



# **Uitvoeringsnota beleid handhaving onrechtmatige bewoning 2010**

Gemeente Bergen op Zoom, april 2010

# **Uitvoeringsnota beleid handhaving onrechtmatige bewoning 2010**

<b>Inhoudsopgave</b>	<b>Pagina</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>2. Begripsomschrijving en afbakening uitvoeringsnota</b>	<b>3</b>
<b>3. Wettelijk kader</b>	<b>4</b>
3.1. Algemene wettelijke basis handhavend optreden	4
3.2. Specifieke wetgeving op basis waarvan kan worden opgetreden	5
<b>4. Uitvoering handhavingsbeleid</b>	<b>7</b>
4.1. Handhavingsstrategie	7
4.2. Handhaving op grond van andere regelgeving	10
4.3. Wie is aan te merken als overtreder?	11
4.4. Bestuursdwang of last onder dwangsom?	12
4.5. Hoogte van de dwangsom en duur van de begunstigingstermijn	12
4.6. Belangenafweging bij handhaving	13
4.7. Handhavingstraject	14
<b>5. Tot slot</b>	<b>15</b>

# 1. Inleiding

Een stad als Bergen op Zoom kent vele woonvormen. Al die vormen dienen te voldoen aan de regelgeving die hierop van toepassing is. Als er wordt gehandeld in strijd met deze regelgeving dan is er sprake van onrechtmatige bewoning.

De voornaamste reden om op te treden is gelegen in het feit dat er als gevolg van onrechtmatige bewoning sprake kan zijn van (brand)gevaarlijke situaties. Het is de taak en de verantwoordelijkheid van de gemeente om hiertegen op te treden. Ook naleving van de voorschriften zoals deze zijn vastgelegd in de diverse geldende bestemmingsplannen achten wij van belang. Voorts is gebleken dat onrechtmatige bewoning ongewenste randverschijnselen kan opleveren zoals geluidsoverlast, parkeeroverlast en in sommige gevallen een toename van criminaliteit. Tevens is het vanuit het oogpunt van volkshuisvesting gewenst dat er sprake is van een eerlijke, veilige en betaalbare huisvesting voor alle inwoners van Bergen op Zoom. Klachten van burgers geven eveneens reden om actie te ondernemen.

Waarom een wijziging van het beleid?

In onze vergadering van 2 oktober 2007 hebben wij de beleidsuitgangspunten vastgesteld zoals deze gelden als het gaat om handhaving van onrechtmatige bewoning. Gewijzigde wet- en regelgeving noopt tot aanpassing van het vastgestelde beleid.<sup>1</sup> Deze wijziging ten opzichte van het beleid uit 2008 houdt concreet in dat bij onrechtmatige bewoning door maximaal 4, in plaats van 5, personen geen handhaving zal plaatsvinden. In hoofdstuk 4 zal dit nader worden uitgewerkt. Deze uitgangspunten dienen te worden opgevat als een handhavingsstrategie en zijn volledigheidshalve opgenomen in paragraaf 4.1 van deze nota. Deze uitvoeringsnota vormt een uitwerking van de voornoemde beleidsuitgangspunten.

In deze nota zijn de allereerst de kaders omschreven die verband houden met onrechtmatige bewoning en de handhaving van de geldende wet- en regelgeving op dit gebied. In hoofdstuk 2 is het begrip onrechtmatige bewoning gedefinieerd en is tevens de werkingssfeer van deze uitvoeringsnota afgebakend. In hoofdstuk 3 is de op onrechtmatige bewoning van toepassing zijnde wetgeving omschreven, op basis waarvan handhavend optreden mogelijk is. In hoofdstuk 4 zijn de diverse uitvoeringsaspecten van het handhavingsbeleid vastgelegd.

## 2. Begripsomschrijving en afbakening uitvoeringsnota

In dit hoofdstuk zijn de verschillende verschijningsvormen van onrechtmatige bewoning<sup>2</sup> kort omschreven en wordt aangegeven op welke vormen van onrechtmatige bewoning deze uitvoeringsnota betrekking heeft. Dit teneinde de grenzen van deze uitvoeringsnota duidelijk aan te geven.

Onrechtmatige bewoning is een verzamelbegrip voor een fenomeen dat vijf verschijningsvormen kent, die in de praktijk ook gecombineerd kunnen voorkomen:

- 1) Onrechtmatige bewoning: Hierbij wordt een woning buiten de toewijzingsregels van de gemeente aan een derde verhuurd. Deze derde persoon komt volgens de toewijzingsregels (op basis van de Huisvestingsverordening en de Huisvestingswet) niet in aanmerking voor de woning. Hiertegen dient op publiekrechtelijke basis te worden opgetreden.
- 2) Onrechtmatige doorverhuur: Hierbij wordt een woning geheel of gedeeltelijk zonder medeweten en toestemming van de verhuurder doorverhuurd. Het kan hier gaan over sociale huurwoningen, maar ook om woningen van

---

<sup>1</sup> Onder andere: wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, Woningwet, invoering Gebruiksbesluit, Wet ruimtelijke ordening en vaststelling van het bestemmingsplan "Binnenstad".

<sup>2</sup> Zie voor een uitgebreidere omschrijving van het begrip onrechtmatige bewoning pagina 6 en 7 van de SEV publicatie "Aanpak onrechtmatige bewoning. Handreiking voor gemeenten, corporaties en particuliere verhuurders" (februari 2005)

particuliere verhuurders. Deze vorm van onrechtmatige bewoning is een privaatrechtelijke aangelegenheid waarbij optreden primair op de weg van de verhuurder ligt. De verhurende corporatie of particuliere verhuurder zal de zaak moeten aanpakken.

- 3) Onrechtmatig gebruik: Een pand kan ook voor andere doeleinden dan reguliere huisvesting worden gebruikt, bijvoorbeeld als er kamerverhuur/logies plaatsvindt in een pand waarop een woonbestemming rust. Een extreme variant van onrechtmatig gebruik is illegale pensionvorming of beddenverhuur. Ook het gebruik van bedrijfspanden, loodsen en dergelijke voor het huisvesten van personen, valt onder deze vorm van onrechtmatige bewoning. Onrechtmatig gebruik kan zowel een publiekrechtelijke als een privaatrechtelijke aangelegenheid zijn.
- 4) Bewoning door illegalen: Verhuur van woonruimte aan illegalen is feitelijk onrechtmatig. Artikel 197a van het Wetboek van Strafrecht stelt het huisvesten van illegalen met het oog op winstbejag strafbaar.
- 5) Permanente bewoning van recreatiewoningen: Hiervan is sprake als iemand permanent woont op een adres waar dat slechts tijdelijk is toegestaan. Hieromtrent is in Bergen op Zoom reeds een beleidslijn vastgesteld.<sup>3</sup>

*Afbakening: Deze uitvoeringsnota heeft betrekking op het onrechtmatig gebruik van panden, met name door het in strijd met de van toepassing zijnde regelgeving (tijdelijk) huisvesten van legale en/of illegale werknemers uit het buitenland, al dan niet door tussenkomst van uitzend- of bemiddelingsbureaus. Tevens is het in deze nota gestelde van toepassing op gevallen waarin er sprake is van onrechtmatige bewoning van panden door andere, niet in gezinsverband levende personen. <sup>4</sup> Deze uitvoeringsnota beperkt zich om die reden tot de onder 3 genoemde vorm van onrechtmatige bewoning (onrechtmatig gebruik). Waar in deze nota wordt gesproken over onrechtmatige bewoning, dient dan ook de onder 3 omschreven vorm van dit verschijnsel gelezen te worden.*

### 3. Wettelijk kader

In de onderstaande paragrafen wordt nader ingegaan op de wettelijke mogelijkheden (en beperkingen) die er bestaan, op basis waarvan handhavend kan worden opgetreden tegen onrechtmatige bewoning.

#### 3.1. Algemene wettelijke basis handhavend optreden

Artikel 125 van de Gemeentewet bepaalt dat het gemeentebestuur bevoegd is tot toepassing van bestuursdwang, waarbij deze bevoegdheid door de burgemeester of het college wordt uitgevoerd (afhankelijk van de overtreding waartegen wordt opgetreden).

In hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) worden nadere regels gegeven omtrent bestuursrechtelijke handhaving. De Awb is door de inwerkingtreding van de 4<sup>e</sup> tranche op 1 juli 2009 gewijzigd. Deze wijzigingen houden verband met de verbeterde rechtsbescherming voor burgers, een regeling inzake bestuurlijke geldschulden, de verankering van de bestuurlijke boete en de regeling voor attributie. Er is bij de invoering van de 4<sup>e</sup> tranche een duidelijk onderscheid gemaakt tussen zogenaamde herstelsancties (Titel 5.3) en de bestuurlijke boete (bestraffende sanctie, Titel 5.4). Het opleggen van een bestuurlijke boete is vooralsnog niet mogelijk zodat voor de handhaving van onrechtmatige bewoning alleen kan worden gekozen tussen de volgende herstelsancties: het uitvoeren van bestuursdwang door het opleggen van een last onder bestuursdwang of het opleggen van een last onder dwangsom. Van deze laatstgenoemde mogelijkheid mag gebruik worden gemaakt in gevallen waarin de gemeente bevoegd is om bestuursdwang toe te passen. Een herstelsanctie dient gericht te zijn op herstel van de onrechtmatige toestand. De overtreder dient zelf de mogelijkheid geboden te worden om de onrechtmatige situatie te beëindigen.

<sup>3</sup> Zie de Beleidsnotitie handhaving verbod op onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven en de Beleidsregels handhaving verbod op onrechtmatige bewoning recreatie voor de gemeente Bergen op Zoom, vastgesteld in januari 2007

<sup>4</sup> Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een grote groep studenten die in een daarvoor niet geschikt pand zijn gehuisvest.

Het belangrijkste verschil tussen het instrument van bestuursdwang en dat van de last onder dwangsom is dat bij de eerste vorm van handhavend optreden, de gemeente zelf een einde maakt aan de overtreding (b.v. door ontruiming van een pand waar illegaal gewoond wordt), en dat er bij de tweede vorm door de overtreder een geldbedrag wordt verbeurd indien deze zelf aan de overtreding geen einde maakt of laat maken. Is de termijn voor het ongedaan maken van de overtreding ongebruikt verstreken, wordt de dwangsom van rechtswege verbeurd en dient de overtreder binnen 6 weken de dwangsom te voldoen (artikel 5:33 Awb). De invordering van de verbeurde dwangsommen geschiedt bij beschikking (artikel 5:37 Awb). Zo dienen ook de kosten ten uitvoer van bestuursdwang bij beschikking te worden vastgesteld (artikel 5:25 lid 6 in samenhang met artikel 4:86 Awb).

### **3.2. Specifieke wetgeving op basis waarvan kan worden opgetreden**

Het in 3.1. omschreven kader is van toepassing in alle gevallen waarin handhavend kan worden opgetreden. Het is echter specifieke wet- en regelgeving, op grond waarvan handhavend optreden daadwerkelijk mogelijk wordt. In het geval van onrechtmatige bewoning zal er veelal sprake zijn van overtreding van één of meerdere wetten en/of verordeningen. Welke dit kunnen zijn en op welke manier hiertegen kan worden opgetreden, wordt hieronder omschreven.

#### Wet ruimtelijke ordening/bestemmingsplan:

Op grond van Wet ruimtelijke ordening (Wro) kan de gemeenteraad voor (gedeelten van) gebieden binnen en buiten de bebouwde kom van de gemeente bestemmingsplannen vaststellen. In een bestemmingsplan worden regels gegeven ten aanzien van wat de bestemming van bepaalde gronden is, en over de manier waarop de bestemde gronden en de zich daarop bevindende opstallen mogen worden gebruikt. Het afwijken van de bepalingen uit een bestemmingsplan is verboden, zodat daartegen bestuursrechtelijk (en soms ook strafrechtelijk) kan worden opgetreden.

Het in kamers of pensions huisvesten van tijdelijke werknemers kan in veel gevallen beschouwd worden als het bedrijfsmatig verschaffen van nachtverblijf. Dit valt niet onder de definitie van 'wonen' <sup>5</sup> zoals deze in diverse bestemmingsplannen is opgenomen. Uit een recente uitspraak <sup>6</sup> van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State blijkt dat naast zelfstandige bewoning door een gezin, ook minder traditionele woonvormen zich in beginsel met de algemene woonbestemming verdragen, indien daarbij sprake is van nagenoeg zelfstandige bewoning. Daarvan is echter bij bewoning door tijdelijke werknemers uit het buitenland doorgaans geen sprake, aangezien dit in beginsel geen huisvesting van een huishouding in de gewone zin van het woord betreft en daarmee ook niet op één lijn valt te stellen.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat het voor de bepaling of het kamersgewijs (ver)huren van een pand in overeenstemming is te achten met de woonbestemming, van belang is of de samenstelling van de bewoners in meer of mindere mate vaststaat. Hoe groter het verloop, hoe minder het gebruik in overeenstemming te achten zal zijn met de woonbestemming. Als er in een pand veelvuldig sprake is van wisseling van bewoners, kan sneller worden aangenomen dat de bewoners met elkaar een minder hechte band hebben dan in het geval van bewoners die gedurende langere tijd met elkaar samen in een woning verblijven.

Grootschalig nachtverblijf vindt plaats in een logiesgebouw, en een dergelijk gebouw vraagt om een gemengde bestemming of een aparte logiesfunctie in het bestemmingsplan. Voor nieuwbouw of transformatie tot een logiesgebouw is dan een wijziging van het bestemmingsplan noodzakelijk. Betreft het een permanente voorziening dan is een wijziging van het bestemmingsplan of een ontheffing via een zogenaamde "artikel 3.6 of 3:23 procedure" op basis van de Wro nodig.

---

<sup>5</sup> Of vergelijkbare omschrijvingen in bestemmingsplannen

<sup>6</sup> ABRvS 2 mei 2007, Zaaknr. 200603867/1, LJ-Nummer BA4193

### Woningwet:

De Woningwet is ingevoerd in 1901 met als doel de bewoning van slechte woningen onmogelijk te maken en de bouw van goede woningen te bevorderen. De wet stelt daarom bouwtechnische eisen aan alle bouwwerken en verwijst daarbij naar de Bouwverordening en het Bouwbesluit. Ook is in de Woningwet een stelsel opgenomen voor bouwvergunningen. De Woningwet vormt de kern van de bouwregelgeving, en dan met name de bouwparagraaf van deze wet. De Woningwet is overigens per 1 april 2007 vrij ingrijpend gewijzigd. De wijzigingen hebben vooral betrekking op een betere naleving, handhaving en handhaafbaarheid van de bouwregelgeving. Op grond van de Woningwet moeten bouwwerken voldoen aan de eisen die de Bouwverordening en het Bouwbesluit stellen. Het in strijd met deze regelingen handelen is op grond van de Woningwet verboden, zodat de gemeente daartegen handhavend kan optreden.

### *Bouwverordening*

De Bouwverordening wordt door de gemeenteraad vastgesteld. In de in 2009 vastgestelde bouwverordening is door hogere regelgeving hoofdstuk 6 inzake het brandveilig gebruik van bouwwerken komen te vervallen. De bouwverordening ziet dus niet meer op het brandveilig gebruik van bouwwerken. Zie ook: *Besluit brandveilig gebruik bouwwerken*.

### *Bouwbesluit*

Het Bouwbesluit is een algemene maatregel van bestuur. De eisen in het Bouwbesluit zijn ervoor om gebouwen een basiskwaliteit te geven op de gebieden gebruikskwaliteit, energiezuinigheid, veiligheid en gezondheid. Voor logiesgebouwen gelden andere (strengere) eisen dan voor woongebouwen.

De verwachting is dat de meeste locaties waar sprake is van kamerverhuur/logies, waarschijnlijk aan de eisen van het Bouwbesluit 2003 zullen voldoen, aangezien de eisen voor bestaande bouw niet bijzonder streng zijn. Er kan echter niet worden uitgesloten dat er situaties zijn waarin niet wordt voldaan aan de eisen uit het Bouwbesluit 2003.

### *Besluit brandveilig gebruik bouwwerken*

Het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (Gebruiksbesluit) is op 1 november 2008 in werking getreden. De grondslag voor deze regelgeving volgt uit artikel 8, achtste lid en artikel 120a van de Woningwet. Met het Gebruiksbesluit worden voorschriften op het gebied van brandveilig gebruik van bouwwerken landelijk geüniformeerd. Voorheen kon iedere gemeente eigen regels en eisen stellen met betrekking tot het brandveilig gebruik van bouwwerken. Volgens de Memorie van Toelichting bij het Gebruiksbesluit is deze uniformering een logisch vervolg op de eerdere uniformering van bouwtechnische voorschriften.

De Woningwet bepaalt dat voor zolang de Bouwverordening niet is aangepast aan het Gebruiksbesluit, de voorschriften uit het Gebruiksbesluit rechtstreeks gelden (artikel 8 lid 9 Woningwet). De Bouwverordening is nog niet aangepast aan het Gebruiksbesluit. Eerst dient de Model-Bouwverordening van de Vereniging Nederlandse Gemeenten beschikbaar te zijn alvorens de aanpassingen kunnen plaatsvinden. Om verwarring te voorkomen is het hoofdstuk brandveilig gebruik uit de Bouwverordening geschrapt en is deze opnieuw vastgesteld.

Het gebruiksbesluit kent een vergunning- en meldingsplicht. Op grond van het Gebruiksbesluit is een vergunning brandveilig gebruik vereist als aan meer dan 10 personen bedrijfsmatig nachtverblijf wordt verschaft. Kamergewijze verhuur valt hier niet onder vanwege het bepaalde in artikel 1.3, lid 5 van het Gebruiksbesluit. Een gebruiksvergunning is voor kamergewijze verhuur niet vereist. Wel dient vanaf vijf personen een gebruikmelding te worden gedaan ingevolge artikel 2.12.1, eerste lid onder c van het Gebruiksbesluit.

### Algemene Plaatselijke Verordening 2009:

De Algemene Plaatselijke Verordening 2009 (APV) bevat algemene wet- en regelgeving met betrekking tot de huishouding van de gemeente. In de APV staan de plaatselijke regels over zaken als collectes, het plaatsen van reclameborden en over openbare orde en veiligheid.

Om bij te houden wie waar verblijft is het verplicht voor degene die een inrichting tot het verschaffen van nachtverblijf opricht, overneemt, verplaatst of staakt, om binnen drie dagen daarna daarvan schriftelijk kennis te geven aan de burgemeester (artikel 2.36 APV). Overtreding van voornoemd artikel kan op grond van artikel 6.1 lid 1 van de APV worden gestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de tweede categorie en kan bovendien gestraft worden met openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak. Degene die in een inrichting nachtverblijf houdt is verplicht de exploitant of feitelijk leidinggevende van die inrichting volledig en naar waarheid naam, adres, woonplaat, geboortedatum, geboorteplaats betrekking, dag van de aankomst en de dag van vertrek te verstrekken. Tegen overtreding van de bepalingen uit de APV kan zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk worden opgetreden.

#### Wet Gemeentelijke Basisadministratie:

Op grond van de wet Gemeentelijke Basisadministratie (wet GBA) is de gemeente verplicht om een Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) te hebben en te onderhouden. In de GBA zijn gegevens opgenomen van iedereen die rechtmatig in Nederland verblijft en binnen de gemeente woonachtig is. Het doel van de GBA is de overheid te voorzien van persoonsgegevens die nodig zijn voor de uitvoering van haar taken. Op grond van gegevens uit de GBA kan in beginsel (als opsporingsmiddel) gecontroleerd worden. Signalen kunnen bijvoorbeeld zijn dat er meerdere personen op één adres staan ingeschreven, zonder dat er sprake is van een gezins- of familieband.

Dit kan duiden op kamerbewoning. Het probleem met onrechtmatige bewoning is echter dat er vaak geen sprake is van inschrijving in de GBA.

Op grond van artikel 65 van de wet GBA is degene die naar redelijke verwachting gedurende een half jaar ten minste twee derden van de tijd in Nederland verblijft zal houden, verplicht zich binnen vijf dagen na de aanvang van zijn verblijf in persoon te melden bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar hij zijn woonadres heeft om daarbij schriftelijk aangifte van verblijf en adres te doen. Op basis van artikel 147 lid 1 van de wet GBA wordt overtreding van artikel 65 gestraft met hechtenis van ten hoogste een maand of een geldboete van de tweede categorie. Hieruit volgt dat overtreding van de wet GBA door middel van het strafrecht kan worden aangepakt.

Opgemerkt wordt dat het in de praktijk doorgaans moeilijk zal zijn om te bewijzen hoe lang iemand in Nederland zijn verblijf houdt. Dit zou wellicht kunnen worden aangetoond op basis van een arbeidscontract of een huurovereenkomst. Ook kan bij een hercontrole worden nagegaan of dezelfde personen nog steeds in het pand verblijven. Dit vormt ook een aanwijzing voor de verblijfsduur.

## **4. Uitvoering handhavingsbeleid**

In dit hoofdstuk is in paragraaf 4.1 de door ons gekozen handhavingsstrategie opgenomen, zoals deze eerder is omschreven in ons besluit van 2 oktober 2007.<sup>7</sup> Verder komen nog enige andere aspecten van het handhavingstraject aan de orde, waaronder de keuze tussen het toepassen van bestuursdwang of het opleggen van een last onder dwangsom, alsmede de hoogte van eventueel op te leggen dwangsommen.

### **4.1. Handhavingsstrategie**

De gekozen handhavingsstrategie is hieronder opgenomen.

*Handhavend optreden zal in beginsel klachtgestuurd plaatsvinden op basis van de lijst met panden die thans bekend is (deze lijst zal worden aangevuld naar aanleiding van nieuwe klachten), waarbij de volgende prioritering wordt gehanteerd:*

- 1) handhaving van onveilige situaties krijgt de hoogste prioriteit;*
- 2) handhaving van situaties waarin de onrechtmatige bewoning negatieve effecten heeft op de woon- en*

<sup>7</sup> Zie de B&W omslag met nummer BW07-01512, vastgesteld in de collegevergadering d.d. 2 oktober 2007.

*leefomgeving krijgt tweede prioriteit;*

- 3) in gevallen waarin sprake is van onrechtmatige bewoning door meer dan 4 personen, is handhavend optreden op basis van strijdigheid met het bestemmingsplan in beginsel leidend, waarbij wordt opgemerkt dat in onveilige situaties ook zal worden aangeschreven op grond van de Bouwverordening en/of het Gebruiksbesluit en/of het Bouwbesluit 2003, aangezien een combinatie van meerdere aanschrijvingsgronden ook mogelijk is;*
- 4) in gevallen waarin sprake is van onrechtmatige bewoning alleen bij een “ woonfunctie” tot maximaal 4 personen, maar waarin er geen sprake is van onveiligheid en negatieve effecten op de woon- en leefomgeving, zal in beginsel niet handhavend worden opgetreden;*
- 5) het beleid is eveneens van toepassing op kamerverhuur/logies waarbij er sprake is van zogenaamd “inwonen” waarbij geen sprake is van leven in gezinsverband;*
- 6) ten aanzien van het beleid uit 2008 zal een overgangstermijn van één jaar worden gehanteerd om van 5 naar 4 personen terug te gaan;*
- 7) de overgangstermijn vangt aan de dag na bekendmaking van dit beleid.*

Ter toelichting op de gekozen strategie kan in algemene zin worden opgemerkt dat er in het kader van handhaving prioriteiten zullen moeten worden gesteld, aangezien de capaciteit ontbreekt om alle illegale situaties aan te pakken. Ook hoeft niet elke illegale situatie per definitie gevaarlijk te zijn en/of overlast te veroorzaken. Door in deze uitvoeringsnota duidelijk af te bakenen bij welk soort overtredingen wij het van het grootste belang vinden om handhavend op te treden, kan worden voorkomen dat handhaving ongestructureerd plaatsvindt. Dit laatste achten wij namelijk onwenselijk.

Wel is het zo dat handhavend optreden in eerste instantie zal plaatsvinden op basis van binnengekomen klachten.

Dit sluit echter niet uit dat in gevallen waarin de gemeente zelf een overtreding constateert, handhavend zal worden opgetreden als daartoe aanleiding bestaat. Er zal echter van gemeentewege niet actief gezocht worden naar overtredingen. Hieronder wordt de gekozen strategie puntsgewijs toegelicht.

Ad 1) Dat de hoogste prioriteit wordt gegeven aan het beëindigen van gevaarlijke situaties behoeft weinig betoog. Wij achten het namelijk van groot belang, zowel voor de gebruikers van een pand als voor derden, dat er sprake is van een veilige situatie. Onveilige situaties zullen dan ook niet worden getolereerd.

Een onveilige situatie kan zich bijvoorbeeld voordoen als er te veel personen in een ruimte verblijven die daarvoor niet geschikt is, of als er sprake is van bepaalde bouwkundige gebreken. Per geval zal worden beoordeeld of er sprake is van een onveilige situatie. Handhaving van onveilige situaties heeft in beginsel altijd voorrang op handhaving in andere gevallen.

Ad 2) In gevallen waar geen dusdanig onveilige situatie aan de orde is dat er direct moet worden opgetreden, maar er wel sprake is van negatieve effecten op de woon- en leefomgeving, zal indien mogelijk ook handhavend worden opgetreden. Kamerverhuur/logies kan grote impact hebben op de omgeving. Naast mogelijk overlast neemt ook de parkeerdruk toe. Bij dergelijke gevallen kan worden gedacht aan situaties waarin omwonenden in ernstige mate overlast ondervinden als gevolg van de onrechtmatige bewoning van een pand. Hierbij kan het onder meer gaan om geluidsoverlast, maar kan ook gedacht worden aan zaken als parkeeroverlast en het verkeerd aanbieden van huisvuil.

Ad 3) Er is een aantal redenen voor een bijstelling van 5 naar 4 personen als grens om handhavend op te treden als er sprake is van strijd met het bestemmingsplan. Dit is niet zozeer gedaan omdat er in gevallen waarin een pand door 5 personen of minder wordt gebruikt, geen sprake zou kunnen zijn van onrechtmatige bewoning, maar om aansluiting te zoeken bij hetgeen is opgenomen in het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken, het geldende bestemmingsplan “Binnenstad” en het beleid zoals in de omliggende gemeenten wordt gevoerd.<sup>8</sup> Regionale afstemming is gewenst in dezen, omdat het probleem van illegale bewoning zich naar de omliggende gemeenten kan verplaatsen. Een aantal

<sup>8</sup> Zo hanteren de gemeenten Halderberge en Roosendaal ook bewoning door maximaal 4 personen.



van 4 personen in een woonhuis (of daarmee te vergelijken ruimte) wordt in beginsel acceptabel geacht en levert minder impact op de omgeving op. Een aantal van 4 bewoners in een normale woonsituatie is namelijk ook niet ongebruikelijk. Als er geen sprake is van een onveilige situatie en/of negatieve effecten op de woon- en leefomgeving, is handhaving wegens gebruik van een pand in strijd met de daaraan gegeven bestemming de meest effectieve manier om een einde te maken aan de onrechtmatige bewoning.

Aansluiting zoeken bij het Gebruiksbesluit is wenselijk omdat er aanleiding bestaat om extra waarborgen ten aanzien van de brandveiligheid te stellen. Op grond van het Gebruiksbesluit is een vergunning brandveilig gebruik vereist als aan meer dan 10 personen bedrijfsmatig nachtverblijf wordt verschaft. Kamergewijze verhuur valt hier niet onder vanwege het bepaalde in artikel 1.3, lid 5 van het Gebruiksbesluit. In het Gebruiksbesluit wordt onder kamergewijze verhuur verstaan: *“woonfunctie voor het bedrijfsmatig verschaffen van woonverblijf aan meer dan een huishouden en aan meer dan 4 personen”*. Indien er sprake is van kamergewijze verhuur zoals omschreven in het Gebruiksbesluit dient een gebruiksmelding gedaan te worden zoals genoemd in artikel 2.12.1, eerste lid onder c van het Gebruiksbesluit en dient voldaan te worden aan de daarbij behorende brandveiligheidseisen. Wanneer een woning wordt gebruikt door 5 personen of meer, waarbij sprake is van kamerverhuur/logies, kan gesteld worden dat het gebruik van het pand veel intensiever is dan het gebruik van het pand door een regulier, doorsnee huishouden. In dat geval is immers in feite sprake van meerdere verschillende huishoudens in een pand dat slechts geschikt is voor gebruik als eengezinswoning. Om deze reden brengt een redelijke uitleg van bestemmingsplannen naar ons oordeel met zich mee, dat kamerverhuurpanden vanaf 5 personen niet meer een planologische/ruimtelijke impact hebben op de omgeving, die vergelijkbaar is met de uitstraling die één gezin (met in feite één huishouden) op de omgeving heeft. Daarom kan worden gesteld dat kamerbewoning door 5 of meer personen die geen familiale band met elkaar hebben zich per definitie niet verdraagt met een reguliere woonbestemming, dan wel een daarmee vergelijkbare bestemming. Ook de continuïteit in samenstelling van de huurders van kamers en, daarmee samenhangend, de onderlinge verbondenheid, speelt in dit verband een rol.

Het aantal van vier personen sluit tevens aan bij de ontheffingsregeling zoals opgenomen in het bestemmingsplan “Binnenstad”. In het bestemmingsplan “Binnenstad”, vastgesteld op 26 maart 2009 en onherroepelijk op 6 januari 2010, is bij de woonbestemming een ontheffingsmogelijkheid voor kamerverhuur opgenomen. Er kan ontheffing van het gebruik worden verleend als er kamerverhuur aan niet meer dan vier personen plaatsvindt. Illegale kamerverhuur in de binnenstad kan op deze manier worden gelegaliseerd, voor zover het gebruik van het pand onder het bestemmingsplan “Binnenstad” valt.

In het beleid onrechtmatige bewoning, dat in 2008 is vastgesteld, is gewezen op het feit dat een aantal van 5 afzonderlijke huurders in veel gevallen noodzakelijk is om de verhuur van een pand redelijkerwijs rendabel te maken. Economische overwegingen spelen echter een ondergeschikte rol als er veiligheids- en overlastaspecten aan de orde zijn en kan dan ook geen doorslaggevende reden vormen om het aantal van 5 personen aan te houden.

Hoewel het al dan niet rendabel zijn van de woning niet in de belangenafweging wordt betrokken, mag het duidelijk zijn dat indien de aanwezigheid van drie tijdelijke werknemers als bovengrens wordt gesteld, een averechts effect zal hebben op de oplossing van de huisvestingsproblematiek aangezien dan overal gehandhaafd zou moeten worden.

Ad 4) Uit het onder ad 4 gestelde blijkt a contrario waarom er in beginsel niet handhavend zal worden opgetreden in gevallen waarin sprake is van onrechtmatige bewoning door minder dan 5 personen. Dit wil echter niet zeggen dat er in dergelijke gevallen niet kán worden opgetreden. Ook in gevallen waarbij er sprake is van kamerverhuur/logies aan minder dan 5 personen, kan er sprake zijn van onrechtmatige bewoning. Ook zal er, indien er sprake is van een onveilige situatie en/of er sprake is van negatieve effecten op de woon- en leefomgeving, doorgaans wel worden opgetreden. Het gaat in casu dan ook om een prioriteitstelling, en niet om het uitsluiten van de mogelijkheid tot handhaving.

Ad 5) Er is sprake van inwoning als er naast bewoning door de hoofdbewoner in hetzelfde pand ook nog kamerverhuur/logies plaatsvindt. Als er geen sprake is van één huishouding geldt dat tegen bewoning door maximaal 4 personen niet handhavend wordt opgetreden. Wanneer is sprake van een huishouden? Van een huishouden is sprake wanneer een persoon dan wel personen in een continue samenstelling met elkaar wonen en tussen die personen een onderlinge verbondenheid bestaan. Feiten en omstandigheden zullen voorts uitmaken wanneer er sprake is van onderlinge verbondenheid. Dit kan het geval zijn als een vaste groep van personen tussen wie een band (verbondenheid) bestaat die enkel gezamenlijk bewonen van bepaalde woonruimte te boven gaat.<sup>9</sup> Er dient een zekere continuïteit in de samenstelling van de groep te zijn.<sup>10</sup> Bij bewoning door seizoenarbeiders zal hier doorgaans geen sprake van zijn nu de seizoenarbeiders slechts ongeveer drie maanden op een locatie zijn gehuisvest. Het feit dat het veelal personen van gelijke nationaliteit zijn die hetzelfde werk verrichten en gezamenlijk de huishouding doen is onvoldoende voor het aannemen van onderlinge verbondenheid.<sup>11</sup> Als er geen sprake is van een huishouden, mag het aantal inwonende en het aantal hoofdbewoners samen maximaal 4 bedragen.

Ad 6 en 7) Wij zijn ons bewust van het feit dat uitvoering geven aan dit beleid niet van het ene op het andere moment kan plaatsvinden. Contracten moeten wellicht worden opgezegd en de feitelijke situatie zal wellicht aanpassing behoeven. Om redelijkerwijs uitvoering te kunnen geven aan dit gewijzigde beleid is het uit oogpunt van zorgvuldigheid noodzakelijk om een overgangstermijn te hanteren. Deze overgangstermijn bedraagt 1 jaar en gaat in nadat dit beleid bekend is gemaakt en in werking is getreden. Gedurende de overgangstermijn zal er niet worden gehandhaafd bij bewoning door maximaal 5 personen tenzij er sprake is van een onveilige situatie. Is de overgangstermijn verstreken, zal bij bewoning door meer dan 4 personen worden gehandhaafd.

## **4.2. Handhaving op grond van andere regelgeving**

In paragraaf 4.1. is aangegeven dat handhaving in eerste instantie zal plaatsvinden op basis van strijdigheid met het bestemmingsplan en/of strijdigheid met het Bouwbesluit en/of de Bouwverordening en/of het Gebruiksbesluit. Hierbij wordt opgemerkt dat de vraag of handhavend dient te worden opgetreden, in grote mate afhangt van de ernst van het geval. De ruimtelijke- en bouwregelgeving bieden doorgaans goede handvatten als dringend optreden noodzakelijk is. Voor de hieronder genoemde regelgeving geldt dat in mindere mate, als gevolg waarvan ervoor gekozen is om niet direct prioriteit toe te kennen aan handhaving op basis van die regelgeving. Hieronder wordt ten aanzien van de overige in hoofdstuk 3 beschreven regelgeving aangegeven of er op basis daarvan zal worden gehandhaafd.

### Algemene Plaatselijke Verordening 2009 (APV):

In voorkomende gevallen zal op grond van de APV worden opgetreden tegen onrechtmatige bewoning (artikel 2:36 APV). Het bijhouden van een nachtregister is niet meer opgenomen in de APV maar geregeld in artikel 438 van het Wetboek van strafrecht. Men is in overtreding wanneer men niet voldoet aan de voorwaarden die gesteld worden aan het bijhouden van een adequaat nachtregister. Het register dient men te allen tijde te kunnen tonen aan de burgemeester dan wel aan de door deze aangewezen ambtenaar als hierom wordt gevraagd. Handhaving op basis van de APV heeft echter in beginsel geen prioriteit. Het niet kunnen tonen van een nachtregister kan strafrechtelijk worden gesanctioneerd.

### Wet Gemeentelijke Basisadministratie (Wet GBA):

Vooralsnog zal in beginsel geen gebruik gemaakt worden van de mogelijkheid om onrechtmatige bewoning op te sporen op basis van gegevens uit de GBA. Wel zullen de gegevens uit de GBA vergeleken worden met de feitelijke situatie zoals deze tijdens de controle van een pand wordt aangetroffen. Indien naar aanleiding van een (her)controle wordt geconstateerd dat bewoners van een pand zich ten onrechte niet in de GBA hebben ingeschreven, kan hiertegen aangifte gedaan worden bij de politie.

<sup>9</sup> ABRvS 26 november 2008, zaaknummer: 200802660/1.

<sup>10</sup> ABRvS 16 juli 2008, zaaknummer: 200708986/1.

<sup>11</sup> ABRvS 2 mei 2007, zaaknummer: 200603867/1.

### 4.3 Wie is aan te merken als overtreder?

In gevallen van onrechtmatige bewoning komt het wel eens voor dat de eigenaar van het betreffende pand zelf niet op de hoogte is van het feit dat zijn pand gebruikt wordt in strijd met de regelgeving. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als de eigenaar een woonhuis als zodanig verhuurt, maar de huurder zonder toestemming van de eigenaar het pand kamergewijs onderverhuurt aan tijdelijke werknemers uit het buitenland. In het handhavingstraject doet zich dan de vraag voor wie er dient te worden aangeschreven om aan de overtreding een einde te maken. Hieronder zal kort worden ingegaan op wat er in het bestuursrecht wordt verstaan onder het begrip "overtreder". Tevens zal de door ons gekozen werkwijze worden aangegeven, op basis waarvan in handavingskwesties op het gebied van onrechtmatige bewoning zal worden bepaald wie er dient te worden aangemerkt als overtreder.

Overtreder is degene tot wie een wettelijk voorschrift is gericht (normadressaat), en die in strijd met dat wettelijk voorschrift handelt. Wie in een bepaald geval de overtreder is hangt af van de formulering van de wettelijke norm.

In de bestuursrechtspraak wordt het overtrederbegrip doorgaans ruim opgevat.<sup>12</sup> Sinds de invoering van de 4<sup>e</sup> tranche van de Awb kent het bestuursrecht ook de term "medepleger", artikel 5:1, lid 2 Awb. Een medepleger is iemand die de overtreding medepleegt.

In het geval van overtredingen van het bestemmingsplan is het algemene gebruiksverbod van belang. Sinds de invoering van de Wro is in artikel 7.10 Wro, voor bestemmingsplannen die zijn vastgesteld na 1 juli 2008, een standaardformulering opgenomen wat betreft het algemeen gebruiksverbod. Het algemeen gebruiksverbod hoeft dan ook niet meer te worden opgenomen in het bestemmingsplan.<sup>13</sup> Voor bestemmingsplannen die zijn vastgesteld vóór 1 juli 2008 geldt nog steeds dat een algemeen gebruiksverbod in het bestemmingsplan zelf moet staan. In de standaardformulering uit artikel 7.10 Wro volgt dat ook het laten gebruiken verboden is, zodat bij nieuwe bestemmingsplannen ook de verhuurders als overtreder aangemerkt kunnen worden. In de meeste oude bestemmingsplannen is het verboden om een perceel of bouwwerk te gebruiken. Niet opgenomen is een verbod te laten en/of te doen gebruiken. Dat is namelijk bepalend voor het antwoord op de vraag wie als normadressaat (en dus als overtreder) kan worden aangemerkt.<sup>14</sup> Als het alleen om een gebruiksverbod gaat, kan slechts de gebruiker van het pand worden aangeschreven. In geval van (onder)verhuur kan dan niet de eigenaar zelf worden aangeschreven, maar alleen degene die het pand (onder)verhuurt en derhalve in strijd met het bestemmingsplan handelt door bijvoorbeeld het pand te gebruiken voor kamerverhuur/logies in plaats van voor reguliere bewoning. Hoewel het in de praktijk vaak zo is dat de eigenaar van een pand ook de verhuurder is, wordt regelmatig de constructie aangetroffen dat het pand van de eigenaar wordt gehuurd door bijvoorbeeld een uitzendbureau, dat het pand weer doorverhuurt aan haar (tijdelijke) werknemers. In deze situatie zal in eerste instantie het uitzendbureau als overtreder kunnen worden aangemerkt.<sup>15</sup>

Als het bestemmingsplan (ook) een verbod bevat om te laten en/of te doen gebruiken, dan kunnen zowel de eigenaar als de eventuele (onder)verhuurder worden aangeschreven. De eigenaar is in dat geval overtreder omdat hij het pand (al dan niet bewust) laat gebruiken in strijd met de bepalingen van het bestemmingsplan.

In het geval van overtreding van andere regelgeving, zoals bijvoorbeeld de Woningwet of de APV, zal altijd moeten worden bezien tot wie de overtreden norm zich richt, om te bepalen wie als overtreder dient te worden aangemerkt.

Ten aanzien van een last onder dwangsom kan nog worden opgemerkt dat deze volgens vaste rechtspraak alleen mag worden opgelegd aan die overtreder welke het in zijn macht heeft de overtreding te beëindigen. Het kan ook zo zijn dat er sprake is van meerdere overtreders (medepleger, artikel 5:1, tweede lid Awb). In dit geval heeft het bevoegde

---

<sup>12</sup> Zie hiervoor bijvoorbeeld ABRvS 19 juni 2002, AB 2003, 206 en meer recentelijk ABRvS 6 juni 2007, AB 2007, 226.

<sup>13</sup> De gemeente Bergen op Zoom heeft ervoor gekozen om het algemeen gebruiksverbod nog steeds op te nemen in het bestemmingsplan.

<sup>14</sup> ABRvS 10 november 2004, AB 2004/457.

<sup>15</sup> Anderzijds valt er in dit geval ook iets voor te zeggen om naast het uitzendbureau ook de eigenaar aan te spreken. Deze verhuurt de woning immers aan een uitzendbureau, waarmee hij bewust het ontstaan van onrechtmatige bewoning faciliteert en commercieel uitnuut.

bestuursorgaan de keuze om zo'n last aan één of aan meerdere overtreders op te leggen. In het laatste geval dient echter wel vast te staan dat elk van de aangeschrevenen (volledig) als overtreder kan worden beschouwd en het in zijn macht heeft om de last uit te voeren. Als van dat laatste sprake is, zijn wij van mening dat zowel de eigenaar als de eventuele (onder)verhuurder een verantwoordelijkheid hebben om aan de overtreding zo spoedig mogelijk een einde te maken. Zowel de eigenaar als de (onder)verhuurder mogen in staat worden geacht om de overtreding te beëindigen. De eigenaar kan namelijk de overeenkomst met zijn huurder ontbinden, en de (onder)verhuurder kan de huurovereenkomst met de kamerbewoners beëindigen. Beiden zullen in dergelijke gevallen dan ook aangeschreven worden.

Omdat wij het van belang achten dat alle betrokkenen, ook al kunnen deze misschien niet daadwerkelijk als overtreder worden aangemerkt, wel kennisnemen van (het voornemen tot) een handhavingsactie, zal er altijd een kopie van de (voor)aanschrijving aan hen worden verzonden. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het geval waarin de huurder het bestemmingsplan overtreedt, en waarbij de eigenaar niet als overtreder kan worden beschouwd. In een dergelijk geval zal de eigenaar wel worden geïnformeerd. Dit kan er namelijk toe bijdragen dat de overtreding wordt beëindigd, bijvoorbeeld omdat de eigenaar uit eigen beweging het huurcontract opzegt.

*Werkwijze: In het geval van overtreding van het bestemmingsplan zal eerst worden gezien of daarin een verbod is opgenomen te gebruiken, dan wel mede een verbod te laten en/of te doen gebruiken. In het laatste geval zullen, voor zover daarvan sprake is en voor zover deze het in hun macht hebben om de overtreding te beëindigen, zowel de eigenaar als de eventuele (onder)verhuurder worden aangeschreven om aan de overtreding een einde te maken.*

*In het geval van overtreding van andere regelgeving, zoals bijvoorbeeld de Woningwet, Gebruiksbesluit of de APV, zal altijd worden gezien tot wie de overtreden norm zich richt om te bepalen wie als overtreder dient te worden aangemerkt.*

*Alle betrokkenen worden geïnformeerd met betrekking tot een (voor)aanschrijving, ook al zijn zij niet te beschouwen als (mede) overtreder.*

#### **4.4. Bestuursdwang of last onder dwangsom?**

Op basis van deze uitvoeringsnota zal in beginsel gewerkt worden met het opleggen van een last onder dwangsom. De reden hiervoor is dat de overtreders de illegale situatie vrijwel uitsluitend zullen laten voortbestaan vanuit financiële overwegingen (ze verdienen er immers geld aan). Een last onder dwangsom kost de overtreder geld als hij de overtreding niet ongedaan maakt en neemt daardoor (als het bedrag hoog genoeg wordt gesteld) het financiële voordeel weg, waardoor de overtreding in de meeste gevallen beëindigd zal worden. Bestuursdwang zal de gemeente relatief veel tijd en geld kosten, waarna deze kosten achteraf, bij beschikking, zullen moeten worden geïnd bij de (mede)overtreder. Dat laatste is vaak een lang traject. In spoedeisende gevallen, bijvoorbeeld bij zeer brandgevaarlijke situaties, kan het toepassen van bestuursdwang echter wel de voorkeur verdienen, aangezien de overtreding dan direct door de gemeente zelf beëindigd kan worden.

*Werkwijze: In beginsel wordt gekozen voor handhaving middels het opleggen van een last onder dwangsom.*

*In zeer dringende gevallen zal spoedeisende bestuursdwang worden uitgeoefend en worden de kosten van de feitelijke uitvoering van bestuursdwang op de (mede)overtreder verhaald.*

#### **4.5. Hoogte van de dwangsom en duur van de begunstigingstermijn**

Omdat het opleggen van een last onder dwangsom maatwerk is, waarbij onder meer rekening dient te worden gehouden met de ernst van de overtreding en de (geschatte) draagkracht van de (mede)overtreder, zal per geval worden bezien op welk bedrag de hoogte van de te verbeuren dwangsom en het maximumbedrag zullen worden

vastgesteld. Hierbij speelt onder meer het financiële voordeel dat de overtreder zou behalen met voortzetting of herhaling van de overtreding een rol. Omdat er in de meeste gevallen sprake is van huurinning, zal indien mogelijk met de hoogte van de huurpenningen rekening worden gehouden bij de vaststelling van de hoogte van op te leggen dwangsommen.

Op basis van artikel 5:32a lid 2 van de Awb is het bestuursorgaan verplicht om een termijn te stellen waarbinnen de aangeschrevene de last onder dwangsom kan uitvoeren, zonder dat een dwangsom wordt verbeurd. De gekozen termijn moet redelijk zijn en in ieder geval voldoende lang om de aangeschrevene ook daadwerkelijk in staat te stellen om de last uit te voeren. Als er sprake is van een ernstige overtreding, is het logisch dat de begunstigingstermijn kort wordt gesteld of dat de overtreding per direct wordt beëindigd. In dergelijke gevallen kan dan ook spoedeisende bestuursdwang worden toegepast. Ook hier geldt dat ieder geval op zijn merites zal dienen te worden beoordeeld. Een standaard begunstigingstermijn kan dan ook niet worden vastgesteld.

*Werkwijze: Per geval wordt afgewogen op welk bedrag de te verbeuren dwangsom en het maximumbedrag daarvan moet worden vastgesteld. Naast de (geschatte) draagkracht van de overtreder, wordt hierbij - Indien mogelijk - rekening gehouden met eventuele huuropbrengsten die de overtreder ontvangt.*

*De begunstigingstermijn zal eveneens per geval worden vastgesteld, waarbij geldt dat deze termijn korter wordt gesteld naarmate de ernst van de overtreding groter is.*

#### **4.6. Belangenafweging bij handhaving**

Ondanks dat er uit vaste rechtspraak blijkt dat een bestuursorgaan een zogenaamde beginselplicht tot handhaving heeft, zullen in alle gevallen de belangen die vóór, en de belangen die tegen handhaving pleiten, tegen elkaar moeten worden afgewogen. Het bestuursorgaan komt hierbij echter slechts een beperkte beleidsvrijheid toe. De standaardoverweging die sinds medio 2004 door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State wordt gehanteerd luidt als volgt: "Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden kan van het bestuursorgaan worden gevergd dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien."<sup>16</sup> Het voorgaande laat echter onverlet dat er in iedere kwestie een deugdelijke belangenafweging dient plaats te vinden, voordat er een handhavingsbesluit wordt genomen.

Opgemerkt wordt dat in het algemeen als uitgangspunt mag worden genomen dat inbreuken op wettelijke voorschriften afbreuk doen aan de situatie of toestand die de wetgever met het oog op het algemeen belang en/of een bijzonder belang heeft willen bereiken. In beginsel hoeven wij dergelijke inbreuken niet te dulden, en in veel gevallen mogen wij dit ook niet. Handhaving kan voorts plaatsvinden vanuit het oogpunt van het voorkomen van ongewenste precedentwerking. Ook belangen van derden (zoals bijvoorbeeld omwonenden) moeten in de belangenafweging worden betrokken.

In aanvulling op het bovenstaande is hieronder concreet vastgesteld hoe de belangenafweging inzake de handhaving van onrechtmatige bewoning zal plaatsvinden. Vier belangen dienen te worden afgewogen:

- 1) Het algemeen belang dat gediend is met handhaving van de woonregelgeving;
- 2) Het belang van de eigenaar/verhuurder dat gediend is met voortzetting van de onrechtmatige bewoning;
- 3) Het belang van de bewoners van een pand dat gediend is met voortzetting van de onrechtmatige bewoning;

<sup>16</sup> Zie ABRvS 30 juni 2004, JB 2004, 293

4) Het belang van omwonenden dat is gediend met beëindiging van de onrechtmatige bewoning.

De bovengenoemde belangen zullen per geval tegen elkaar dienen te worden afgewogen. Hieronder zijn voorts enkele specifieke aanvullende afwegingen geformuleerd die worden gehanteerd in geval van handhaving op grond van het bestemmingsplan (A.) en in het geval van handhaving op grond van overige wet- en regelgeving (B.).

*A. Belangenafweging bij handhaving op grond van het bestemmingsplan*

De belangenafweging spitst zich hierbij toe op een onderzoek naar de mogelijkheid tot ontheffing op grond van artikel 3.6 of 3:23 van de Wro. Legalisatie kan wel aan de orde zijn als er sprake is van bewoning aan minder dan 5 personen en dit plaatsvindt in een pand dat binnen de reikwijdte valt van het bestemmingsplan "Binnenstad". Er zal dan moeten worden bezien of aan de voorwaarden, genoemd in het bestemmingsplan, voor het verlenen van ontheffing voldaan wordt / kan worden.

Met betrekking tot de afwegingen die worden gehanteerd ten aanzien van de vraag of medewerking aan een ontheffing buiten het bestemmingsplan "Binnenstad", ontheffing als bedoeld in artikel 3:23 Wro om kan worden verleend, wordt verwezen naar de notitie van de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling inzake de huisvesting van buitenlandse werknemers, welke wij op 2 oktober 2007 hebben vastgesteld <sup>17</sup>. De voornaamste afweging die wordt gehanteerd, is de vraag of het initiatief past binnen de in de notitie gestelde uitgangspunten.

*B. Belangenafweging bij handhaving op grond van overige wet- en regelgeving*

Als er sprake is van overtreding van de Woningwet en/of het Bouwbesluit en/of Gebruiksbesluit en/of de APV, is er doorgaans geen concreet zicht op legalisering. Dit vanwege het feit dat deze regelgeving met name ziet op veiligheidsaspecten en er vrijwel geen vrijstellingen dan wel ontheffingsmogelijkheden zijn op basis van deze regelgeving. Wij achten het in geval van onveilige situaties onverantwoord om niet handhavend op te treden. De onderstaande criteria worden, aanvullend op de algemeen geformuleerde belangenafweging, gehanteerd om te bepalen of handhaving evenredig is:

- a) de mate van overlast welke de exploitatie en de bewoning van het pand met zich meebrengt;
- b) de aanwezigheid van brandgevaar;
- c) de eventuele aanwezigheid van illegale (onder)verhuurpraktijken.

#### **4.7. Handhavingstraject**

Controle vindt, zoals eerder in deze nota is aangegeven, in beginsel plaats naar aanleiding van een melding of klacht. Aan de hand van de tijdens een controle gedane constatering zal blijken of er sprake is van één of meer overtredingen en zo ja, welke dit zijn. In het geval er inderdaad één of meerdere overtredingen worden geconstateerd, zal hiertegen handhavend worden opgetreden met inachtneming van het beschrevene in deze uitvoeringsnota.

Hieronder volgen kort de belangrijkste stappen in het handhavingproces:

- Klacht of eigen vermoeden van constatering;
- Controle van het pand waarvan vermoeden bestaat dat er sprake is van een overtreding;
- Indien overtreding, legaliseringsonderzoek;
- Indien legalisering niet mogelijk is, vooraankondiging handhavend optreden; <sup>18</sup>
- Zienswijzen peilen en begunstigingstermijn afwachten;
- Indien overtreding na afloop van begunstigingstermijn niet is beëindigd, handhavingbesluit nemen;
- Na afloop van begunstigingstermijn controleren of overtreding is beëindigd;

---

<sup>17</sup> Notitie heeft als kenmerk BW07-01534

<sup>18</sup> In het geval van spoedeisende bestuursdwang zal er geen vooraankondiging verzonden worden en wordt direct overgegaan tot handhaving (mondelijke aanzegging, gevolgd door opschriftstelling achteraf).

- Indien overtreding niet is beëindigd, verbeuren dwangsom of effectueren bestuursdwang en waar mogelijk kosten verhalen.

## **5. Tot slot**

Met alleen het aanpakken van illegale situaties is het probleem van onrechtmatige bewoning nog niet opgelost. Ook niet nu het aantal personen van vijf naar vier wordt bijgesteld. De reden voor deze bijstelling is hiervoor uitgebreid gemotiveerd. Wel wordt verwacht dat door inwerkingtreding van het bestemmingsplan "Binnenstad" meer situaties gelegaliseerd kunnen worden en dat minder overlast zal ontstaan.

Los van dit beleid verdient het de voorkeur om te zoeken naar structurele oplossingen. Hiertoe kan de gemeente (bij voorkeur in samenwerking met andere gemeenten in de regio) beleid opstellen. Verder hebben wij planologisch beleid vastgesteld om huisvesting van tijdelijke werknemers uit het buitenland vanuit ruimtelijk oogpunt te reguleren.

Ter afronding wordt opgemerkt dat de ontwikkelingen ten aanzien van het onderwerp onrechtmatige bewoning niet stilstaan. Deze uitvoeringsnota stelt de kaders met betrekking tot de handhaving op dit terrein. Niet uitgesloten kan worden dat deze uitvoeringsnota op termijn opnieuw actualisatie en/of aanvulling behoeft.