmerking
5%	onrechtmatig gebruik	winstbejag mag worden verondersteld
50%	onrechtmatige doorverhuur aan 'derden'	winstbejag mag worden verondersteld
25 %	onrechtmatige doorverhuur aan familie en vrienden	winstbejag wordt niet verondersteld
20 %	geen woonfraude: foutieve of achterstallige administratieve verwerking	n.v.t.

*Bron: Onderzoek MB-ALL 2005, 2006.*

### 2.2.2 Met of zonder overlast / met of zonder klacht

Daarnaast is op klantniveau nog het onderscheid te maken naar woonfraude met of zonder overlast. Als een corporatie haar klantenbestand heeft gesegmenteerd op woonfraude zal het merendeel van de adressen die in de praktijk worden aangetroffen woonfraude betreffen zonder overlast en – derhalve – zonder klachten of meldingen. Dit zijn overigens de moeilijker op te sporen adressen die via het reguliere systeem van overlastklachten niet naar voren komen. De corporatie moet in de gevallen waar sprake is van overlast zonder klacht en/ of melding rekening houden met andere factoren. Te denken valt aan intimidatie van betrokkenen en omwonenden. Met name in



de categorie 'woonfraude met overlast, zonder klacht/melding' dient de woonconsulent zich er rekenschap van te geven dat er sprake kan zijn van intimidatie. Dit fenomeen komt in de gehele woonfraude markt voor, en is alleen hard te maken door grondige kennis van de situatie. De praktijk leert dat intimidatie zelfs voor goed geë oefende en in de woonsituatie ingevoerde medewerkers moeilijk te achterhalen is. Wel is het goed op intimidatie alert te zijn.

### Tabel B

Mate van overlast bij verschillende vormen van woonfraude

%	Vorm van woonfraude	Opmerking
45%	woonfraude zonder overlast	zonder klacht / melding
15%	woonfraude met overlast	zonder klacht / melding
20 %	woonfraude met overlast	met klacht / melding
20 %	geen woonfraude	foutieve administratieve verwerking of achterstand

Bron: *Onderzoek MB-ALL 2005, 2006.*

Afhankelijk van het soort woningmarkt, de gemeente en zelfs de wijk, waarin de woningcorporatie actief is, kunnen de bovenstaande percentages in het overzicht variëren.

## 2.3 Juridische basis voor beleid

De juridische basis is een van de pijlers onder woonfraudebeleid omdat het kaders stelt voor wat je als verhuurder kan en mag doen om onrechtmatigheden te bestrijden en welke ruimte je huurders kan geven. De verschillende juridische middelen die een corporatie ter beschikking heeft, worden beschreven in de SEV publicatie 'Aanpak onrechtmatige bewoning' (28-02-2005). Een methodiek om een dossier op te bouwen staat beschreven in de SEV publicatie 'Experiment bestrijding woonfraude bij De Nieuwe Unie' (16-12-2005). Juridisch gezien zijn onrechtmatige doorverhuur en onrechtmatig gebruik altijd voldoende basis voor de ontbinding van het huurcontract. De woonfraude moet dan wel bewezen worden. De gang naar de rechter is echter niet altijd nodig (zie hoofdstuk 3).

Deze handreiking gaat uit van de situatie dat de corporatie en de hoofdhuurder de contractuele relatie verbreken.

Artikel 7:269 lid 1 van het Burgerlijk Wetboek bepaalt dat indien de huurovereenkomst ter zake van een zelfstandige woning tussen de hoofdverhuurder en hoofdhuurder eindigt, de hoofdverhuurder in de (doorverhuur)verhouding met de doorverhuurder de plaats inneemt van de hoofdhuurder/doorverhuurder, indien die doorverhuurovereenkomst althans ook betrekking heeft op de hele woning. Vanaf dat moment huurt de onderhuurder van de corporatie. Dit heet huurbescherming.

Na deze 'promotie' van de onderhuurder, maar in wezen degradatie van de hoofdhuurder, heeft de verhuurder zes maanden de tijd voor het instellen van een vordering om de doorverhuurovereenkomst vervolgens ook te laten eindigen door ontbinding. De termijn van zes maanden geldt - uitsluitend - als de hoofdhuur formeel is geëindigd.

Artikel 7:270a van het Burgerlijk Wetboek bepaalt dat een doorverhuurder de "voortzetting" aan de hoofdverhuurder moet melden. Dit betekent niet dat de hoofdverhuurder rustig met zijn armen over elkaar kan blijven zitten als hij vermoedt - of zelfs geacht kan worden te weten - dat een woning geheel is onderverhuurd. Zolang de hoofdhuur doorloopt (d.w.z. niet eindigt door opzegging, ontbinding of beëindiging met wederzijds goedvinden) begint de termijn van zes maanden te lopen.

De corporatie dient er rekening mee te houden dat een 'wetende' corporatie op een gegeven moment zijn recht (op handhaving) verspeelt. Stilzitten houdt dus wel degelijk risico's in als een corporatie echt werk wil maken van woonfraudebestrijding.

### **Informatieplicht bij datamining**

Als bij bestrijding van woonfraude gebruik wordt gemaakt van het vergelijken van databestanden is er de wettelijke plicht om de huurders van dit onderzoek op de hoogte te stellen. Bovendien moet melding gemaakt worden bij het College Bescherming Persoonsgegevens. Daarbij wordt vastgelegd met welk doel welke bestanden vergeleken zullen gaan worden.

### **Juridische basis voor schadevordering**

Voor een eventuele schadevordering op de frauderende huurder is het nuttig, maar niet noodzakelijk, dat er in het huurcontract als sanctie op doorverhuren een schadevergoeding genoemd wordt. Ook zonder deze vermelding kan de corporatie schade claimen. Met deze vermelding kan de vordering echter makkelijker en voor een hoger bedrag gevorderd worden.

## **2.4 Kosten en baten**

Voor het bepalen van beleid bij bewezen woonfraude kan het nuttig zijn om, naast de andere mogelijke benaderingen, ook de financiële en de sociaal-maatschappelijke kosten en baten van de bestrijding van woonfraude inzichtelijk te maken voor de betreffende corporatie. Voor de financiële kosten-baten analyse is inzicht nodig in:

- de financiële schadelast van woonfraude op jaarbasis (o.a. gemiste huurharmonisatie, vertraging verkoop- en renovatie doelstellingen, mutatie kosten, onterecht toewijzen;verhuisonkostenvergoedingen)
- de kosten van de bestrijding van woonfraude;
- de financiële baten van de bestrijding van woonfraude.

Bijlage 3 gaat nader in op financiële schadevordering als onderdeel van het beleid.

Voor een integrale sociaal-maatschappelijke kosten-baten analyse is inzicht nodig in:

- het aantal woningen die door woonfraude aan de eerlijke woningverdelingsystematiek worden onttrokken;
- het aantal mensen dat actief wacht op een sociale huurwoning;
- benodigde inspanningen en doorlooptijden om woningen waarmee wordt gefraudeerd vrij te krijgen voor eerlijke verhuur;
- inzicht in kosten-baten en doorlooptijden van alternatieven (in plaats van bestrijding van woonfraude) om de wachtlijsten te verkorten.

## **2.5 Prioriteiten stellen**

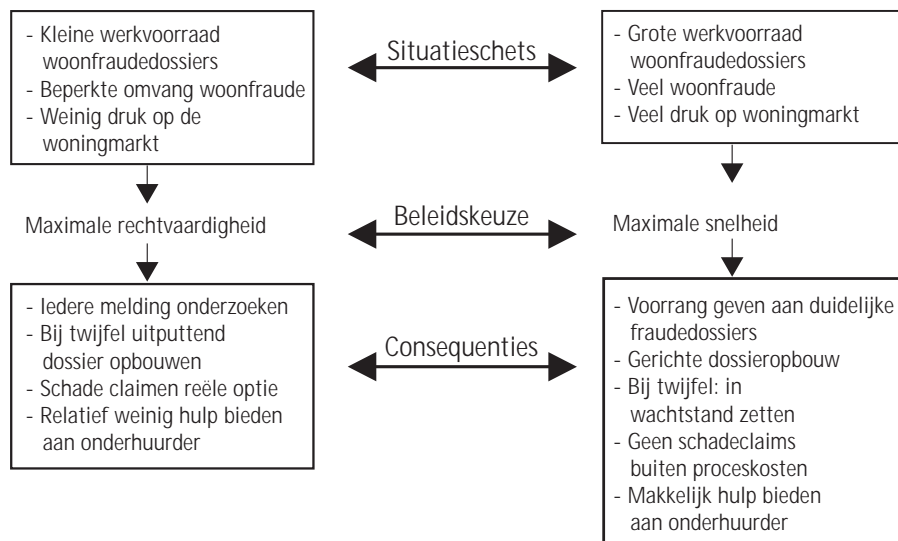
Voor een optimale bestrijding van woonfraude is het belangrijk om prioriteiten te stellen, zeker in het geval de werkvoorraad van dossiers met vermoedelijke woonfraude groter is dan de beschikbare capaciteit om de dossiers op te lossen. Een belangrijke afweging is die tussen optimale rechtvaardigheid op dossierniveau of optimale snelheid van afhandelen van dossiers. Afhankelijk van de specifieke situatie waarin een corporatie zich bevindt zal de keuze meer naar maximale rechtvaardigheid op dossierniveau of naar maximale snelheid van handelen uitvallen. Schema 1 schetst de factoren die van invloed zijn op de beleidskeuze en de consequenties van die keuze.

De prioriteitstelling is afhankelijk van de lokale context, de visie en missie van de corporatie en de beleidsmatige keuzes. De motivatie om woonfraude aan te pakken is vaak een volkshuisvestelijke (doelmatige en rechtvaardige woonruimteverdeling), maar kan ook een sociaal-maatschappelijke of financiële zijn. Hieronder worden verschillende perspectieven opgesomd die van belang kunnen zijn bij het bepalen van de gewenste prioritering (zie ook bijlage 2).

- herstructurering en renovatie: woonfraudedossiers in woningen in herstructureringsbuurten en wijken of die genomineerd staan voor renovatie kunnen voorrang krijgen;
- financieel: woningen met een relatief grote huurharmonisatie of die voor verkoop zijn genomineerd kunnen voorrang krijgen;
- sociaal-maatschappelijk: soms is ingrijpen noodzakelijk omdat de onderhuurder of de doorverhuurder het leefgenot van de omwonenden te zeer verpesten;
- opvolging geven aan meldingen. Als omwonenden de moeite nemen om vermoedelijke woonfraude te melden is het redelijk als de melder de verwachting heeft dat de corporatie binnen een redelijke termijn actie onderneemt;
- mate van gewildheid van de betreffende woning: als er voor een bepaald type woning in een bepaalde buurt erg veel vraag is kan dit een grond zijn voor voorrang;
- mate van ervaring van de medewerkers van de betreffende corporatie. Als een corporatie relatief weinig ervaring heeft met het oplossen van woonfraude dossiers pleit dit er voor om eerst met relatief makkelijke dossiers ervaring op te doen;
- samenwerkingsverbanden met gemeente of instellingen. Het kan voorkomen dat vanuit andere organisaties een beroep wordt gedaan op de corporatie om aan een bepaalde woonfraudesituatie een einde te maken;
- bewijstechnisch: gemakkelijk te bewijzen dossiers kunnen voorrang krijgen. Dit raakt de afweging die gemaakt kan worden tussen optimale rechtvaardigheid op dossierniveau of optimale snelheid van afhandelen van dossiers. Afhankelijk van de specifieke situatie waarin een corporatie zich bevindt zal de keuze meer naar maximale rechtvaardigheid op dossierniveau of naar maximale snelheid van handelen uitvallen.

Schema 1 biedt een denkkader voor de geschetste beleidsafweging. Natuurlijk is de werkelijkheid genuanceerder dan hier schematisch kan worden geschetst. Ook als er wordt gekozen voor maximale snelheid, en dus voor een maximaal aantal dossiers per periode, wordt een optimum van rechtvaardigheid gezocht. En ook dan kan er voor gekozen worden om een schadeclaim in te dienen wanneer een huurder een sociale huurwoning aantoonbaar met forse winst heeft doorverhuurd en de huurder aantoonbaar kapitaal heeft vergaard. Wanneer het uitgangspunt echter maximale rechtvaardigheid is zal een schadeclaim vaker worden overwogen dan wanneer gestreefd wordt naar maximale snelheid.

### Beleidskeuzes



## 2.6 Kennis en kunde

De kennis en kunde van de medewerkers van corporaties bepalen de effectiviteit van de uitvoering van het beleid. Zoals eerder aangegeven moeten medewerkers kennis van zaken hebben op juridisch gebied. Dat betekent inzicht in de situatie vanuit het huurrecht en de privacywetgeving voor wat betreft het afronden van een woonfraudezaak. Ook de praktische kennis van de woonconsulenten schiet tekort.

De medewerkers van corporaties dienen getraind te zijn in moeilijke gesprekken. Hierbij hebben zij bij de frauderende hoofdhuurder drie doelen voor ogen:

- het gesprek op juridisch correcte wijze openen en gaande houden;
- het voor de gesprekspartner(s) inzichtelijk maken dat de door hen gecreëerde situatie van doorverhuur onhoudbaar is gezien het bewijsmateriaal;
- de gesprekspartners bewegen het huurcontract te beëindigen zonder tussenkomst van een rechter.

Voor de dossieropbouw in een eerdere fase van het onderzoek staat de corporatiemedewerker twee hoofdzaken voor ogen, namelijk het bewijs verkrijgen door middel van verklaringen van omwonenden en dat op juridisch correcte wijze weergeven in een proces-verbaal.

Een groot deel van de fraudedossiers zullen 'standaard' dossiers betreffen. Hierbij worden geen extra eisen aan de medewerkers gesteld behalve de eerder beschreven vaardigheden en het aangegeven kennisniveau. Enkele woonfraudeurs maken het de verhuurder zeer lastig. Voor deze dossiers is het wenselijk specialistische kennis van buiten de organisatie te betrekken.

### 3 Praktische handreiking

Op basis van de eerdergenoemde segmentatiecriteria ontstaan 3 hoofdcategorieën woonfraude, opgedeeld in twee tot drie subcategorieën. Hier is gebruik gemaakt van de reeds in een eerder stadium door de SEV en de woningcorporaties ontwikkelde definities. De drie hoofdcategorieën zijn:

1. onrechtmatig gebruik;
2. onrechtmatige doorverhuur met winstoogmerk;
3. onrechtmatige doorverhuur zonder winstoogmerk.

Per subcategorie wordt hieronder beschreven uit welke beleidsmogelijkheden gekozen kan worden. Daarna wordt een denkschema voor maatwerk beschreven. Tenslotte wordt beschreven op welke wijze een schadevordering kan worden opgebouwd.

#### 3.1 Onrechtmatig gebruik

##### a Verhuur aan illegalen of voor illegale niet-woonfuncties

Hieronder vallen praktijken als hennepcultuur, prostitutie en matrassenverhuur. Het betreft hier handelingen van bewoners die onder het strafrecht vallen en waarbij het publiekrecht en privaatrecht van toepassing zijn om de situatie te normaliseren.

Deze groep beslaat het kleinste deel van de woonfraude maar binnen deze klantenpopulatie zien we wel de meeste misstanden. Deze klanten tasten het woongenot van omwonenden direct aan en belasten het imago van de corporatie. De woningcorporatie kan in deze situaties aansprakelijk gesteld worden door omwonenden. Een rechtstreekse benadering lijkt in deze gerechtvaardigd.

De corporatiemedewerkers werken op basis van een goed opgebouwd dossier aan directe beëindiging van het huurcontract en directe beëindiging van de situatie op het adres door ontruiming of direct vrijwillig vertrek.

Het inschakelen van gemeentelijke diensten verschilt van stad tot stad. Generiek kan gesteld worden dat de wijkregisseur of lokale politie is geïnformeerd en dat een verzoek om strafrechtelijke vervolging meteen kan worden ingediend als er daadwerkelijk strafbare feiten worden geconstateerd.

Per gemeente verschilt ook het 'aantekeningbeleid'. In het algemeen kan gesteld worden dat de meeste steden een vorm van aantekening kennen; ergens wordt geregistreerd wat deze huurder(s) hebben gedaan.

##### Voorgesteld beleid:

- beëindiging huurcontract met hoofdhuurder;
- directe uitzetting;
- directe - inschakeling van gemeentelijke diensten;
- verhalen van kosten buiten mutatiekosten;
- aantekeningen bij personen.

##### Dossier

De medewerker van de corporatie zou bijvoorbeeld tegen een drugspand aan kunnen lopen. Er wordt gebruikt en gedeald vanuit dit adres. De hoofdhuurder woont er, maar er is duidelijk sprake van strafrechtelijke en privaatrechtelijke feiten die het de woningcorporatie mogelijk maken tot beëindiging van het huurcontract over te gaan en forse maatregelen te treffen. Dit ten einde haar eigen integriteit ten opzichte van de andere buurtbewoners te beschermen en waar te maken.

**b Onrechtmatig gebruik voor niet-woonfuncties**

De huurder gebruikt de woning als kantoor of bedrijfsruimte. Ook deze categorie is klein. Hoewel hier sprake is van een situatie die directe beëindiging vereist, kan de corporatie in sommige gevallen kiezen voor een milde maatregel. Denk bijvoorbeeld aan bedrijfsactiviteiten die een sociaal maatschappelijk karakter hebben en die hard nodig zijn in de wijk.

De corporatiemedewerkers werken op basis van een goed opgebouwd dossier aan directe beëindiging van het huurcontract. De woning wordt weer toegevoegd aan het woningenbestand. Voor sommige ondernemers wordt een nieuwe bestemming gezocht in de wijk.

**Voorgesteld beleid:**

- beëindiging huurcontract met hoofdhuurder;
- directe uitzetting;
- verhalen van eventuele kosten buiten mutatiekosten;
- overwegen legalisering bij sociaal-maatschappelijk relevant gebruik.

**Dossier**

De medewerker van de corporatie zou bijvoorbeeld op dit adres een bedrijfje met een duidelijk winstoogmerk kunnen aantreffen. Voor de corporatie is duidelijk dat er geen legalisering mag en zal optreden. De woning behoort gewoon weer aan de woningvoorraad te worden toegevoegd.

Het kan zijn dat de bedrijfsvoering een maatschappelijk karakter heeft (bijvoorbeeld een huisarts). De corporatiemedewerker kan dan besluiten extra inspanningen te doen om het bedrijfje op een andere plek in de wijk van goede huisvesting te voorzien.

### 3.2 Onrechtmatige doorverhuur met winstoogmerk

**a Aan derden, met winstoogmerk/verkamering**

De mate waarin deze vorm van woonfraude voorkomt is sterk afhankelijk van de lokale woningmarkt. In steden met veel opleidingen is de vraag naar kamers groot. Wanneer het aanbod aan jongerenhuisvesting tekort schiet kan het zeer lucratief zijn om de woning aan drie studenten onder te verhuren. De omvang van woonfraude is in die zin dus ook een indicatie voor krapte op de woningmarkt.

In alle situaties wordt het huurcontract met de hoofdhuurder beëindigd. Maar ten aanzien van de bewoners kunnen verschillende keuzes gemaakt worden. Wanneer in de kamers bijvoorbeeld studenten zijn gehuisvest laat de corporatiemedewerker de voorbereidingsperiode voor tentamens of scripties wel eens een rol spelen in de tijd die gegund wordt tot het verlaten van de woning.

Er gelden wettelijke beperkingen voor het toekennen van termijnen aan bewoners. De maximale termijn is 6 maanden. Dan moet de onderhuurder de woning verlaten hebben.

Wanneer de onderhuurder tijdelijk in de woning mag blijven neemt de corporatie de huurprijs die de onderhuurder aan de – frauderende – hoofdhuurder betaald heeft over.

**Voorgesteld beleid:**

- beëindiging huurcontract met hoofdhuurder;
- verhalen van kosten, buiten mutatiekosten;
- ontruiming woning op termijn. Afspraak kan gemaakt worden binnen kader van 6 maanden;
- wegwijs maken of eventueel aanbieden woonruimte aan onderhuurders.

**Dossier**

De medewerker van de corporatie treft op een adres een studentenhuus aan. Er wordt met een duidelijk winstoochmerk verkamerd en de hoofdhuurder verblijft elders. De woning behoort gewoon weer aan de woonvoorraad te worden toegevoegd. Echter, de studenten zitten allemaal voor tentamens. Dan zou de corporatie kunnen besluiten iedereen voor een kleine periode tegen de huurprijs die ook door de frauderende hoofdhuurder werd gevraagd te laten zitten, totdat de tentamens zijn afgrond. Dan moeten de bewoners vertrekken en kan de woning muteren.

Nota bene: de constatering dat een bepaald woningaanbod wenselijk is, omdat een bepaalde klantgroep stelselmatig onrechtmatig een woning bewoont, zou kunnen leiden tot een wijziging in het aanbodbeleid van de corporatie.

**b Doorverhuur gehele woning, met winstoochmerk**

Dit is de grootste categorie woonfraude. Toch is het ook in deze categorie niet altijd zo, dat ten aanzien van de bewoners de meest strenge maatregelen moeten worden genomen. Duidelijk is wel dat de hoofdhuurder de woning van de sociale verhuurmarkt heeft onttrokken met een winstoochmerk. Dit tast de rol en integriteit van de woningcorporatie aan en bevordert oneerlijke woonruimteverdeling.

Er is evenwel geen sprake van een overtreding van de lokale bouwverordening, en brandveiligheidsvoorschriften, wat bij verkamering wel het geval kan zijn. In die zin ontbreekt het spoedeisend belang voor het direct ongedaan maken van de woonfraude.

Ook hier geldt: in alle situaties wordt het huurcontract met de hoofdhuurder beëindigd. Maar er kunnen verschillende keuzes gemaakt worden ten aanzien van de periode waarin de bewoners nog gebruik mogen maken van de woning, de huurprijs die in die periode wordt berekend en de hulp die wordt geboden bij het vinden van een nieuwe woning.

**Voorgesteld beleid:**

- beëindiging huurcontract met hoofdhuurder;
- verhalen van kosten, buiten mutatiekosten;
- ontruiming woning op termijn. Afspraak kan gemaakt worden binnen kader van 6 maanden;
- wegwijs maken of eventueel aanbieden woonruimte aan onderhuurders.

**c Doorverhuur gehele woning, met winstoochmerk, overtreding bouwregelgeving**

In een beperkt aantal gevallen van doorverhuur is ook sprake van een overtreding van de lokale bouwverordening. Er wonen bijvoorbeeld te veel mensen op een te klein oppervlak, de brandveiligheid is in het geding of de aansluitingen op nutsvoorzieningen zijn onder de maat. In deze gevallen is spoed vereist en dient aangestuurd te worden op directe beëindiging van de situatie. De gemeente heeft de wettelijke mogelijkheid vanuit haar bestuursrechtelijke verantwoordelijkheid eventueel onder dreiging van bestuursdwang pandeigenaren te dwingen de illegale situaties op te heffen.

**Voorgesteld beleid:**

- beëindiging huurcontract met hoofdhuurder;
- directe uitzetting;
- directe inschakeling van gemeentelijke diensten;
- verhalen van kosten buiten mutatiekosten;
- aantekeningen bij personen.

### 3.3 Onrechtmatige doorverhuur zonder winstoogmerk

#### a Doorverhuur gehele woning

De ervaring leert dat ongeveer een derde van de huurfraudegevallen binnen deze categorie valt (zie tabel A, paragraaf 2.1). Het gaat vaak om onderverhuur aan familie of vrienden zonder winstoogmerk. Ook in deze situaties is het privaatrechtelijk en publiekrechtelijk niet toegestaan gebruik te maken van de woning als onderhuurder. Duidelijk is wel dat de hoofdhuurder de woning aan de sociale verhuurmarkt heeft onttrokken. Daarmee komt de rol en integriteit van de corporatie in het geding en wordt het woonruimteverdelingsysteem ondergraven.

Net zoals in alle voorgaande situaties wordt de huurovereenkomst ontbonden. Ten aanzien van de bewoners kunnen verschillende keuzes worden gemaakt met betrekking tot termijn van tijdelijk verblijf, huurprijs binnen de termijn en of hulp bij het vinden van een nieuwe woning.

#### Voorgesteld beleid:

- beëindiging huurcontract met hoofdhuurder;
- verhalen van kosten, buiten mutatiekosten;
- ontruiming woning op termijn (afpraak kan gemaakt worden binnen kader van 6 maanden);
- wegwijs maken of eventueel aanbieden woonruimte aan onderhuurders.

#### b Doorverhuur deel van de woning zonder toestemming van de verhuurder

In deze categorie vallen de huurders die een deel van hun woning (bijvoorbeeld één kamer) doorverhuren zonder toestemming van de verhuurder. Dat kan duiden op onwetendheid, want in de meeste situaties mag een kamer met toestemming van de corporatie worden doorverhuurd. In die gevallen waarbij na toetsing inderdaad onwetendheid aan de basis van het besluit van de hoofdhuurder ligt, kan eventueel worden overgegaan tot legalisering van de situatie, tenzij er nog andere bezwaren bestaan tegen legalisering.

Sommige huurders laten bijvoorbeeld familieleden uit de tweede lijn permanent bij zich inwonen (neef of nicht), terwijl hiervoor geen toestemming wordt gevraagd. Dit kan leiden tot overbewoning en andere overlastsituaties. Corporaties valt aan te bevelen hier altijd toestemming voor te geven. Hiermee kan de inwoning worden gereguleerd en behoudt de corporatie het overzicht wie er in de woningen woont.

Het kan ook voorkomen, dat een huurder langzaam maar zeker is afgegleden en zichzelf nauwelijks meer staande kan houden. Anderen maken misbruik van de situatie en wonen zonder toestemming van de corporatie in.

In dit soort gevallen hanteren corporaties dezelfde handelswijze zoals in situaties waarbij hulporganisaties moeten worden ingeschakeld. Er kan een 'tweede kans situatie' ontstaan. Het huurcontract met de hoofdhuurder wordt ontbonden, maar er wordt op hetzelfde adres een (nieuw) tijdelijke gebruiksovereenkomst (met een reeds getekende opzegging) aangeboden. Binnen een afgesproken periode worden vervolgens met de hoofdhuurder afspraken gemaakt, zodat deze zich weer kan herstellen. De hulporganisaties kunnen over de voortgang verslag doen.

Mocht het herstel toch niet lukken en de overlast weer terugkomen, dan kan de corporatie in samenspraak met familie en hulporganisaties een nieuwe situatie bespreken. De woning wordt dan weer toegevoegd aan het reguliere woningaanbod.

#### Voorgesteld beleid:

- beëindiging huurcontract met hoofdhuurder;
- ofwel onderhuurder uit woning ofwel verklaring van inwonen laten tekenen;
- optie: verhalen van kosten, buiten mutatiekosten;
- tweede kans bieden onder voorwaarde goed gedrag;
- aantekening dossier hoofdhuurder.



### 3.4 Samenvatting voorgesteld beleid

In het onderstaande overzicht staan de verschillende keuzemogelijkheden nogmaals beschreven. Ook de generieke beleidsonderdelen staan beschreven in de kolom 'voorgesteld beleid'. 'Voorgesteld' omdat weliswaar de beleidsonderdelen in het te volgen beleid terug komen, maar de mate van strengheid niet in het model terugkomt. De mate van strengheid wordt bepaald door de aangetroffen situatie, het profiel van de bewoners en het signaal dat de corporatie aan de omringende bewoners wil afgeven. Het blijft – gelukkig – mensenwerk.

Situatie	Voorgesteld beleid
<b>Onrechtmatig gebruik</b>	
1a. Onrechtmatig gebruik / verhuur aan illegalen of voor illegale niet-woonfuncties (hennepteelt, prostitutie, matrassenverhuur)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- beëindiging huurcontract met hoofdhuurder</li> <li>- directe uitzetting</li> <li>- – directe - inschakeling van gemeentelijke diensten</li> </ul>
<i>Directe uitzetting / harde maatregel</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- verhalen van kosten buiten mutatiekosten</li> <li>- aantekeningen bij personen</li> </ul>
1 b. Onrechtmatig gebruik voor niet-woonfuncties (kantoorfunctie)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- beëindiging huurcontract met hoofdhuurder</li> <li>- directe uitzetting</li> <li>- verhalen van eventuele kosten buiten mutatiekosten</li> </ul>
<i>Directe uitzetting / milde maatregel</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- legalisatie overwegen bij sociaal maatschappelijk relevant gebruik</li> </ul>
<b>Onrechtmatige bewoning met winstoogmerk</b>	
2 a. Onrechtmatige bewoning / doorverhuur aan derden, met winstoogmerk. (Verkamering / Studentenwoning)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- beëindiging huurcontract met hoofdhuurder</li> <li>- verhalen van kosten, buiten mutatiekosten</li> <li>- ontruiming woning op termijn (afpraak kan gemaakt worden binnen kader van 6 maanden)</li> </ul>
<i>Milde maatregel</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wegwijs maken of eventueel aanbieden woonruimte aan onderhuurders</li> </ul>
2 b. Onderverhuur gehele woning, met winstoogmerk	<ul style="list-style-type: none"> <li>- huurcontract met hoofdhuurder</li> <li>- verhalen van kosten, buiten mutatiekosten</li> <li>- ontruiming woning op termijn (afpraak kan gemaakt worden binnen kader van 6 maanden)</li> </ul>
<i>Milde maatregel</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wegwijs maken of eventueel aanbieden woonruimte aan onderhuurders</li> </ul>
2 c. Onderverhuur gehele woning, met winstoogmerk, overtreding bouwregelgeving	<ul style="list-style-type: none"> <li>- beëindiging huurcontract met hoofdhuurder</li> <li>- verhalen van kosten, buiten mutatiekosten</li> <li>- ontruiming woning op termijn (afpraak kan gemaakt worden binnen kader van 6 maanden)</li> </ul>
<i>Directe uitzetting/milde maatregel</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wegwijs maken of eventueel aanbieden woonruimte aan onderhuurders</li> </ul>
<b>Onrechtmatige bewoning zonder winstoogmerk</b>	
3 a. Onderverhuur gehele woning zonder winstoogmerk	<ul style="list-style-type: none"> <li>- beëindiging huurcontract met hoofdhuurder</li> <li>- verhalen van kosten, buiten mutatiekosten</li> <li>- ontruiming woning op termijn (afpraak kan gemaakt worden binnen kader van 6 maanden)</li> </ul>
<i>Milde maatregel</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wegwijs maken of eventueel aanbieden woonruimte aan onderhuurders</li> </ul>

---

3 b. Onderverhuur deel van de woning zonder toestemming terwijl de hoofdhuurder in woning blijft wonen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- beëindiging huurcontract met hoofdhuurder;</li> <li>- onderhuurder uit woning</li> <li>- verhalen van kosten, buiten mutatiekosten</li> <li>- tweede kans geven</li> <li>- aantekening dossier hoofdhuurder</li> </ul>
--	---

---

*Milde maatregel*

### 3.5 Maatwerk

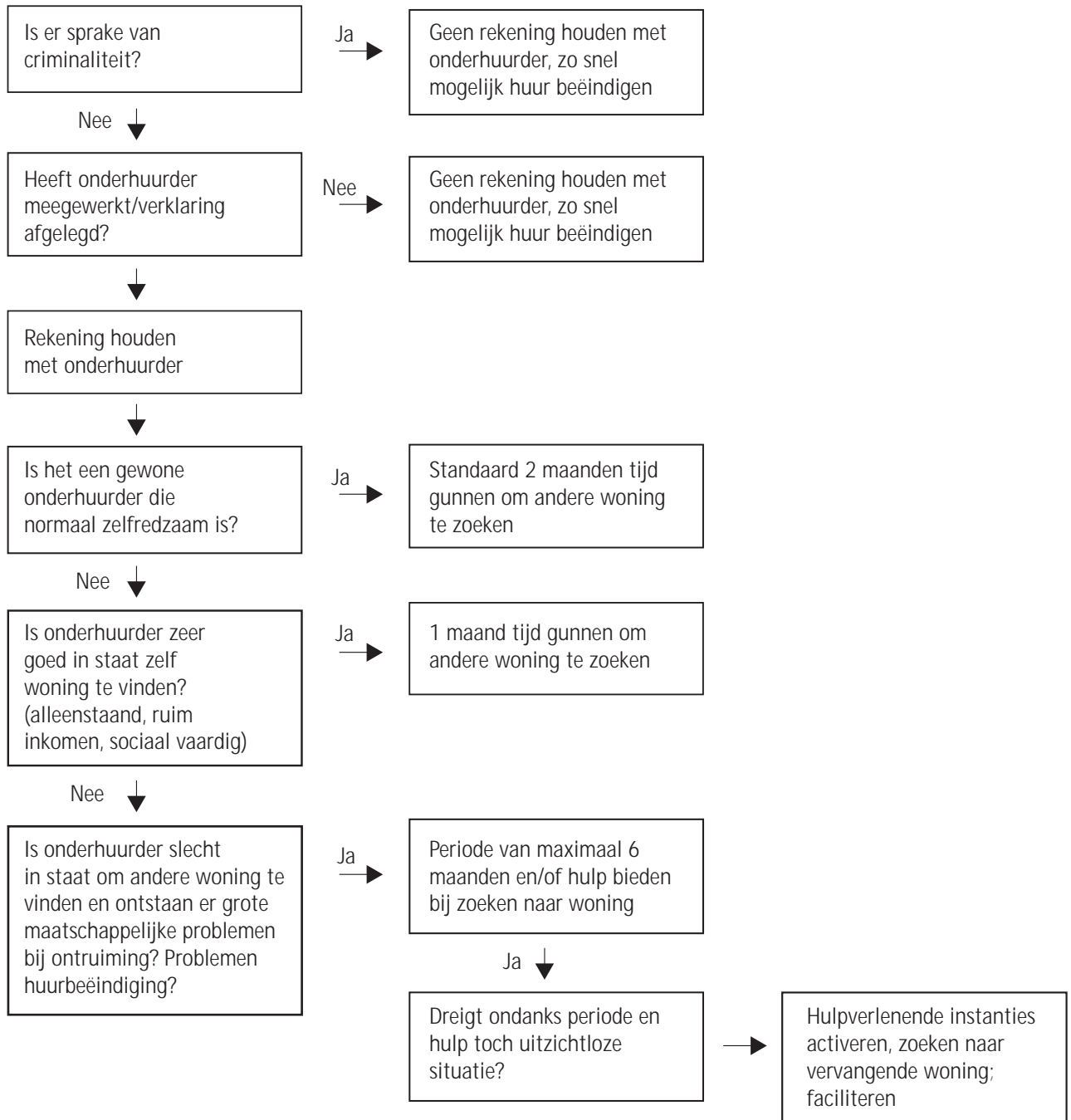
In dit hoofdstuk is een onderscheid gemaakt tussen verschillende categorieën overlast, die voor een deel een verschillende manier van optreden vragen. Het is aan de corporatie om de woonconsulent voldoende beleidsmatige richtlijnen in de handen te geven. Welk signaal wil de corporatie afgeven, hoe opereert de corporatie binnen de lokale woningmarkt en waar ligt beleidsmatig het accent?

Maar iedere situatie is toch ook weer anders. Het karakter van de wijk, of zelfs de straat, en de situatie van de bewoner bepalen mede de mildheid of strengheid van de oplossingsrichting. De woonconsulent moet zich steeds weer afvragen wat in deze specifieke situatie de juiste strategie is. Een handig hulpmiddel hierbij is het beslissingsmodel voor de woonconsulent in schema 2.

Enerzijds moet het duidelijk zijn dat er aan het beleid ten aanzien van woonfraude niet getornd kan worden maar anderzijds kan de corporatie binnen de grenzen van haar mogelijkheden mensen die stevig in de problemen zitten de helpende hand bieden. Dreigt ondanks het bieden van tijd en hulp om vervangende woonruimte te zoeken toch een uitzichtloze situatie, dan kan de corporatie besluiten toch woonruimte aan te bieden. Er kan bijvoorbeeld een tijdelijke oplossing worden ingekocht bij het Leger des Heils, een daklozenopvang, een pension of hotel.

Een andere mogelijke oplossing die binnen het bereik ligt van de corporatie is woonruimte aanbieden die een flink aantal treden lager ligt op de woonladder. De zoektijd naar de gewenste woning kan hiermee worden verlengd zonder dat onderhuurders worden beloond voor onrechtmatig gedrag. Na een eerste periode van zes maanden in de woning van de doorverhuurder kan bijvoorbeeld worden gekozen voor nog drie maanden een tijdelijke woning (plankwoning/ antikraak) of een andere short stay oplossing; bijvoorbeeld een corporatiehotel.

**Schema 2**  
Beslissingsmodel voor de woonconsulent





## Bijlage 1

### Zelftest voor de corporatie

In deze bijlage worden puntsgewijs elementen opgesomd om te helpen bepalen in welke ontwikkel-fase een corporatie zich bevindt bij het bestrijden van woonfraude. Naarmate meer vragen positief beantwoord kunnen worden, is de corporatie verder in het georganiseerd bestrijden van woon-fraude.

Als woonfraude inderdaad als een probleem wordt ervaren door het bestuur en management van een corporatie dan start alles met inzicht in de problematiek. De integrale analyse van het klanten-bestand op woonfraude zoals beschreven in de SEV-publicatie 'Experiment bestrijding woonfraude De Nieuwe Unie' (2005) laat een interessante handelswijze en zinvolle ervaringen zien.

Het is natuurlijk ook mogelijk om zonder integrale analyse toch een beeld te vormen van de omvang van woonfraude, bijvoorbeeld door meldingen van woonfraude gestructureerd bij te houden en te rapporteren. Risico bij deze werkwijze is, dat de woonfraude die in beeld is bij de corporatie, alleen de top is van de spreekwoordelijke ijsberg.

De zelftest doorloopt alle relevante elementen die gezamenlijk een geslaagd beleid vorm kunnen geven.

#### Visie / Missie

- Heeft de directie en het management van de corporatie het onderwerp klant-management en – als onderdeel daarvan - woonfraudebestrijding / contracthandhaving als onderwerp van aandacht?
- Zijn hierover gesprekken gevoerd in het Bestuurlijk Overleg met de burgemeester en/of de wethouder in het kader van de prestatieafspraken?

#### Strategie

- Heeft de corporatie een duidelijk strategie ten aanzien van woonfraude bestrijding?
- Is er overeenstemming over de handelswijze van de corporatie en de gemeente op dit punt? Is dit voldoende gedefinieerd en beschreven in bijvoorbeeld een convenant of de prestatieafspraken?
- Heeft de corporatie duidelijk gecommuniceerd met de gemeentelijke diensten en werkt iedereen langs de vastgestelde lijn?

#### Inzicht omvang woonfraude

- Is er inzicht in de totale omvang van woonfraude:
  - Op basis van meldingen?
  - Op basis van navraag bij medewerkers/ steekproef?
  - Op basis van een integrale analyse van het klantenbestand?
- Maakt de voortgang met het bestrijden van woonfraude vast onderdeel uit van management- en/of directierapportages?

#### Risico analyse

- Is er een risicoanalyse voor woonfraude gemaakt voor de gehele klantenpopulatie?
- Is er een risicoanalyse gemaakt op wijkniveau?
- Zijn de klantprocessen geanalyseerd op risico's van het ontstaan van woonfraude?

#### Communicatie

- Wordt over het beleid van de bestrijding van woonfraude regelmatig intern en extern gecommuniceerd?
- Wordt over de voortgang van de bestrijding van woonfraude regelmatig intern en extern gecommuniceerd?

Als een gegevenseigenaar, de corporatie, besluit tot het opschonen van haar klantenbestand en daarbij gebruik maakt van externe bestanden, dan is het wettelijk verplicht daarover te communiceren (informatieplicht).

#### **Beleid**

- Heeft de corporatie een helder beleid ten aanzien van woonfraude?
- Geeft het beleid duidelijke kaders en handvaten bij de bestrijding van woonfraude voor management en medewerkers?
- Als het beleid de uitvoeringsorganisatie van de gemeente raakt, is de gemeente daarvan dan ook op de hoogte?

#### **Werkproces**

- Is er een duidelijk beschreven werkproces voor de bestrijding van woonfraude en wordt daar ook naar gehandeld?
- Is er inzicht in de aantallen te behandelen dossiers (werkvoorraad) en het aantal afgehandelde dossiers per periode?
- Zijn de hoofden van de betrokken dienst(en) van de gemeente op de hoogte van de werkprocessen als het de gemeente aangaat?
- Heeft de verantwoordelijk manager van de corporatie hierover contact met de hoofden?
- Zijn de medewerkers van zowel de gemeente als de corporatie bekend met de werkprocessen als het beide organisaties aangaat?
- Kennen de medewerkers van beide organisaties elkaar?

#### **Huurcontract en standaardvoorwaarden**

- Verbiedt het huurcontract en/of de standaardvoorwaarden nadrukkelijk het geheel of gedeeltelijk doorverhuren van de woning?
- Benoemt het contract en/of de standaardvoorwaarden mogelijke sancties als de woning toch geheel of gedeeltelijk wordt doorverhuurd?
- Worden de volgende sancties concreet genoemd:
  - Vorderen van de gemaakte opsporings- en/of proceskosten?
  - Vorderen van de verder geleden schade zoals gemiste huurharmonisatie, extra rentekosten door eventuele vertraging van verkoop, onterecht toegewezen verhuiskostenvergoeding, opportunity costs als bij gebleken woonfraude de huurder blijft tegenwerken?
  - Verbeurdverklaring van de gemaakte winst?
- Benoemt het huurcontract en/of de standaardvoorwaarden het recht van de verhuurder om periodiek aan de huurder bewijsstukken te vragen waar de feitelijke bewoning van de woning door de huurder en eventuele medehuurders uit blijkt?
- Benoemt het huurcontract en/of de standaardvoorwaarden de contractuele verplichting van de huurder om de woning daadwerkelijk als hoofdverblijf te gebruiken?
- Benoemd het huurcontract en/of de standaardvoorwaarden de contractuele verplichting van de huurder om er voor zorg te dragen dat de gegevens van de huurder en eventuele huisgenoten correct aan de corporatie bekend gemaakt worden?

#### **Bemensing**

- Zijn er een of meer medewerkers belast met het bestrijden van woonfraude?
- Zijn er een of meer medewerkers belast alleen met het bestrijden van woonfraude of is het onderdeel van een breder takenpakket?
- Zijn er een of meer medewerkers belast alleen met het bestrijden van woonfraude en hebben deze medewerkers een specifieke opleiding gehad voor het bestrijden van woonfraude?
- Is er een manager die de bestrijding van woonfraude als specifiek onderwerp in zijn/ haar portefeuille heeft?

**Kosten en baten**

- Is de (financiële) schadelast van woonfraude duidelijk?
- Zijn de kosten van het bestrijden van woonfraude inzichtelijk?
- Zijn de volkshuisvestingsbaten van woonfraudebestrijding inzichtelijk?
- Zijn de financiële baten van het bestrijden van woonfraude helder?
- Is er een budget voor het bestrijden van woonfraude dat in overeenstemming is met:
  - de werkvoorraad?
  - en/of de totale omvang van woonfraude?
  - en/of het geformaliseerde beleid?





## Bijlage 2

Redenen om woonfraude aan te pakken

Onrechtmatige bewoning vertroebelt de woningmarkt, heeft invloed op de leefbaarheid in buurten en leidt geregeld tot onveilige woonsituaties. Kortom, vaak zijn er genoeg redenen om het fenomeen inclusief de daarmee samenhangende problemen aan te pakken. Per belanghebbende partij geeft deze paragraaf beweegredenen om in actie te komen.

### CORPORATIES

#### Eerlijke verdeling van de woningen

Om woningen volgens de regels te verdelen, dient aanbod beschikbaar te komen. Eerlijke woonruimtebemiddeling vereist handhaving. Het corrigeren van een huurder, die zich niet aan de bemiddelingsregels en het huurcontract houdt, heeft direct een positief effect op de lokale volkshuisvesting en de woonruimteverdeling.

#### Zicht op huurders/klanten

Het is van groot belang dat een verhuurder weet wie zijn klanten zijn. Een onrechtmatige onderhuurder houdt zich veelal op de achtergrond voor de corporatie en de burens. Als een verhuurder het zicht op zijn klanten verliest, verliest hij ook de grip op de woningen en de buurten waarin ze staan. Door helder zicht te houden op zijn huurders, voorkomt een corporatie mogelijk kostbaar ingrijpen achteraf.

#### Leefbaarheid en overlast

Er bestaat een dubbelzinnige relatie tussen onrechtmatige bewoning en leefbaarheid. De onrechtmatige onderhuurder houdt zich op de achtergrond en kijkt wel uit om omwonenden tot last te zijn. Daarentegen gaat overbewoning van de corporatiewoning veelal gepaard met lawaai en een overaanbod van huisvuil. Onrechtmatig gebruik als wietteelt, prostitutie en drugshandel geeft omwonenden veel hinder en een gevoel van onveiligheid. Als goed huisvader garandeert de corporatie het rustige woongenot van haar huurders en pakt zij overlast aan.

#### Inkomsten

Het aanpakken van onrechtmatige bewoning leidt in veel gevallen tot leeg opgeleerde woningen. Dat biedt mogelijkheden voor huurharmonisatie. Ook kan de corporatie de vrijgekomen woning verkopen. Toename van de kwaliteit van buurten door bijvoorbeeld het wegnemen van overlast, geeft een hogere vastgoedwaarde en ruimte voor huurverhoging.

### GEMEENTEN

#### Handhaving van de gemeentelijke Huisvestingsverordening

Gemeenten hebben met de corporaties de zorg voor de huisvesting van de minder draagkrachtigen. Daarvoor moeten voldoende huurwoningen beschikbaar en verdeelbaar zijn. De gemeente kan hiervoor zorgen door prestatieafspraken te maken met de verhuurders in de gemeente over het aanbod en de verdeel- en toewijzingsregels van de woningen en/of door het opstellen van een Huisvestingsverordening waarin deze regels zijn vastgelegd. In de VROM-circulaire MG 2001-14 wijst toenmalig staatssecretaris Remkes erop dat het ministerie verwacht dat gemeenten die bij verordening hebben vastgelegd hoe de woonruimteverdeling in die gemeente is geregeld, deze ook handhaven.

### **Handhaving van de Bouwverordening**

Ook kan de Woningwet, gemeentelijk vertaald in een Bouwverordening, worden overtreden omdat er meer mensen in het pand wonen dan is toegestaan. De Bouwverordening kan vastleggen dat bij bewoning door meer dan x-aantal (meestal 4) huurders – geen familie van elkaar – sprake is van kamerverhuur en er een logementsvergunning nodig is. Slechts enkele gemeenten zetten dit instrument in om de (brand)veiligheid te garanderen en het ongecontroleerd aanbieden van kamers te reguleren. Te veel huurders in het pand in combinatie met slecht aangelegde voorzieningen voor gas, verwarming, elektra én onvoldoende vluchtroutes, maakt het pand gevaarlijk voor bewoners en omwonenden.

### **Leefbaarheid en overlast**

Gemeenten hebben een taak bij ernstige verstoring van de openbare orde (denk aan drugspanden of prostitutie). In die gevallen kunnen zij met behulp van de wetten Victor en Victoria panden sluiten en het beheer over laten nemen door een woningcorporatie.

Overigens voelen gemeenten ook vaak een verantwoordelijkheid voor bewoners die op straat komen na sluiting van panden. De zorg voor voldoende opvang rekenen zij tot hun taak.

### **Andere vormen van fraude bestrijden**

Onrechtmatige bewoning gaat geregeld samen met andere vormen van fraude zoals uitkeringsfraude of fraude met huursubsidie. De aanpak van onrechtmatige bewoning levert ook een bijdrage aan de bestrijding en preventie van deze andere vormen.

## **PARTICULIERE VERHUURDERS**

### **Zicht op huurders/klanten**

Een eigenaar van een pand dat hij of zij verhuurt, gaat een relatie aan met zijn of haar huurders. Bij onrechtmatige bewoning is deze relatie verstoord of zelfs afwezig omdat de verhuurder niet weet wie in het verhuurde pand woont. Een onderhuurder zal niet snel aan de eigenaar/verhuurder doorgeven dat onderhoud aan bijvoorbeeld dak of kozijnen nodig is. Daarmee brengt hij zijn onrechtmatige woonsituatie immers in gevaar. Dit maakt het voor de verhuurder moeilijk om zijn panden goed te beheren.

### **Leefbaarheid en overlast**

Wat betreft leefbaarheid en overlast verschilt de particuliere verhuurder niet van een woningcorporatie. De redenen voor aanpak zijn gelijk.

### **Mislopen inkomsten**

Door onrechtmatige bewoning is de doorstroom in het bezit van een particuliere verhuurder of belegger lager dan zou kunnen, net zoals bij corporatiewoningen. Particuliere verhuurders hebben daardoor ook minder mogelijkheden om de huurprijzen aan te passen bij een nieuwe huurder.

Omdat hun eigendom onrechtmatig wordt bezet, is het ook niet mogelijk om het pand te verkopen (uit te ponden). Daarmee lopen eigenaars/beleggers inkomsten mis. Ook kunnen rechtmatige huurders huurverlaging eisen wanneer er in de omgeving te veel overlast is door onrechtmatige situaties in panden van dezelfde eigenaar. Bij onrechtmatige doorhuur verdient iemand anders geld aan het eigendom van de verhuurder zonder dat deze daar weet van heeft. Dat voelt bij veel eigenaars aan als diefstal.

## HUURDERS(ORGANISATIES)/BEWONERS

### Eerlijke kansen op woning

Onrechtmatige bewoning heeft een negatieve invloed op de verdeling van woningen. De wachtlijsten worden langer. Door de beperkte doorstroom op de woningmarkt komt er weinig aanbod vrij. Onrechtmatige bewoning draagt bij aan deze negatieve ontwikkeling en zorgt voor verdringing op de woningmarkt. Aanpak van onrechtmatige bewoning is goed voor het rechtvaardigheidsgevoel.

### Rechtmatige huurder staat sterker

Onrechtmatige huurders hebben een zeer zwakke positie tegenover de onrechtmatige verhuurder. Zij zijn min of meer overgeleverd aan zijn of haar grillen. De onrechtmatige verhuurder kan huurprijzen naar eigen goeddunken vragen, ook al is deze prijs veel te hoog voor het verhuurde. Ook sluiten beiden meestal geen huurcontract met elkaar af, wat de (bewijs)positie ook niet echt sterk maakt. Wil de verhuurder de huurder op straat zetten dan heeft deze laatste weinig mogelijkheden om dit aan te vechten of tegen te gaan. Wanneer de instanties optreden, wordt de onrechtmatige huurder vaak het zwaarst getroffen. In veel gevallen is hij/zij de woning kwijt, een grote som borg en krijgt hij/zij geen vervangende woonruimte.

### Leefbaarheid en overlast

Indien de onrechtmatige bewoning de omwonenden overlast bezorgt of het wonen voor hen (brand-) onveilig maakt, hebben omwonenden baat bij de aanpak daarvan.



## Bijlage 3

### Financiële schadevordering als onderdeel van beleid

Soms kan gekozen worden voor een schadevordering op de frauderende hoofdhuurder. Voor een schadevordering is het noodzakelijk dat de eisende partij aantoonbaar schade heeft geleden of, anders gezegd, de eisende partij moet een titel hebben om te kunnen vorderen.

De tekst van het gebruikte huurcontract en/of de gebruikte standaardvoorwaarden kan het makkelijker of moeilijker maken om aan te tonen dat er sprake is van een titel. Hieronder worden elementen genoemd, die onderdeel uit kunnen maken van een financiële schadevordering van de corporatie op de frauderende huurder.

#### **Gemiste huurharmonisatie**

Als de woning niet frauduleus maar op de correcte wijze was gemuteerd, dan had de corporatie de huur geharmoniseerd. De woningcorporatie heeft dus schade geleden door het ontbreken van huurharmonisatie. Dit bedrag kan worden vermeerderd met de wettelijke rente.

#### **Mutatiekosten**

Als er mutatiekosten worden gemaakt, kunnen die, zoals in de standaardvoorwaarden beschreven, worden verhaald op de huurder.

#### **Onterecht toegewezen verhuiskostenvergoeding**

Als de formele huurder een verhuiskostenvergoeding heeft gekregen, kan deze worden teruggevorderd als blijkt dat hij/zei ten tijde van de verstrekking niet in de huurwoning woonde. Ook hier kan het bedrag worden verhoogd met de wettelijke rente. Bovendien kan het bedrag worden verhoogd met een redelijk bedrag aan gemaakte kosten voor het begeleiden naar en andere woning.

#### **Dossierkosten**

Kosten gemaakt voor het in beeld brengen en compleet maken van het betreffende dossier. Hieronder kunnen begrepen worden: kosten voor datavergelijkingen, interne kosten zoals inzet van woonconsulenten (tegen integrale kostprijs, dus inclusief kosten voor werkplek, overhead etc.), externe kosten zoals kosten voor juridische ondersteuning en voor een eventuele rechtsgang.

#### **Opportunity costs**

Als de hoofdhuurder bij confrontatie met de feiten niet meewerkt, maar juist tegenwerkt bij het helder krijgen van de werkelijke situatie, leidt de corporatie extra schade: er moeten extra kosten worden gemaakt om de feiten helder te krijgen en de corporatie had in die extra tijd ook andere dossiers kunnen oplossen. Belangrijk is dan dat de corporatie duidelijk kan aantonen welke baten er normaal gesproken te verwachten zijn bij een opgeloste woonfraudezaak. Bovendien moet de corporatie kunnen laten zien aan de rechter hoeveel tijd normaal gesproken (zonder serieuze tegenwerking van de frauderende huurder) aan een woonfraude zaak wordt besteed om tot een goed einde te komen.

#### **Rentekosten bij uitgestelde verkoop**

Als een woning genomineerd staat voor verkoop en door de woonfraude de verkoop is uitgesteld, heeft de corporatie door de uitgestelde verkoop extra rentekosten moeten betalen.

### **Boete**

Om een boete te kunnen opleggen moet het huurcontract of anders tenminste de standaardvoorwaarden een boeteclausule bevatten, die stelt dat doorverhuren en/of onderverhuur niet is toegestaan op straffe van een boete ter grootte van een bepaald bedrag per bepaalde periode, bijvoorbeeld €25 per dag.

### **Afromen gemaakte winst**

Om de gemaakte winst bij de rechter succesvol te kunnen claimen is het noodzakelijk dat het huurcontract of tenminste de standaard voorwaarden duidelijk stellen, dat doorverhuur niet is toegestaan en dat door de onderhuurder betaalde bedragen boven de formele huur aan de corporatie toekomen. Alternatief, om zonder juridische complicaties toch de gemaakte winst op doorverhuur te reduceren, is de belastingdienst informeren over de door de frauderende huurder genoten inkomsten. De standaard boete die de belastinginspecteur over verzwegen inkomsten hanteert is een verdubbeling van de belasting die normaal over de inkomsten zou zijn geheven, verhoogd met heffingsrente.

## **Colofon**

Uitgave	SEV
Auteurs	Willem-Frederik Metzelaar, Aart Pellikaan, MB-ALL Jasper van der Wal
Vormgeving omslag	Ontwerpwerk, Den Haag
Opmaak	Karien van Dullemen, Rotterdam
Druk omslag	Drukkerij Goos, Ouderkerk aan den IJssel

Rotterdam, november 2006.