



SEV



AANPAK ONRECHTMATIGE BEWONING

Handreiking voor gemeenten, corporaties en particuliere verhuurders

AANPAK ONRECHTMATIGE BEWONING

**Handreiking voor gemeenten, corporaties
en particuliere verhuurders**

VOORWOORD

'Beter een goede buur dan een verre vriend...' zo luidt het gezegde.

Maar niet wanneer die buur wiet teelt, zo gastvrij is dat er vele landgenoten mogen wonen, of zijn/haar woning steeds maar weer aan een andere onderhuurder doorverhuurt.

Het veelkoppige monster van de onrechtmatige bewoning kent diverse verschijningsvormen. Deze lopen uiteen van tamelijk onschuldig tot crimineel. In sommige gevallen veroorzaakt onrechtmatige bewoning weinig overlast, in andere gevallen leidt het tot zeer onwenselijke uitwassen. In alle gevallen worden met onrechtmatige bewoning geldende afspraken of spelregels met voeten getreden. En dat rechtvaardigt te allen tijde een voortvarende aanpak.

Een geheel vernieuwde SEV startte in januari van dit jaar (2005) met drie nieuwe experimentenprogramma's. Een van de drie kreeg de titel: 'Keer de verloedering!'

Doel van het programma is het ontwikkelen van nieuwe en verrassende aanpakken voor wijken, buurten of straten die in staat van verloedering verkeren. Aanpakken om grip te krijgen, onmacht te bestrijden en aanwezige krachten te activeren en vooral het woonplezier weer terug te brengen: bijvoorbeeld van onveilig naar weer 'met een gerust hart op straat'. Dit vraagt om vitale samenwerking tussen verantwoordelijke partijen.

Ook de aanpak van onrechtmatige bewoning vraagt om intensieve en vitale samenwerking. Een onverwachte en motiverende coalitie van bestuurders, gemeenteambtenaren, instanties, burgers, corporaties en particuliere verhuurders kan de problematiek aan. Met deze publicatie biedt de SEV deze vitale coalities 'onrechtmatige bewoning' alvast een handreiking. De SEV wenst hen een vruchtbare aanpak en veel resultaat.

Christel Kriebber

Programmabegeleider SEV

INHOUDSOPGAVE

1	Aanpak onrechtmatige bewoning op de agenda	5
1.1	Inleiding	5
1.2	Werkwijze	6
1.3	Wat is onrechtmatige bewoning?	6
2	Naar een aanpak van onrechtmatige bewoning	9
2.1	Redenen om onrechtmatige bewoning aan te pakken	9
2.2	Randvoorwaarden bij het begin	12
2.3	Organisatie en samenwerking	13
2.4	Training en arbeidscapaciteit	14
2.5	Kosten en baten	16
3	Bruikbare instrumenten	17
3.1	Opsporingsinstrumenten	17
3.2	Juridische instrumenten	21
3.3	Preventieve instrumenten	27
4	Denkrichting voor experimenten	29
	Samenvatting	30
	Bijlagen	
1	Voorbeelden	33
2	Namen en adressen contactorganisaties	37
3	Lijst geraadpleegde bronnen	38

Hoofdstuk 1

AANPAK ONRECHTMATIGE BEWONING OP DE AGENDA

Wie kent de voorbeelden niet?

De louche pandjesbaas die maar zo veel mogelijk kamertjes in zijn pand timmert voor verhuur. De uitkeringsgerechtigde die zijn huurwoning onderverhuurt, omdat hij intrekt bij zijn nieuwe vriendin maar zijn uitkering niet kwijt wil.

De huurwoning waar wel heel veel (illegaal in Nederland verblijvende) familieleden bij hun hurende land-van-herkomst-genoot zijn ingetrokken.

De huurwoning die aan de binnenzijde meer weg heeft van een wietplantage.

De tante met een koopwoning die haar huurflat in Amsterdam aanhoudt om aan haar nichtjes te verhuren die daar studeren.

Het dealerspand, vol met junks die daar gebruiken, rondhangen en slapen.

1.1 Inleiding

Het koepelbegrip 'onrechtmatige bewoning' heeft veel verschijningsvormen, uiteenlopend van tamelijk onschuldig tot zeer crimineel. Er is nauwelijks iets bekend over de omvang van onrechtmatige bewoning, die, in welke vorm dan ook, feitelijk niet door de beugel kan.

Onrechtmatige bewoning heeft ongewenste negatieve gevolgen, echter ook deze variëren naar verschijningsvorm. Zo tast onrechtmatige bewoning bijvoorbeeld de leefbaarheid in buurt en wijk aan: overlast door overbewoning, verminderde sociale cohesie door een groter verloop, onrechtmatige huurders die geen binding met de buurt hebben en malafide verhuurders die hun panden laten verslonzen. Het brengt de veiligheid van onderhuurders en omwonenden in gevaar wanneer panden niet voldoen aan bouwvoorschriften en brandveiligheidseisen. De wachttijden voor een sociale huurwoning in een grote stad zijn lang; het onrechtmatig doorverhuren van woningen belemmert een eerlijke verdeling. Verder verliest de verhuurder elk zicht op zijn huurders (hetgeen pijnlijk duidelijk werd tijdens de Bijlmerramp).

De nadelige gevolgen van onrechtmatige bewoning rechtvaardigen een voortvarende aanpak. Woningen komen vrij voor eerlijke verdeling, de aanpak bevordert de (sociale) veiligheid, de overlast neemt af en de leefbaarheid verbetert.

Onder de afgelopen kabinetten groeide de belangstelling voor de aanpak van onrechtmatige bewoning. In 2001 stuurde toenmalig staatssecretaris Remkes al een circulaire over de noodzaak en de mogelijkheden van de aanpak van onrechtmatige bewoning (MG 2001 - 14) naar de Nederlandse gemeenten. Daarbij kwam een Ledenbrief van de VNG (Lbr. 01/46) die de problematiek verder uitdiepte. Tevens richt de Illegalennota uit 2004 zich hoofdzakelijk op de huisvesting van illegalen die meestal zijn aangewezen op onrechtmatig wonen.

Ook het huidige kabinet onderkent de noodzaak van de aanpak van onrechtmatige bewoning. Zeer recent bracht de VROM-Inspectie haar rapportage 'Bestrijding van onrechtmatige bewoning' uit (november 2004). Deze monitor nam 13 gemeenten onder de loep. Voornamelijk (maar niet uitsluitend) grote en middelgrote gemeenten kennen het probleem van onrechtmatige bewoning. De belangrijkste conclusies uit het rapport zijn dat de bestrijding van onrechtmatige bewoning brede wijkgerichte aanpak vereist én dat gemeenten vooral praktische handvatten wensen voor een effectieve en efficiënte aanpak.

Het ministerie van VROM en de SEV namen samen het initiatief om een dergelijke handreiking met handvatten voor een brede aanpak op te stellen. Ook Vastgoed Belang, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Aedes – koepel voor woningcorporaties – droegen actief bij aan deze handreiking.

Deze handreiking zet alle bestaande mogelijkheden van de aanpak van onrechtmatige bewoning en de daarbijbehorende wet- en regelgeving op een rij. De publicatie gaat heel praktisch in op alle aspecten die een rol spelen in de aanpak. Het is geschreven voor beleidsmakers en medewerkers van gemeenten, particuliere verhuurders en woningcorporaties. De SEV verwacht dat deze handreiking in een behoefte voorziet en deze de aanpak van onrechtmatige bewoning in een stroomversnelling brengt.

1.2 Werkwijze

Voorafgaand aan deze publicatie voerden Jasper van der Wal en Chris Stuart in opdracht van de SEV een inventarisatie van informatie en projecten uit. Zij spraken met praktijkmedewerkers over hun werkwijzen en de daarbijbehorende do's en don't's.

Verder begeleidde een actieve commissie, bestaande uit de in de vorige paragraaf genoemde partijen, het totstandkomen van deze publicatie.

1.3 Wat is onrechtmatige bewoning?

Onrechtmatige bewoning staat sinds een aantal jaren steeds meer in de belangstelling van bestuurders, huurders en verhuurders. Onrechtmatige bewoning is een verzamelbegrip voor een fenomeen dat vijf verschillende verschijningsvormen kent. In de praktijk komen deze vormen gecombineerd voor.

Onrechtmatige bewoning

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

Onrechtmatige doorverhuur

De tweede vorm van onrechtmatige bewoning is dat een woning geheel of gedeeltelijk zonder medeweten en toestemming van de verhuurder wordt doorverhuurd. Het kan hier gaan over sociale huurwoningen, maar ook om woningen van particuliere verhuurders. Deze vorm van onrechtmatige bewoning is een privaatrechtelijke aangelegenheid waarbij optreden primair op de weg van de verhuurder ligt. De verharende corporatie of particuliere verhuurder zal de zaak moeten aanpakken.

Onrechtmatig gebruik

Een woning kan ook voor andere doeleinden dan reguliere huisvesting worden gebruikt. Een extreme variant van onrechtmatig gebruik is verkamering van een woning, ook wel illegale pensionvorming of beddenverhuur genoemd. In het extreemste geval huren 'bewoners' een matras voor een aantal uren. Door de overbewoning die dit veroorzaakt kunnen onveilige situaties ontstaan. Andere vormen van onrechtmatig gebruik zijn prostitutie, drugsverkoop en het onderbrengen van een hennepkwekerij. Onrechtmatig gebruik kan zowel een publiekrechtelijke als een privaatrechtelijke aangelegenheid zijn.

Twee andere vormen van onrechtmatige bewoning noemen we hier wel, maar worden in deze publicatie niet verder behandeld omdat die problematiek op een andere manier kan worden aangepakt, of met de aanpak van de eerste drie vormen reeds worden meegenomen.



Bewoning door illegalen

Een van de speerpunten uit de recente Illegalennota (voorjaar 2004) is de aanpak van bewoning door en verhuur van woningen aan illegalen. Het beleid wil uitbuiting van illegalen door malafide verhuurders zo onaantrekkelijk mogelijk maken. 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.

In deze publicatie komt de huisvesting van illegalen verder niet apart aan bod. De focus ligt in deze publicatie op onrechtmatige bewoning. Het gaat erom of de woning onrechtmatig wordt bewoond, doorverhuurd of gebruikt ongeacht de verblijfsstatus van de bewoner.

Permanente bewoning van recreatiewoningen

Een vorm van onrechtmatige bewoning die deze publicatie niet behandelt, is de permanente bewoning van recreatiewoningen. Indien iemand permanent woont op een adres waar dat slechts tijdelijk wordt toegestaan, is er eveneens sprake van onrechtmatige bewoning. De aanpak van deze vorm wijkt zodanig af van de hierboven gedefinieerde vormen, dat deze publicatie hier verder niet op ingaat.

Hoofdstuk 2

NAAR EEN AANPAK VAN ONRECHTMATIGE BEWONING

2.1 Redenen om onrechtmatige bewoning 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 opgeleverde 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 drugspannen 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.

2.2 Randvoorwaarden bij het begin

In deze paragraaf beschrijven we de randvoorwaarden voor de aanpak van onrechtmatige bewoning. Er is geen pasklare aanpak voor de bestrijding van onrechtmatige bewoning. Per gemeente moeten afspraken worden gemaakt met de lokale partijen. In de eerder aangehaalde circulaire MG 2001-14 wordt gepleit voor 'maatwerk op lokaal niveau'. De aanpak van onrechtmatig gebruik van een woning is anders dan de aanpak van illegale verhuur. Bij onrechtmatig gebruik zijn frequenter panden van particuliere verhuurders betrokken dan bij onrechtmatige doorverhuur, waar het vaker om corporatiebezit gaat. In een gemeente waar onrechtmatig gebruik het grootste probleem is moeten dus andere afspraken worden gemaakt met andere partners dan in een gemeente waar onrechtmatige doorverhuur het grootste probleem is.

Doelstellingen

Het is erg belangrijk om vooraf duidelijke doelen te stellen. Wat beoog je met de aanpak? In veel gevallen wordt een projectaanpak onrechtmatige bewoning gecombineerd met de aanpak van andere vormen van fraude, zoals bijstandsfraude of belastingfraude. Bij dergelijke integrale projecten is het doel niet enkel het opsporen en rechtekken van onrechtmatige bewoning, maar breder: het aanpakken van adresgebonden fraude in het algemeen. Onrechtmatige bewoning is een aspect van adresgebonden fraude. De focus zal in een dergelijke opzet minder sterk op onrechtmatige bewoning liggen dan in een aanpak die puur is gericht op het aanpakken van onrechtmatige bewoning. Het aantal opgespoorde en aangepakte gevallen van onrechtmatige bewoning zal dan waarschijnlijk ook lager zijn.

Verskil in doelen geeft verschil in resultaat

Het grootste verschil tussen Amsterdamse project 'Zoeklicht' en de 'leegstandscontroles' die de Algemene Woningbouw Vereniging (AWV) in Amsterdam houdt, is dat bij Zoeklicht de aandacht uitgaat naar adresgebonden fraude. Bij de leegstandscontroles gaat het enkel om het controleren of een pand echt leeg staat en niet onrechtmatig wordt gebruikt of bewoond.

Geografische afbakening

Door de bestrijding van onrechtmatige bewoning te richten op een afgebakend gebied, kan je gericht en intensief een verdacht gebied nalopen. Dit kan op het niveau van woonblokken, straten, buurten, wijken of stadsdelen. Door systematisch alle (verdachte) panden langs te gaan kam je het gekozen gebied uit. Een bijkomend voordeel van een gebiedsgerichte aanpak is dat je goed kan monitoren wat de resultaten en gevolgen van de aanpak zijn. Bijvoorbeeld het waterbed-effect waarbij het verschijnsel zich verplaatst van het gebied waar de aanpak intensief is naar een ander gebied, kan zichtbaar worden gemaakt. Je moet dan wel de nabijgelegen gebieden die kwetsbaar zijn voor onrechtmatige bewoning onderzoeken.

Afspraken vooraf

Cruciaal bij het begin van de aanpak van onrechtmatige bewoning is het maken van afspraken met de partijen die bij het project worden betrokken. Door vooraf met alle partijen af te spreken wat de inzet is per partij, voorkom je dat de aanpak halverwege spaak loopt op onduidelijkheid in de uitvoering, financiële tekorten of een gebrek aan capaciteit. Denk bijvoorbeeld aan middelen die partijen kunnen en willen inzetten (in menskracht, expertise en financiën) en welke acties de partijen van elkaar mogen verwachten. Speciale aandacht verdienen de afspraken over het uitwisselen en vergelijken van bestanden en huurdersgegevens. Er moeten afspraken worden gemaakt tussen de corporaties en de gemeente waarin de bescherming van de privacy van burgers is gegarandeerd bij het vergelijken van bestanden. In circulaire MG 2001 - 14 staat dat gemeenten bij verordening kunnen regelen dat gegevens mogen worden uitgewisseld. De wettelijke grondslag daarvoor is artikel 100 van de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) (of artikel 96 Wet GBA zoals in Rotterdam toegepast).

2.3 Organisatie en samenwerking

De aanpak van onrechtmatige bewoning blijkt het meest effectief wanneer de partijen nauw samenwerken. De partijen hebben elkaar vooral nodig voor uitwisseling van informatie. Alle partijen beschikken over stukjes van de puzzel.

Zo heeft de verhuurder huurdergegevens van een verdacht adres, en weet de gemeente wie er staan ingeschreven, op wiens naam een eventuele huisvestingvergunning of parkeervergunning of uitkering staat. Al deze stukjes informatie zijn nodig om de onrechtmatige bewoning op een bepaald adres daadwerkelijk te kunnen hardmaken. Hoofdstuk 3 geeft meer informatie over de afspraken die gemeente en verhuurders met elkaar moeten maken over de uitwisseling van gegevens.

Afhankelijk van de gekozen insteek en lokale verschillen zijn ook allerlei andere partijen (naast corporaties en particuliere verhuurders) te betrekken bij de opsporing en aanpak van onrechtmatige bewoning.

De mogelijk te betrekken gemeentelijke diensten zijn:

- stadsdelen (in Rotterdam en Amsterdam);
- dienst Wonen/Woningtoezicht/Handhaving;
- dienst Burgerzaken/GBA;
- dienst Sociale zaken en Werkgelegenheid;
- politie;
- brandweer.

Meest voorkomende andere partners in de aanpak van onrechtmatige bewoning:

- energiebedrijven;
- uitkeringsinstanties;
- Kamer van Koophandel;
- Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND);
- Vreemdelingenpolitie;
- Fiscale Inlichtingen en OpsporingsDienst (FIOD);
- Sociale Inlichtingen en OpsporingsDienst (SIOD);
- Ministerie van VROM (IOD).

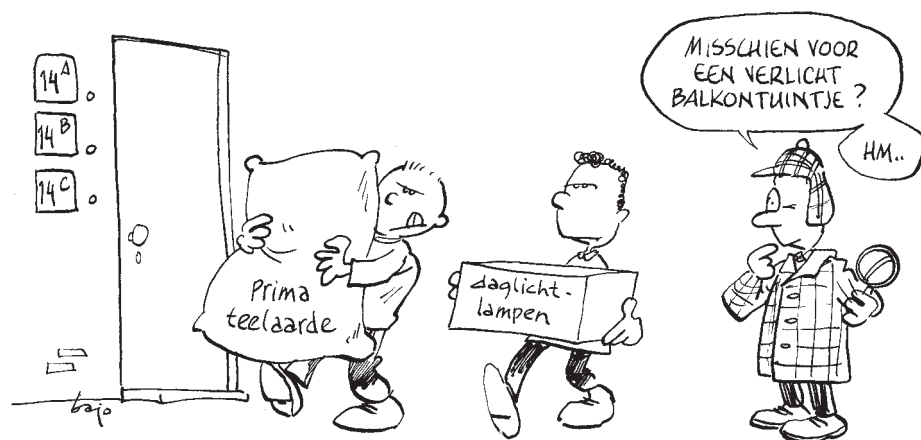
2.4 Training en arbeidscapaciteit

De aanpak van onrechtmatige bewoning is arbeidsintensief, maar lonend. Veruit de meeste capaciteit gaat in de opsporing, het onderzoek en de opbouw en behandeling van de dossiers zitten. Ook maakt de juridische ondersteuning bij het verzamelen en ordenen van het bewijsmateriaal en de inzet die nodig is voor een eventuele rechtsgang de aanpak van onrechtmatige bewoning arbeidsintensief. Het is dus cruciaal om voldoende arbeidscapaciteit te hebben, zowel in handhavers/controleurs als in juristen. Onrechtmatige bewoning aanpakken vereist specifieke kennis en vaardigheden.

Opsporing en controle

Dossiervorming en het onderzoek op een adres zijn belangrijk. Adresbezoek is om daadwerkelijk te constateren dat er sprake is van onrechtmatige bewoning en dit door de onderhuurder schriftelijk te laten verklaren.

De controleurs die adressen bezoeken zijn goed getraind in het oppikken van kleine signalen die duiden op onrechtmatigheid. De controleurs voeren gesprekken om de onderhuurders te laten meewerken. Dergelijke gesprekken zijn niet gemakkelijk. De controleurs die deze gesprekken voeren, behoeven goede gesprekstechniek om de verhalen en smoezen die de onderhuurder



vertelt te ontrafelen. Deze zal immers niet snel toegeven dat hij of zij inderdaad onrechtmatig huurt met het risico de woning te moeten verlaten.

De praktijk leert dat opsporing en controle een fulltime functie is. Succesvolle bestrijding van onrechtmatige bewoning vraagt om ruime capaciteit en training van de mensen die het gaan doen. De forse investering kan zeker de moeite waard zijn.

Momenteel ontwikkelt de Amsterdamse woningcorporatie AWW met een opleidingsinstelling een training voor aanpak onrechtmatige bewoning. Deze gaat in dit jaar (2005) van start.

De juridische kant

De aanpak van onrechtmatige bewoning vraagt om inzet van juristen. Juristen en controleurs werken samen aan de dossiers met het bewijsmateriaal voor een eventuele rechtsgang. De rechter is erg streng wat betreft de bewijslast. Terecht, want uiteindelijk gaat het over het mogelijk ontbinden van een huurovereenkomst en mensen die hun huis kwijtraken. Dat maakt dat een verhuurder de bewijslast goed op orde moet hebben bij een eventuele procedure. Hoofdstuk 3 gaat dieper in op de juridische procedures en de bewijslast.

Naar regulier beleid

Het is uiteindelijk zaak om van de bestrijding van onrechtmatige bewoning een permanente aangelegenheid te maken. Het mag niet gebeuren dat een half jaar na het succesvol afronden van een project alles weer bij het oude is. Mensen die onrechtmatige bewoning bestrijden, bouwen specifieke kennis en ervaring op. Die mag niet verloren gaan. Het blijkt goed mogelijk om in kleine, specialistische teams verder te werken. Kleine teams met voldoende kennis en ervaring kunnen veel werk verzetten.

Menskracht

De Amsterdamse corporatie AWW, waar de bestrijding van onrechtmatige bewoning een van de reguliere werkprocessen is, heeft sinds kort drie medewerkers die fulltime bezig zijn met de bestrijding van onrechtmatige bewoning. In 2003 hebben twee personen bij de AWW samen 398 dossiers afgewikkeld, wat leidde tot 130 huuropzeggingen. Slechts in enkele gevallen kwam het hierbij tot een gang naar de rechter. In 2003 kreeg de AWW 545 meldingen van onrechtmatige bewoning binnen. De AWW-medewerkers streven ernaar 200 dossiers (meldingen) per persoon per jaar af te handelen.

In het project Onrechtmatig Wonen (2004) streeft de gemeente Den Haag naar het terug in goed beheer brengen van 275 panden per jaar. Daarvoor heeft de gemeente 15,5 projectmedewerkers aangesteld. Het project in Den Haag richt zich hoofdzakelijk op particuliere verhuurders, en dan met name op de bestrijding van onrechtmatig gebruik. De doelstelling van 275 panden in goed beheer per jaar wordt gehaald op meer dan 500 meldingen van onrechtmatige bewoning per jaar. De publiekrechtelijke procedures vergen over het algemeen veel meer tijd en inzet dan privaatrechtelijke procedures die corporaties en particuliere verhuurders eventueel moeten voeren. Ook staat de gemeente 'verder van de panden af' dan de AWW. Daar gaat het om hun eigendom, de gemeente Den Haag heeft de panden niet in bezit.

Bron: Interview met Abdel Karim en Dick Damsma (AWV) en Ruud Hekking (gemeente Den Haag)

2.5 Kosten en baten

De aanpak van onrechtmatige bewoning brengt verschillende kosten en baten met zich mee. Het gedegen onderzoek maakt de aanpak arbeidsintensiever, evenals samenwerking met verschillende partijen. Ten slotte vragen ook de te voeren juridische procedures aardig wat capaciteit. Dit alles kost flink wat geld. Toch zijn de investeringen in het bestrijden van onrechtmatige bewoning zeker de moeite waard. De mogelijke baten van de aanpak van onrechtmatige bewoning:

1. Een toename van de leefbaarheid en veiligheid.
2. Een beter geregleerde woningmarkt.
3. Snellere herstructurering doordat de leeg-opgeleverde woningen gemakkelijker kunnen worden gesloopt.
4. Ruimte voor huurharmonisatie.
5. Hogere verkoopsnelheid van woningen doordat deze leeg worden opgeleverd.
6. Geen uitkering van verhuiskostenvergoeding en het verzorgen van herhuisvesting bij onrechtmatige bewoning in herstructureringsgebieden.
7. Toename van de kwaliteit van de buurten zorgt voor een hogere vastgoedwaarde en de mogelijkheid tot het vragen van hogere huren.

Hoofdstuk 3

BRUIKBARE INSTRUMENTEN

In dit hoofdstuk staat de uitvoeringspraktijk centraal. Welke middelen worden ingezet, welke zijn bruikbaar in welke situatie en wat zijn de valkuilen en beperkingen van deze middelen. In de eerste paragraaf komen de opsporingsinstrumenten aan bod. Wat kan en moet je inzetten om een feitelijke situatie van onrechtmatige bewoning te constateren? De tweede paragraaf beschrijft de juridische mogelijkheden. De laatste paragraaf beschrijft enkele mogelijkheden tot preventie.

3.1 Opsporingsinstrumenten

Voordat onrechtmatige bewoning kan worden aangepakt moeten vermoedens hierover worden omgezet in concrete aanwijzingen en uiteindelijk in harde bewijzen. Daarvoor zijn verschillende instrumenten bruikbaar:

- omgaan met signalen;
- bestandsvergelijking;
- dossieropbouw en onderzoek;
- adresbezoek.

Omgaan met signalen

Het is belangrijk om bij de bestrijding van onrechtmatige bewoning alert te zijn op elk mogelijk signaal dat wijst op onrechtmatige bewoning. Deze signalen moeten centraal worden verzameld. Uit de wijken zelf is veel informatie te verkrijgen over de woonsituatie ter plekke. Deze informatie komt binnen via meldingen van bewoners (eventueel anoniem). Signalen zijn bijvoorbeeld dat er op een adres toch wel vaak wordt verhuisd, dat er steeds andere mensen in- en uitlopen of dat er steeds heel veel huisvuil staat. De G4-gemeenten hebben allemaal een telefonisch meldpunt onrechtmatige bewoning. Daar maken burgers gebruik van, blijkt uit cijfers van de gemeente Den Haag. Daar verdubbelde het aantal meldingen in 2003 bijna ten opzichte van het jaar daarvoor. Ook komen signalen van in de wijk actieve medewerkers als huismeesters en onderhoudsmensen van corporaties, van politie of brandweer.

Informatie uit de interne bedrijfsvoering van de verhuurder is evenzeer belangrijk. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de onderhuurder rechtstreeks aan de corporatie huur overmaakt onder zijn eigen naam. Deze persoon staat bij de corporatie niet bij die woning ingeschreven. Een alerte organisatie merkt dit op. Het is zaak om de medewerkers van de organisatie hierop attent te maken en hierover te instrueren.



Bestandsvergelijking

Na signalering begint de zoektocht naar bewijsmateriaal veelal door verschillende bestanden met informatie over dat adres met elkaar te vergelijken. Het uitwisselen van informatie mag echter niet zomaar. De Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) die elke gemeente voert, is niet vrij toegankelijk. Alleen bij gegronde vermoedens van onrechtmatigheid kan een verhuurder een uittreksel van dat adres krijgen om met zijn eigen gegevens te vergelijken. De verhuurder moet echter wel een corporatie zijn. En de corporatie moet met de gemeente afspreken dat zij bescherming van de privacy van burgers garandeert. Gemeenten kunnen bij verordening regelen dat gegevens mogen worden uitgewisseld. De wettelijke grondslag daarvoor is artikel 100 van de Wet GBA (MG 2001 - 14). De gemeente Rotterdam koos ervoor om de uitwisseling van gegevens op grond van artikel 96 Wet GBA in combinatie met de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP) in te richten (kabinetsstandpunt 23 april 2004, Kamerstukken II, 2003/04, 21 062, nr. 117). Woningcorporaties wordt, via een binnengemeentelijke afnemer, op grond van de WBP beperkte toegang verschaft tot gegevens uit de GBA (zie bijlage 1 voor voorbeelden).

Vaak komt onrechtmatige bewoning voor in combinatie met andere vormen van fraude, zoals inkomensfraude. Het is dus zinvol om via dergelijke wegen naar meer signalen te zoeken. Veel vergeleken bestanden om onrechtmatige bewoning op te sporen zijn: GBA, huisvestingsvergunningenregistratie, Onroerende ZaakBelasting, Sociale Dienst (uitkeringen), bestanden van energiebedrijven en het Kadaster. Bij het college Bescherming Persoonsgegevens kan worden getoetst of de aanpak met bestandsvergelijking niet in strijd is met de WBP of andere privacy-wetgeving.

Gemeenten mogen volgens de privacywetgeving geen gegevens verstrekken aan particulieren. Particuliere verhuurders krijgen dus geen inzage in de GBA. Toch is het wel mogelijk om informatie van de verhuurder te vergelijken met de GBA-gegevens op dat adres. Gemeente en verhuurders maken in dat geval afspraken over het aanleveren van huurdersgegevens aan de gemeente. De gemeente vergelijkt vervolgens die gegevens met de GBA en gegevens uit de huis-

vestingsvergunningenregistratie. Bij aangetroffen verschillen kan de betrokken gemeentelijke dienst gerichte controles uitvoeren. Wordt bij een controle daadwerkelijk een onrechtmatige situatie aangetroffen, dan is in overleg met de verhuurder actie te ondernemen. De private weg die de verhuurder dan moet bewandelen is over het algemeen sneller dan de publieke weg die een gemeente moet nemen.

De meningen over het gebruik van bestandsvergelijking lopen uiteen. Nadelig is het veelvoorkomende probleem van de bestandsvervuiling. Inwoners schrijven zich niet in of uit op een adres om uiteenlopende redenen. Het kan dus zijn dat de gegevens (niet) meer overeenkomen met de bestaande situatie, of deze nu onrechtmatig is of niet. In de gemeente Amsterdam maken ze bijvoorbeeld veel meer gebruik van bestandsvergelijking als startpunt voor de aanpak van onrechtmatige bewoning dan in Den Haag, waar het instrument meer ondersteunend wordt ingezet.

Dossieropbouw en onderzoek

De inhoud van de dossiers wordt bij een eventuele rechtsgang gebruikt als bewijsmateriaal. Het is daarom cruciaal om de verzamelde informatie over een adres systematisch te ordenen. Opgevangen signalen moeten worden nagetrokken en verzameld in een dossier per adres. Vaak wijzen de vele kleine signalen samen erop dat de woonsituatie op dat adres niet klopt. Gewapend met de verzamelde feiten uit het dossier vindt een controle aan huis plaats of inderdaad sprake is van een onrechtmatige situatie. Het is belangrijk dat het opstellen van de dossiers in goed overleg gaat met juristen. Door de dossiers te ordenen naar wijk, buurt en blok is het gemakkelijker om een gebiedsgericht project op te zetten. Het afhandelen van de dossiers in de aanpak van onrechtmatige bewoning kan verschillen.



Vlaggetjesmethode

De Vlaggetjesmethode gaat uit van het aantal signalen en meldingen per adres. Hoe meer meldingen en signalen, des te groter de kans op een onrechtmatige bewoning. De adressen met de meeste meldingen komen vervolgens als eerste aan de beurt voor een adresbezoek en een daadwerkelijke aanpak. Voordeel van deze methode is dat de beschikbare capaciteit gericht wordt ingezet op de meest kansrijke gevallen. De methode geeft een hoog rendement en voorkomt adresbezoeken waarbij achteraf helemaal geen sprake blijkt van een onrechtmatige situatie. Gezien de arbeidsintensieve aanpak van onrechtmatige bewoning is dat geen overbodige luxe. Nadeel van de vlaggetjesmethode kan zijn dat dossiers met slechts enkele signalen niet of heel laat worden opgepakt, terwijl dat adres wel degelijk onrechtmatig wordt bewoond.

Systematische methode

Bij de systematische methode is het voorste dossier als eerste aan de beurt en elk dossier wordt opgepakt. Als uit het dossier blijkt dat een controle de moeite waard is, wordt het betreffende adres verder onderzocht. De controleur neemt contact op met de huurder en gaat eventueel op adresbezoek. Het is heel goed mogelijk dat bij controle de bewoning rechtmatig blijkt. Deze manier van dossieronderzoek en de verwerking vraagt om prioriteiten in de aanpak. Sommige situaties zijn urgenter dan anderen. Zo geeft de Amsterdamse corporatie AWW prioriteit aan dossiers bij melding van overlast op een verdacht adres in een buurt waar de leefbaarheid toch al onder druk staat: bij vermoedens van onrechtmatige bewoning in combinatie met criminaliteit zoals hennepkweek en bij vermoedens van onrechtmatige bewoning in combinatie met huurachterstand op het betreffende adres. Bij deze prioriteitsdossiers volgt direct controle op het adres.

Adresbezoek door de verhuurder

Om een geval van onrechtmatige bewoning echt aan te pakken moet de verhuurder ter plaatse constateren dat er daadwerkelijk sprake is van onrechtmatige bewoning. Op het adres moet iemand anders worden aangetroffen dan de officiële bewoner (de hoofdhuurder). De succesvolle afwikkeling van een geval van onrechtmatige bewoning staat of valt bij het adresbezoek. Treft de controleur een onderhuurder aan, dan wordt deze geconfronteerd met de verzamelde feiten uit het dossier.

Een onderhuurder geeft de onrechtmatige situatie niet snel toe. Voor de beëindiging van de onrechtmatige bewoning is dit echter erg belangrijk. De controleurs trachten de onderhuurder hiertoe te overreden. Geeft deze toe dan vragen zij de onrechtmatige bewoning schriftelijk te verklaren. Met deze verklaring op zak wordt vervolgens de hoofdhuurder geconfronteerd en verzocht om de onrechtmatige situatie te beëindigen, dan wel het huurcontract te beëindigen. De praktijk leert dat in het merendeel van de gevallen de huurovereenkomst inderdaad wordt beëindigd. In sommige gevallen is hiervoor een privaatrechterlijke procedure nodig.

Adresbezoek door de gemeente

Indien de gemeente onrechtmatige bewoning aanpakt, gaat ook zij ter plaatse de onrechtmatige situatie vaststellen. De werkwijze is vergelijkbaar met die van een verhuurder. Blijkt onrechtmatige bewoning, dan kan de gemeente via publiekrechtelijke weg verdere actie ondernemen. In extreme situaties, waarbij bijvoorbeeld de veiligheid van de bewoners en/of omwonenden direct in gevaar komt, kan een pand bijvoorbeeld op last van de brandweer direct geheel of gedeeltelijk

worden afgesloten. Tevens heeft een gemeente de mogelijkheid de eigenaar van een onrechtmatig bewoond adres te vragen via de privaatrechtelijke weg de situatie te beëindigen. Dat is minder tijdrovend. Ten slotte kan een gemeente in bepaalde gevallen met behulp van het strafrecht actie ondernemen door aangifte te doen.

3.2 Juridische instrumenten

Onrechtmatige bewoning hoeft meestal niet via juridische weg te worden aangepakt. Door goed onderzoek en overredingskracht komt hieraan vaak vrijwillig een einde. De illegale onderverhuurder en onderhuurder gaan in dat geval vrijwillig akkoord met de beëindiging van hun (onder)huurovereenkomsten. De onderverhuurder kan bijvoorbeeld ook de onderhuurder bewegen de huur te beëindigen.

Als in der minne schikken niet mogelijk blijkt, zal de verhuurder via de rechter moeten proberen een einde te maken aan de onrechtmatige bewoning.

Privaatrecht

Corporaties en particuliere verhuurders kunnen onrechtmatige bewoning via privaatrechtelijke weg beëindigen. Ze hebben de situatie zelf geconstateerd of zijn na gemeentelijke controle gewezen op de onrechtmatige situatie. Het gaat hier om de tweede vorm van onrechtmatige bewoning ('strijd met het huurcontract') zoals in het eerste hoofdstuk beschreven. Een woning wordt geheel of gedeeltelijk zonder medeweten en zonder toestemming van de verhuurder doorverhuurd. De vraag is welke middelen dan ter beschikking staan om die situatie op te heffen.

Aanzegging/sommatie

De illegale onderverhuurder blijkt niet bereid vrijwillig de onrechtmatige bewoning te beëindigen. De corporatie of particuliere verhuurder dient vervolgens de onderverhuurder formeel aan te zeggen c.q. te sommeren de onrechtmatige situatie te beëindigen of de huurovereenkomst op te zeggen. Een sommatie is een eerste stap voor een succesvolle gang naar de rechter om beëindiging van de situatie af te dwingen.

Kort geding

Als de onderverhuurder/huurder geen gehoor geeft aan de aanzegging/sommatie van de verhuurder, kan de verhuurder in kort geding ontruiming vorderen tegen zowel de onderverhuurder/huurder als de onderhuurder. Er zijn diverse redenen om te kiezen voor een kort geding tot ontruiming van de woning.

Een dergelijk kort geding is snel, kost dus minder en heeft een grote kans van slagen en valt dus te verkiezen boven een kort geding of (bodem)procedure waarin de verhuurder ontbinding van de huurovereenkomst vordert.

De praktijk leert dat bij zorgvuldig handelen de verhuurder een kort geding tot ontruiming vaak wint. Een bijkomend voordeel is dat de onderhuurder geen huurbescherming heeft op grond van artikel 7:269 van het Burgerlijk Wetboek. Bij toewijzing van de ontruiming door de voorzieningenrechter blijft de huurovereenkomst formeel in stand. De onderhuurder kan dus niet tot hoofdhuurder promoveren en zo een beroep op huurbescherming doen.

Bewijslast

Het is natuurlijk wel zaak om goed beslagen, dus met voldoende bewijsmateriaal, ten ijs te komen. Rechters stellen zware eisen aan de bewijslast. In ieder geval moeten voor een succesvolle gang naar de rechter naast de bevindingen van de controleur, de ontkenningen van onrechtmatige bewoning van de onderhuurder en de onderverhuurder worden vermeld, mét de weerleggingen hiervan door de hoofdverhuurder. De eisende partij staat sterk indien zij een getekende onderhuurovereenkomst kan tonen. Een schriftelijke verklaring van de onderhuurder is ook goed. Vaak is deze verklaring verkregen door een adresbezoek. Tevens doen verklaringen van omwonenden het prima.

Zoals gezegd brengt de eisende partij het onderzoeksdossier in als bewijsmateriaal. Het dossier moet dan wel zorgvuldig en compleet zijn. Wanneer voor de rechter kan worden aangetoond dat de onrechtmatige verhuurder feitelijk op een ander adres woont, staat de eisende partij ook erg sterk. De onderverhuurder/huurder heeft zich ingeschreven op een ander adres om bijvoorbeeld een parkeervergunning te kunnen aanvragen. Ten slotte zijn ook gegevens uit het kadaster goed bewijsmateriaal. Als daaruit blijkt dat de onrechtmatige verhuurder een woning ergens anders heeft gekocht, is de onrechtmatige verhuur en bewoning een uitgemaakte zaak.

Omkering van de bewijslast

Artikel 7:244 van het Burgerlijk Wetboek maakt de huurder van woonruimte niet bevoegd het gehuurde geheel of gedeeltelijk aan een ander in gebruik te geven. De hoofdhuurder van een zelfstandige woning is op grond van dat artikel wél bevoegd een deel van de woning aan een ander in gebruik te geven. Van dit artikel van regelend recht valt in het huurcontract af te wijken. Wanneer onderverhuur is verboden, moet de verhuurder stellen en aannemelijk maken dat er sprake is van wanprestatie (omdat de huurder in strijd met de wet (art. 7:244 BW) of het contract toch onderverhuurt). Er kan echter vanuit worden gegaan dat op de huurder de bewijslast ter zake van zijn hoofdverblijf rust. Indien de verhuurder stelt dat de huurder niet zelf in de woning woont en deze dus de gehele woning onderverhuurt, moet de huurder dit gemotiveerd betwisten. De rechter kan tot de conclusie komen dat de stellingen van de verhuurder aannemelijker zijn dan die van de huurder. Op grond daarvan acht de rechter bewezen dat de huurder niet zijn hoofdverblijf heeft in de gehuurde woning. De huurder mag dan tegenbewijs leveren. De rechter kan hem eventueel bevelen alsnog de ontbrekende gegevens te verstrekken.

Een verhuurder heeft ook de mogelijkheid in het huurcontract regelen dat de bewijslast bij onrechtmatige onderverhuur bij de huurder ligt. Dergelijke bewijsafspraken zijn geoorloofd, ook in algemene voorwaarden. Ook valt een verplichting op te leggen dat de huurder bij gebruik door anderen van de door hem gehuurde woning, moet aangeven wat er ter zake van dit gebruik aan de hand is. Deze verplichting kan worden versterkt met een boetebeding. Het verdient aanbeveling deze zaken in het huurcontract of in de algemene voorwaarden op te nemen.

Bodemprocedure

Mocht de eisende partij (de verhuurder) het kort geding tot ontruiming niet winnen, dan kan een bodemprocedure worden aangespannen. Hier wordt dan alsnog ontbinding van de huurovereenkomst geëist. De ervaring leert dat dit zelden nodig is.

Publiekrecht

Gemeenten kunnen onrechtmatige bewoning via publiekrechtelijke weg beëindigen. Het gaat om situaties waarbij een woning buiten de toewijzingsregels van de gemeente op grond van de Huisvestingswet aan een derde wordt verhuurd. Deze derde persoon komt volgens de toewijzingsregels van de gemeente niet in aanmerking voor de woning.

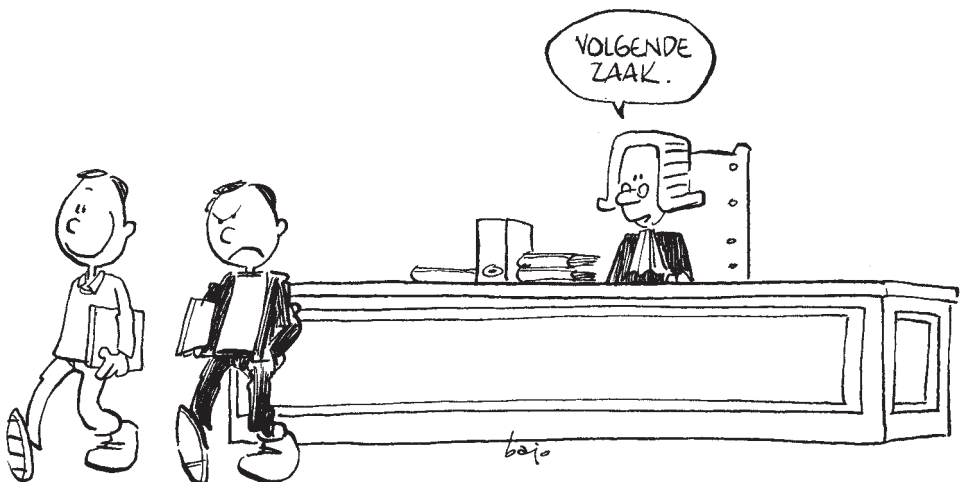
Aanschrijving/aanzegging op basis van de Huisvestingswet

De gemeente schrijft in beginsel de hoofdbewoner/eigenaar van het betreffende adres/pand aan om de in strijd met de Huisvestingswet zijnde situatie te herstellen naar een niet-strijdige situatie. De onrechtmatige huurder(s) moet(en) het pand binnen een gestelde termijn verlaten en de eigenaar/hoofdbewoner dient zelf aantoonbaar op het adres te gaan wonen of deze verhuren aan een persoon die wel daar mag wonen op grond van de Huisvestingswet. In het geval van kamerverhuur, of extremer, beddenverhuur waarbij het maximaal aantal bewoners wordt overtreden, dient de eigenaar de situatie terug te brengen naar het maximaal aantal toegestane bewoners. Dit aantal is geregeld in de lokaal geldende bouwverordening.

Dwangsom en bestuursdwang

Geeft de eigenaar geen gehoor aan de aanschrijving, dan kan de gemeente overgaan tot het opleggen van een dwangsom. Ook kan de gemeente bestuursdwang toepassen en de situatie zelf in orde (laten) maken. Daarvoor krijgt de eigenaar de rekening gepresenteerd. Procedures voor het toepassen van bestuursdwang en het opleggen van een dwangsom zijn tijds- en arbeidsintensief.

Ongeveer de helft van de Nederlandse gemeenten kent een Huisvestingsverordening. Daarin kunnen deze gemeenten regelen, dat om een woning in gebruik te mogen nemen, men een huisvestingsvergunning nodig heeft. Zonder huisvestingsvergunning mag men dus niet in de betreffende woning wonen. Wordt de Huisvestingsverordening op een bepaald adres overtreden (en dat is het geval bij onrechtmatige bewoning) dan kan de gemeente eisen dat de overtreding ongedaan wordt gemaakt onder dreiging van een dwangsom of toepassing van bestuursdwang.



Het is niet mogelijk om beide tegelijk in te zetten. Bij een dwangsom moet de aangeschreven persoon een dwangsom betalen en binnen een gestelde periode de gevraagde aanpassingen doen. Doet hij dat niet dan wordt de dwangsom verbeurd verklaard.

De hoogte van de dwangsom is variabel, evenals de periode waarover de dwangsom kan worden opgelegd. In Rotterdam wordt de dwangsom als volgt opgebouwd: de maandelijkse huur-opbrengst maal zes en een periode van tien dagen om de gevraagde maatregelen te treffen.

Het is bij toepassing van bestuursdwang niet van belang of de overtreder het in zijn (feitelijke of juridische) macht heeft om de overtreding ongedaan te maken. Artikel 5:24 lid 3 van de Algemene Wet Bestuursrecht verplicht uitsluitend om het besluit aan de overtreder bekend te maken, en aan enkele anderen. Vervolgens is het aan 'belanghebbenden' (lid 4) om onderling uit te maken wie door het ongedaan maken van de overtreding moet voorkomen dat de bestuursdwang feitelijk ook wordt uitgevoerd. Vaste jurisprudentie beschrijft dat de 'overtreder' degene is die het te handhaven voorschrift daadwerkelijk heeft geschonden. In het geval van onrechtmatige bewoning zal dat de onderhuurder zijn. Onder 'belanghebbenden' verstaat men de niet-overtreder die het in zijn macht heeft maatregelen te treffen ter beëindiging van de illegale situatie. Bij onrechtmatige bewoning gaat het dan over de onrechtmatige verhuurder.

Sluiting van een woning

Gemeenten kunnen panden sluiten. Met hulp van de Wet Victoria (art. 174a Gemeentewet) kan de gemeente een pand sluiten indien de openbare orde door gedragingen in het pand wordt verstoord of verstoord dreigt te raken. Vaak gaat het hier om drugspanden. Is het pand geen woning, dan kan de gemeente ook artikel 13b van de Opiumwet inzetten. De Wet Victor (Artikel 16a van de Woningwet) biedt gemeenten vervolgens de mogelijkheid om het beheer van het pand over te laten nemen door bijvoorbeeld een corporatie. Deze opgelegde beheerder stelt, na overleg met de eigenaar, een huurprijs en een beheersvergoeding (voor gemaakte kosten) vast. Het saldo hiervan is bestemd voor de eigenaar.

Naar aanleiding van het actieprogramma 'Rotterdam zet door' heeft de ministerraad eind 2004 ingestemd met een wetsvoorstel dat als doel heeft het vestigings- en investeringsklimaat in Rotterdam te versterken en de woonproblematiek aan te pakken. Onderdeel hiervan is het verruimen van de wet Victor (artikel 16a Woningwet), zodat huisjesmelkers meer effectief kunnen worden aangepakt. Het betreft een uitbreiding van de wettelijke gronden om specifieke panden te sluiten en het beheer over te nemen en dit onder te brengen bij een bonafide beheerder. Het gaat om panden die de leefbaarheid van de buurt aantasten en/of een gevaar opleveren voor de veiligheid of de gezondheid.



Strafrecht

In extreme, specifieke gevallen bestaat de mogelijkheid om onrechtmatige verhuurders strafrechtelijk te vervolgen. Vaak worden dan andere feiten dan onrechtmatige verhuur ten laste gelegd. We hebben het dan over de huisjesmelkers en de verhuurders die stelselmatig diverse wetten en regels aan hun laars lappen en hun gedrag niet wensen te veranderen. Het gaat bijvoorbeeld over eigenaren met meerdere panden die al langere tijd met de gemeente overhoop liggen over (wan)beheer. Cruciaal bij het toepassen van strafrecht is een goede samenwerking tussen het openbaar ministerie en gemeente.

Vervolgning onderhuurder/verhuurder op grond van (andere vormen van) fraude

Geregeld komt onrechtmatige bewoning voor in combinatie met andere vormen van fraude. Voor projecten met een integraal karakter zoals bijvoorbeeld het Utrechtse RIF-project (Regionaal Interdisciplinair Fraudeteam) uit 2003 is dit een mogelijkheid. Binnen dit project werden verschillende vormen van adresgebonden fraude onderzocht. Naast woonfraude werd dus ook gekeken naar zaken als uitkeringsfraude en belastingfraude.

Veroordeelde huisjesmelkers

Drie Haagse 'huisjesmelkers', een 50-jarige man en zijn twee zoons van 24 en 22 jaar oud, zijn op 6 mei 2004 veroordeeld tot het betalen van geldboetes, een jaar voorwaardelijke celstraf en 240 uur dienstverlening. Voor zover bekend is het de eerste keer dat huisjesmelkers zich voor hun praktijken voor de strafrechter moeten verantwoorden.

Het trio heeft uit puur winstbejag illegale vluchtelingen tegen woekerprijzen in veel te kleine en brandgevaarlijke kamertjes ondergebracht in de Haagse Schilderswijk en Transvaal. De menselijke waardigheid sneeuwde in de zogenoemde slaappanden volkomen onder, aldus het vonnis. De vader, die net als zijn zoons ontkende, moet een geldboete betalen van 1.200 euro. Tevens dient hij 13.635 euro 'ontnemingsgeld' te betalen; dit bedrag zou hij als huurwinst hebben opgestreken. De jongste zoon kreeg eveneens een boete van 1.200 euro. Hij moet ruim 25.500 euro ontnemingsgeld betalen. De 24-jarige zoon kreeg een boete van 1.300 euro. Hij is 5.400 euro ontnemingsgeld verschuldigd aan justitie. De drie mannen 'propten' volgens de officier van justitie soms acht tot tien illegale vreemdelingen in een slaappand, waarvan ze er gezamenlijk tien beheerden in Den Haag. De illegalen dienden per persoon 150 euro per maand neer te tellen voor een bed.

Het afgelopen jaar hebben diverse Haagse gemeentelijke diensten, de politie, de Fiscale en Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD en SIOD) en andere instellingen in de hofstad 128 panden, met 900 slaapplekken, van huisjesmelkers gevonden. Vijftig panden moesten direct dicht wegens brandgevaarlijke situaties. De politie trof bij die acties 350 vreemdelingen aan. De gemeente Den Haag toonde zich tevreden met het vonnis en ziet het als bevestiging 'dat ze op de goede weg zit', aldus een woordvoerder. "Maar het zou nog beter zijn als in de wet een extra artikel zou komen: huisjesmelkers die huurders blootstellen aan levensbedreigende situaties, moeten strafbaar worden gesteld. Nu is het volgens het Wetboek van Strafrecht zo dat uitsluitend tegen huisjesmelkers kan worden opgetreden, als zij illegalen uit winstbejag huisvesten."

Bron: Goudsche Courant, 7 mei 2004

Fiscale vervolging

Onrechtmatige verhuur mag een lucratieve bezigheid heten. De verhuurder kan flink verdienen aan buitensporige huren en/of vele huurders in zijn pand(en), zonder dit op te geven bij de Belastingdienst. Deze straft door naheffing op achtergehouden belastinggelden en boetes deze frauduleuze praktijken af. Tevens geeft ze hiermee een signaal af aan onrechtmatige verhuurders in spe dat zij het niet voor het geld hoeven te doen. Dat geld raken ze immers kwijt als ze tegen de lamp lopen. De gemeente werkt hiervoor samen met de FIOD en het openbaar ministerie.

3.3 Preventieve instrumenten

Het verschijnsel onrechtmatige bewoning is niet uit te bannen. Er zijn altijd mensen die om wat voor reden dan ook, buiten de regels om een woning willen of moeten betrekken en ook mensen die hen die woonruimte verschaffen. Preventief ingrijpen naast bestrijding van onrechtmatige bewoning maakt het probleem wel beheersbaar. Hieronder volgen diverse preventieve instrumenten die ook gecombineerd zijn in te zetten.

Informatieverstrekking en publiciteit

Gebrek aan informatie over legale alternatieven vergroot de kans op onrechtmatige bewoning. Veel mensen kennen de legale mogelijkheden om hun woning tijdelijk onder te verhuren niet. Zo heeft Amsterdam de optie tot 'huisbewaarderschap' bij tijdelijk verblijf in het buitenland of bij samenwonen. Vaak zien mensen ten onrechte op tegen de te doorlopen procedures om van dit soort regelingen gebruik te maken.

Informatieverstrekking over de aanpak van onrechtmatige bewoning heeft ook een afschrikkende werking. Door ruchtbaarheid te geven aan de consequenties, namelijk je huis kwijt plus een fikse geldboete, zullen mogelijke onrechtmatige (ver)huurders zich wel twee keer bedenken voor ze onrechtmatigheden begaan.

In april 1997 zette de SEV samen met diverse partijen een procescertificaat voor de kamerverhuur in de markt. Met dit 'KOMO-procescertificaat voor het verhuren van onzelfstandige woonruimte' kunnen goede kamerverhuurders zich onderscheiden van slechte. SKW Certificatie geeft het uit.

Gecontroleerde inschrijving per adres

Fouten in het GBA zijn te voorkomen door de inschrijving pas toe te staan als is gecontroleerd of de persoon die zich wil inschrijven daadwerkelijk op dat adres woont. Rotterdam past deze methode toe in bepaalde delen van de stad. Iemand die zich wil inschrijven op een adres dient een verzoek tot inschrijving in. De (deel)gemeente controleert aan huis en pas hierna zet zij het verzoek om in een definitieve inschrijving. In Dordrecht dienen mensen die bij familie of vrienden gaan inwonen hiervoor vooraf toestemming te vragen aan de woningcorporatie.

Verklaring van verhuurder

Bij een inschrijving in het GBA kan de gemeente ook vragen om een verhuurderverklaring. De eigenaar/verhuurder verklaart daarin dat de in te schrijven persoon hoofdhuurder is op dat adres volgens de aangegane huurovereenkomst. De gemeente maakt hierover afspraken met corporaties en particuliere verhuurders. Ook kan de verhuurder aan de vorige verhuurder van de persoon in kwestie, vragen om een verklaring dat hij/zij de vorige woning daadwerkelijk verliet.

Preventieve dwangsom

Soms keert onrechtmatige bewoning steeds terug in een bepaald pand, een bepaalde buurt of bij een bepaalde verhuurder. Het opleggen van een preventieve dwangsom kan dat voorkomen. Deze dwangsom is pandgebonden, eigenaargebonden of gebiedsgebonden.

Indien een bepaald pand of een bepaalde straat een hoger risico heeft op onrechtmatige verhuur, helpt de 'pandgebonden of gebiedsgebonden dwangsom'. De gemeente verklaart deze dwangsom verbeurd als zij bij controle opnieuw een onrechtmatige verhuring aantreft. Wanneer een huiseigenaar stelselmatig willens en wetens de regels overtreedt, is de 'eigenaar-gebonden dwangsom' in te zetten. Wil deze verhuurder een pand gaan verhuren dan betaalt hij vooraf de dwangsom. Blijkt bij controle sprake van een onrechtmatige situatie dan is hij/zij de som kwijt.

Preventie in contract

Corporaties en particuliere verhuurders kunnen in het huurcontract bepalingen opnemen om onrechtmatige bewoning te voorkomen, bijvoorbeeld door:

- bij een nieuw af te sluiten huurcontract de huurder te verplichten om regelmatig aan te tonen dat hij/zij zelf in de woning woont;
- een boetebeding in het huurcontract op te nemen waardoor zij de huurder kan beboeten voor ongerechtvaardigde verrijking wegens doorverhuur van de woning;
- door een clause op te nemen in het huurcontract dat de huurder alle door ongeoorloofde onderhuur verkregen inkomsten aan de verhuurder dient af te dragen.

Aanbod creëren voor risico/doelgroep

Het voortbestaan van onrechtmatige bewoning maakt duidelijk dat bepaalde groepen woningzoekenden via de reguliere weg geen woonruimte vinden. Het is daarom zinvol deze groepen te identificeren en gerichte alternatieven te ontwikkelen om te voorzien in hun huisvestingsbehoefte. Te denken valt aan projecten voor begeleid wonen, legale kamerverhuur of Short stay facilities. Of aan (prestatie)afspraken tussen gemeente en corporaties/particuliere verhuurders over 'verkamering' van een deel van de voorraad. De legale mogelijkheden houdt deze groepen weg uit onrechtmatige sfeer.

Hoofdstuk 4

DENKRICHTINGEN VOOR EXPERIMENTEN

1. Onrechtmatige bewoning aanpakken is vooral zinvol met een totaalpakket aan maatregelen. Door naast repressie ook alternatieven te bieden aan hen die de woonruimte moeten verlaten. Eenmaal een grote 'opruimactie' met een 'generaal pardon' voor onderhuurders of alternatieve huisvesting voor de ontruimden en vervolgens maatregelen om de problematiek te beheersen.

Denkbare alternatieven zijn:

- iedere kas (Westland) een pension;
- cubicles voor daklozen: een veilige onverwarmde woning voor een knaak;
- het corporatiepension.

2. Particuliere verhuurders dragen nu meestal nog niet bij aan de aanpak van onrechtmatige bewoning. Niet uit onwil, maar omdat zij over onvoldoende mogelijkheden beschikken. Een totaalaanpak met een rol voor de particuliere verhuurder vraagt om een praktijktoets. Daarbij is het zinvol om voor hen de toegang tot het GBA te vergemakkelijken door een vast loket c.q. bureau te bieden.

3. De aanpak van onrechtmatige bewoning blijkt zeer arbeidsintensief en zal dat ook blijven. Toch is het goed om na te denken over hoe gezamenlijk optrekken en elkaar helpen kan leiden tot versimpeling en vereenvoudiging. De grenzen aan het verkrijgen van bewijs komen in zicht en zijn eventueel op te rekken.

SAMENVATTING

Doel publicatie

Het bestrijden van onrechtmatige bewoning staat de afgelopen jaren steeds meer in de belangstelling. Dat is niet verwonderlijk. Onrechtmatige bewoning grijpt direct in op de leefwereld van mensen. Het heeft een negatief effect op de leefbaarheid van buurten en wijken waar het 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 geldende brandveiligheidseisen. De SEV stelde deze publicatie over de aanpak van onrechtmatige bewoning in nauw overleg op met het ministerie van VROM, de VROM-Inspectie, Vastgoed Belang, Aedes en de VNG. De publicatie heeft tot doel om mensen uit de praktijk, van gemeenten, woningcorporaties of particuliere verhuurders, handvatten te bieden bij het tegengaan van onrechtmatige bewoning. De publicatie gaat op praktische wijze in op vrijwel alle aspecten die een rol spelen in de aanpak.

Definities

Onrechtmatige bewoning heeft vijf verschijningsvormen.

1. Onrechtmatige bewoning. De eerste vorm van onrechtmatige bewoning is dat een woning buiten de toewijzingsregels van de gemeente op grond van de Huisvestingswet aan een derde wordt verhuurd. Deze derde persoon komt volgens de toewijzingsregels van de gemeente niet in aanmerking voor de woning.
2. Onrechtmatige doorverhuur. De tweede vorm is dat een woning geheel of gedeeltelijk zonder medeweten en toestemming van de verhuurder wordt doorverhuurd. Het kan hier gaan om sociale huurwoningen, maar ook om woningen van particuliere verhuurders.
3. Onrechtmatig gebruik. Een woning kan ook voor andere doeleinden dan reguliere huisvesting worden gebruikt. Een extreme 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.
4. Verhuur aan illegalen. Recent beleid uit de Illegalennota (voorjaar 2004) wil uitbuiting van de illegale medemens door malafide verhuurders zo onaantrekkelijk mogelijk maken. Verhuur van woonruimte aan illegalen is feitelijk onrechtmatig.
5. Permanente bewoning van recreatiewoningen. De laatste vorm van onrechtmatigheid is de permanente bewoning van recreatiewoningen. Wanneer iemand permanent woont op een adres waar dat slechts tijdelijk is toegestaan, is er sprake van onrechtmatige bewoning.

Deze laatste twee vormen van onrechtmatige bewoning bespreekt de publicatie niet expliciet of slechts zijdelings, omdat die problematiek op een geheel eigen wijze wordt bestreden of in de aanpak van de eerste drie vormen reeds wordt meegenomen.

Aanpak onrechtmatige bewoning

Er zijn verschillende redenen om onrechtmatige bewoning de wereld uit te helpen. Gemeenten, verhuurders, huurders(organisaties) en bewoners hebben ieder zo hun eigen motivaties:

Woningcorporatie	Gemeente	Particuliere verhuurder	Huurders(organisatie)/bewoners
<ul style="list-style-type: none"> Eerlijke verdeling van de woningen 	<ul style="list-style-type: none"> Handhaving huisvestingsverordening 	<ul style="list-style-type: none"> Zicht op huurders/klanten 	<ul style="list-style-type: none"> Rechtmatige huurder staat sterker
<ul style="list-style-type: none"> Zicht op huurders/klanten 	<ul style="list-style-type: none"> Handhaving bouwverordening 	<ul style="list-style-type: none"> Inkomsten 	<ul style="list-style-type: none"> Eerlijke kansen op woning
<ul style="list-style-type: none"> Leefbaarheid en overlast 	<ul style="list-style-type: none"> Leefbaarheid en overlast 	<ul style="list-style-type: none"> Leefbaarheid en overlast 	<ul style="list-style-type: none"> Leefbaarheid en overlast
<ul style="list-style-type: none"> Inkomsten 	<ul style="list-style-type: none"> Andere vormen van fraude bestrijden (bijv. uitkeringen) 		

Samenwerking tussen de gemeente en de verhuurders is cruciaal voor een effectieve bestrijding van onrechtmatige bewoning. Verder is samenwerking met bijvoorbeeld politie, brandweer, justitie, energiebedrijven en uitkeringsinstanties mogelijk. Extra aandacht behoef de toegang tot en de omgang met informatie uit de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). Het is raadzaam om hierover op directieniveau afspraken te maken, want de Wet bescherming persoonsgegevens regelt vrij strikt de toegang tot dit soort informatie.

De samenwerkende partijen stellen vooraf duidelijke doelen. In veel gevallen wordt een projectaanpak onrechtmatige bewoning gecombineerd met de aanpak van andere vormen van fraude, zoals bijstandsfraude of belastingfraude. Om snel goede resultaten te behalen is het slim te focussen op het bestrijden van onrechtmatige bewoning en de bestrijding van andere fraudeaspecten slechts als positief bijproduct te zien. Naast een heldere probleemdefinitie en afspraken vooraf, houden partijen met een heldere gebiedsafbakening de arbeidsintensieve aanpak beheersbaar.

De mensen maken de aanpak, zo veel werd duidelijk uit de analyse van praktijkvoorbeelden. De nodige aandacht dient daarom uit te gaan naar scholing en training van de medewerkers die huisbezoeken afleggen, bestanden doorspitten en onregelmatigheden opsporen. Het is heel specifiek werk en als hierin fouten worden gemaakt, dan kan dat tot gevolg hebben dat de aanpak faalt. De aanpak moet effectief onrechtmatige bewoning opsporen, maar juridisch voldoende zijn afgedekt om voor de rechter stand te houden.

De aanpak van onrechtmatige bewoning kost capaciteit, tijd en geld; maar heeft ook baten door het terugbrengen van de woningen in normaal beheer, het beschikbaar komen van huurwoningen, extra inkomsten en besparing van kosten. De zeven baten zijn:

1. eerlijke verdeling schaarse huurwoningen;
2. vergroting leefbaarheid;
3. huurharmonisatie;
4. geen uitkering verhuisvergoeding en geen herhuisvesting bij herstructurering;
5. waardetoeename vastgoed en hogere verkoop- en verhuurprijzen;
6. snellere herstructurering;
7. snellere verkoop van bezit.

Bruikbare instrumenten

Er staan heel wat instrumenten ter beschikking aan hen die een aanpak willen starten. Er is een onderscheid tussen opsporingsinstrumenten en juridische instrumenten. De opsporingsinstrumenten zijn bedoeld om onrechtmatige bewoning vast te stellen. In deze publicatie wordt dieper ingegaan op de wijze waarop je als organisatie kunt omgaan met signalen; hoe de bestandsvergelijking, de dossieropbouw en het onderzoek ter hand te nemen en waarop moet worden gelet bij adresbezoeken. De juridische instrumenten zijn onder te verdelen in publiekrechtelijke, privaatrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten. Per instrument is aangegeven welke weg het beste kan worden bewandeld, de bijbehorende wetsartikelen en minimaal noodzakelijke bewijslast.

Preventie

Een verschijnsel als onrechtmatige bewoning is niet uit te bannen. Er zijn altijd mensen die om welke reden dan ook buiten de regels om een woning willen of moeten betrekken. Onrechtmatige bewoning is meer beheersbaar door naast bestrijding ook energie te steken in preventie. Ter preventie is nuttig:

- informatieverstrekking en publiciteit;
- gecontroleerde inschrijving per adres;
- verklaring van verhuurder;
- preventieve dwangsom;
- preventie in huurcontract;
- aanbod creëren voor (risico)doelgroep.

Experimenten

Het bestaande instrumentarium is omvangrijk en kan onrechtmatige bewoning behoorlijk adequaat bestrijden. Toch zijn nog nieuwe wegen te bewandelen. Nieuwe ervaringen zijn op te doen met een integrale aanpak, gelijkgeschakelde doelstellingen en goed samenwerkende partners, waaronder ook de particuliere verhuurders die tot op heden over onvoldoende mogelijkheden beschikten. Een repressieve aanpak is eigenlijk alleen zinvol binnen een totaalaanpak: een grote 'opruimactie' plus een 'generaal pardon' plus alternatieve huisvesting voor ontruimden en vervolgens maatregelen om de problematiek te beheersen.

Bijlage 1

VOORBEELDEN

Zoeklicht Amsterdam

In 1995 bleek dat naar schatting acht procent van alle goedkope huurwoningen in Amsterdam onrechtmatig werd bewoond. De gemeente Amsterdam besloot deze 'woonfraude' aan te pakken en startte het project Zoeklicht als controleactiviteit op vergunningen, huurcontracten, uitkeringen en registraties.

Bij de bestrijding van woonfraude zijn veel diensten en organisaties betrokken. Project Zoeklicht begon met het opstellen van een raamovereenkomst. Deze legde de samenwerking tussen de verschillende partijen vast. Verliep deze samenwerking aanvankelijk stroef, gaandeweg groeide het enthousiasme onder de partners en raakten zij op elkaar ingespeeld.

Zoeklicht kenmerkt zich door een buurtgerichte aanpak. De betrokken woningcorporaties, Sociale Dienst en Dienst Wonen leveren en koppelen hun bestanden van de woningen in de betreffende buurt. Alle beschikbare gegevens per adres worden hierbij nauwkeurig met elkaar vergeleken. Zijn er aanwijzingen of (anonieme) meldingen van onrechtmatige bewoning, dan wordt het betreffende adres nader onderzocht. Controleurs kunnen de woning onaangekondigd bezoeken. Blijkt er daadwerkelijk sprake van onrechtmatige bewoning, dan kan dat leiden tot het ontbinden van de huurovereenkomst, ontruimingsprocedures, het stopzetten en/of terugvorderen van uitkeringen.

In het begin kreeg 'Zoeklicht' veel kritiek omdat de aanpak te veel inbreuk zou doen op de privacy. Inmiddels zijn zo'n 32 buurtgerichte projecten opgezet met groeiend resultaat. Naast uitzettingen en het stopzetten van uitkeringen, wordt de huur in deze buurten steeds vaker opgezegd. Daarnaast is een meldpunt geopend waar burgers op naam of anoniem een melding van onrechtmatige bewoning of adresgebonden fraude kunnen doen. Bij dit meldpunt komen jaarlijks ongeveer duizend meldingen binnen.

Het succes van Zoeklicht komt mede door de bestuurlijke en ambtelijke steun die de gemeente Amsterdam aan het project geeft. Ook is de goede samenwerking een succesfactor. Het hangt hierbij ook vaak af van individuen. Professionals die de noodzaak van samenwerking zien en door een trekkersrol een doorbraak weten te realiseren. Tevens is het op orde zijn van de GBA een succesfactor. De informatie uit de GBA is een belangrijke basis van Zoeklicht.

Bronnen

www.politiek-digitaal.nl

www.wonen.amsterdam.nl

Bijdrage Marian Willems (projectleider Zoeklicht) aan SEV-expertmeeting Onrechtmatige Bewoning

Rotterdam en zorgvuldig gebruik van de GBA

Om de door Rotterdam gekozen constructie voor de aanpak van onrechtmatige bewoning te verankeren in de gemeentelijke regelgeving, zijn concrete voorstellen gedaan tot aanpassing van de gemeentelijke GBA-verordening, de GBA-beheerregeling, de GBA-privacyregeling, de Huisvestingsverordening en de Bouwverordening. Naast de legitimering van de uitwisseling van gegevens uit de GBA in de gemeentelijke regelgeving, moet ook een zorgvuldig gebruik van persoonsgegevens worden gewaarborgd. De Dienst Burgerzaken is verantwoordelijk voor de verwerking van persoonsgegevens op grond van de Wet GBA. De binnengemeentelijke afnemer en de woningcorporaties hebben de verantwoordelijkheid voor een zorgvuldige gegevensverwerking op grond van de WBP. Om de zorgvuldige verwerking van persoonsgegevens uit de GBA te waarborgen, wordt een convenant opgesteld tussen Dienst Burgerzaken en de binnengemeentelijke afnemer. Op basis van dit convenant kan de Dienst Burgerzaken controle uitoefenen op het feit dat zowel de binnengemeentelijke afnemer als de woningcorporaties de gegevens uit de GBA overeenkomstig de WBP verwerken. Ter naleving van het convenant worden ook nadere afspraken gemaakt tussen de binnengemeentelijke dienst en de woningcorporaties. De afspraken met de woningcorporaties – ter waarborging van een zorgvuldige verwerking van de persoonsgegevens – kunnen onderdeel uitmaken van het totaal van afspraken tussen de gemeente en de woningcorporaties in het kader van de aanpak van illegale bewoning en de bestandenaanpak.

De Dienst Burgerzaken, de binnengemeentelijke afnemer en de woningcorporaties hebben ook ieder een eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van de informatieverstrekking aan de burger. De burgers moeten zorgvuldig worden geïnformeerd over het doel van de verwerking, de gegevens die worden uitgewisseld, hun rechten en over de mogelijke gevolgen van het niet naleven van de gemeentelijke regelgeving. Naast de preventieve werking die hiervan uitgaat (zoals genoemd in paragraaf 3.3) wordt ook voldaan aan de informatieplicht uit de WBP. Ook draagt het zorgvuldig informeren van burgers bij aan de beheersing van de aansprakelijkheidsrisico's. De informatie moet dusdanig worden aangeboden dat iedereen kennis kan nemen van het doel van de verwerking en de rechten die hij hieromtrent heeft.

Naast een zorgvuldig gebruik van de gegevens uit de GBA moeten ook de procedures met behulp waarvan onrechtmatige bewoning wordt aangepakt, zorgvuldig worden ingericht. Zorgvuldig ingerichte procedures zijn van belang voor een zorgvuldige besluitvorming en voor de beheersing van de aansprakelijkheidsrisico's.

Bron: mail 17 december 2004 Elles van Geest, Duthler Associates

Gezamenlijke aanpak in Haarlem

In Haarlem maakten de gemeente en de corporaties ondermeer de volgende afspraken: als bij gezamenlijk complexmatig onderzoek blijkt dat er een ander dan de officiële huurder (houder van huurovereenkomst en huisvestingsvergunning) in de woning woont, krijgen zowel de huurder als de onrechtmatige bewoner afzonderlijk een oproep om te verschijnen op het kantoor van de verhuurder. Daar wordt gezamenlijk de feitelijke bewoningssituatie vastgesteld. De verhuurder legt deze vast in een schriftelijke verklaring, die ter ondertekening wordt toegezonden aan de betrokken huurder en onrechtmatige bewoner. Mocht de huurder en/of onrechtmatige bewoner niet verschijnen of de verklaring niet retourneren, dan biedt de gemeente achtervang. De huurder en/of de onrechtmatige bewoner krijgt bericht, dat deze moet verschijnen bij de gemeente. Deze nodigt hen afzonderlijk uit om hun zienswijze naar voren te brengen. De verklaringen worden op schrift gesteld en ter ondertekening voorgelegd. Op deze manier ontstaat een zorgvuldig dossier voor een eventuele juridische procedure. De praktijk wijst uit dat deze achtervang nauwelijks nodig is. De meeste mensen vertrokken al in een veel eerder stadium of gingen akkoord met een vertrek binnen een afgesproken – bepaald niet vrijblijvende – termijn.

Bron: Informatie VNG/bureau Handhaving gemeente Haarlem

Project Inwoning Dordrecht

De Dordtse woningmarkt maakte eind jaren negentig een omslag van een overschot naar een ruim tekort aan woningen. Woningcorporatie Woondrecht heeft veel goedkope huurwoningen. Door migratie uit de Antillen, gezinshereniging en asielzoekers kwam de leefbaarheid in enkele Dordtse buurten, mede als gevolg van overbewoning, sterk onder druk te staan. Veel klachten uit de buurt en signalen uit interne bedrijfsprocessen brachten de gemeente en Woondrecht in 2002 tot de start van het pilotproject 'Inwoning' in de wijk Wielwijk.

Het project Inwoning startte met het bepalen van nieuwe normen voor de weigering en het toestaan van inwoning. Aanvankelijk zijn drie weigeringsgronden geformuleerd:

- het hebben van huurschuld van de huurder of de inwoner;
- de grootte van de woning en het aantal huidige bewoners;
- het bestaan van een overlastverleden (van maximaal vijf jaar geleden) door de huurder of de inwoner.

De eerste weigeringsgrond wijzigde later omdat inwoning juist kan bijdragen tot het oplossen van financiële problemen bij huurder of inwoner en tot het terugbetalen van de huurschuld. De inwoner wordt wel geacht zijn (huur)schuld te hebben voldaan alvorens toestemming tot inwoning te krijgen. Er zijn ook situaties vastgesteld waarbij altijd toestemming wordt gegeven, namelijk waar het gaat om echtlieden, geregistreerde partners, bij voorgenomen huwelijk en bij familie uit de eerste lijn (kinderen, broers, zussen, ouders).

Het pilotproject Inwoning hanteert strikte definities. De preventieve aanpak probeert nieuwe gevallen van overbewoning te voorkomen en de mate van inwoning aan toezicht, inzicht en beleid onderhevig te doen zijn. Inwoning is binnen de gestelde criteria een recht. De corporatie kijkt naar de grootte van de woning in relatie tot de hoeveelheid bewoners en het overlastverleden. Om te bepalen of bewoners een overlastverleden hebben, werkt de corporatie met een zwarte lijst van overlastveroorzakers. Woondrecht heeft goede afspraken met de afdeling Publiekszaken van de GBA over hoe om te gaan met privacygevoelige-informatie.

In de pilotperiode van februari tot en met september 2002 waren er 143 aanvragen voor toestemming tot inwoning. Van deze aanvragen zijn er 19 geweigerd en 124 keer is toestemming verleend. De weigeringen hadden twee keer te maken met overlastverleden en veertien keer met te weinig kamers in de woning. De helft van de aanvragen blijkt voor tijdelijk en de andere helft duurzaam. Er blijkt uit de opschaling van het project (in 2003 en 2004) dat de meeste aanvragen uit de wijken komen met de laagste inkomens en met de meeste buitenlanders. De inschatting is dat de mensen uit deze wijken meer familiegeoriënteerd zijn en minder eisen stellen aan hun woning. Het aantal aanvragen voor inwoning is een fractie minder dan het officiële aanbod dat in de wijk is verhuurd. De conclusie die uit het project naar voren komt, is dat het parallelcircuit van inwoning even belangrijk is voor de woningzoekende als het formele circuit van de woningcorporatie.

Resultaten

Een belangrijk resultaat is dat met het project Inwoning een belangrijke stap naar een betere leefbaarheid in de betreffende wijk is gemaakt. Er is een breed draagvlak bij wijkbewoners en betrokken aanvragers. Van het project is een preventieve werking uitgegaan: de meeste mensen houden zich aan de afspraak om het formulier in te vullen. Wanneer toestemming wordt geweigerd, schrijven zij zich niet in op dit adres. Vaak gaan zij zich, zo is het vermoeden, in een andere gemeente inschrijven. De aanpak werkt ook preventief in het bestrijden van andere vormen van fraude, zoals uitkerings- en studiefinancieringsfraude.

Bron: Interview Kees Heijstek (gemeente Dordrecht) en Dirk van Burgel (Woondrecht)

Bijlage 2

NAMEN EN ADRESSEN CONTACTORGANISATIES

SEV

Postbus 1878
3000 BW ROTTERDAM
Telefoon 010 - 282 50 50
Fax 010 - 411 42 11
www.sev.nl

Ministerie van VROM

DG Wonen
Postbus 20 951
2500 EZ DEN HAAG
Telefoon 070 - 339 41 84
Fax 070 - 339 13 00
www.vrom.nl

VROM-Inspectie, regio Oost

Postbus 136
6800 AC Arnhem
Telefoon 026 - 352 84 00
Fax 026 - 352 84 55
www.vrom.nl

VNG

Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Postbus 30 435
2500 GK Den Haag
Telefoon 070 - 373 83 93
Fax 070 - 363 56 82
www.vng.nl

Vastgoed Belang

Postbus 90 127
1006 BC Amsterdam
Telefoon 020 - 346 31 23
Fax 020 - 346 31 10
www.vastgoedbelang.nl

Aedes

Postbus 611
1200 AP Hilversum
Telefoon 035 - 626 82 00
Fax 035 - 626 82 11
www.aedes.nl

Bijlage 3

LIJST GERAADPLEEGDE BRONNEN

Aanpak onrechtmatige bewoning. Het kan, het moet, het loont (2004). AFW, AWW en Het Oosten. Rechtsmaatregelen bij (illegale) onderverhuur.

Damsma, D. A. I. (2004). Bijdrage congres 24 juni 2004: Aanpak onrechtmatig wonen; naar een bestrijding door repressie en preventie. Elsevier Congressen.

Circulaire MG 2001 - 14 (2001). Ministerie VROM, Bestuursdienst.

Het souterrain van de Rotterdamse woningmarkt (2004). Gemeente Rotterdam, DS+V.

Monitor onrechtmatige bewoning (2003). VROM-inspectie.

Nuij, T.J.W. (VROM-Inspectie Oost), Aanstoot, A.J. (VROM-Inspectie Zuid) (2004). Bestrijding van onrechtmatige bewoning (waarom en hoe): achtergronden, instrumenten, best-practices.

Stedelijke projectmatige aanpak onrechtmatig wonen (2003). Gemeente Den Haag, Afdeling Projecten BTD.

Trijp, R. J. M. van (2004). Onrechtmatige bewoning op de agenda! Bijdrage congres 24 juni 2004: Aanpak onrechtmatig wonen; naar een bestrijding door repressie en preventie. Elsevier Congressen.

VNG Ledenbrief 01/46. VNG, 2001.

Verlaan, J. Big Brother komt langs, Het Parool.

Westbrugge, J. C. van (2004). Aanpak onrechtmatig wonen. Bijdrage congres 24 juni 2004: Aanpak onrechtmatig wonen; naar een bestrijding door repressie en preventie. Elsevier Congressen.

Persbericht: Gecoördineerde rijksbrede aanpak draagt bij aan slagkracht Rotterdam. 28 april 2004. www.grotenstedenbeleid.nl.

Persbericht: Bestrijding onrechtmatige bewoning vereist brede wijkgerichte aanpak 30 november 2004. www.vrom.nl.

www.denhaag.nl
www.handhavingsbeleid.nl
www.minbzk.nl
www.politiek-digitaal.nl
www.rotterdam.nl
www.vng.nl
www.vrom.nl
www.wonen.amsterdam.nl

Diverse krantenartikelen

Met dank aan de onderstaande personen is deze publicatie tot stand gekomen:

Mw. S. Adams	gemeente Rotterdam
Dhr. D. van Burgel	Woondrecht, Dordrecht
Dhr. L. Buckers	ministerie van VROM
Dhr. D. Damsma	AWV Amsterdam
Mw. J. de Dood	gemeente Haarlem
Dhr. Ferreira	gemeente Rotterdam
Mw. E. van Geest	Duthler Associates
Dhr. K. Heijstek	gemeente Dordrecht
Dhr. R. Hekking	gemeente Den Haag
Dhr. B. Korfker	adviseur Capae
Dhr. A. Karim	AWV Amsterdam
Dhr. T. Nuij	VROM-Inspectie, regio Oost
Dhr. T. Schuller	gemeente Amsterdam
Mw. M. Willems	gemeente Amsterdam

Leden van de begeleidingscommissie:

Mw. M.L. de Bot, later vervangen door	
dhr. V. Buitenhuis	VNG
Mw. E. Bijl	ministerie van VROM
Mw. M. Horvers	Vastgoed Belang
Dhr. M. de Mooij	ministerie van VROM
Mw. D. Rethmeier	Aedes

Aanpak onrechtmatige bewoning

Het bestrijden van onrechtmatige bewoning staat de afgelopen jaren steeds meer in de belangstelling. Dat is niet verwonderlijk. Onrechtmatige bewoning grijpt direct in op de leefwereld van mensen. Het kan een negatief effect hebben op de leefbaarheid van buurten en wijken waar het al niet zo goed gaat. Het SEV-programma 'Keer de verloedering!' heeft tot doel het ontwikkelen van nieuwe en verrassende aanpakken voor wijken en buurten die in staat van verloedering verkeren. Aanpakken om grip te krijgen, onmacht te bestrijden en aanwezige krachten te activeren en vooral het woonplezier weer terug te brengen. Dit vraagt om vitale samenwerking tussen verantwoordelijke partijen. Ook de aanpak van onrechtmatige bewoning vraagt om intensieve samenwerking, om vitale coalities. Deze publicatie biedt mensen uit de praktijk, van gemeenten, woningcorporaties of particuliere verhuurders, handvatten bij het tegengaan van onrechtmatige bewoning. Vrijwel alle aspecten die een rol spelen in de aanpak komen aan bod.



Dit is een publicatie uit het SEV-programma:

**KEER
DE VERLOEDERING!**