

Vergaderjaar 2018–2019

32 847

Integrale visie op de woningmarkt

Nr. 502

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 maart 2019

In de procedurevergadering van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van 14 februari 2019 hebben de leden Koerhuis (VVD), Ronnes (CDA) en Beckerman (SP) mij om een uitgebreide schriftelijke reactie gevraagd op de berichtgeving¹ met betrekking tot woonfraude vanuit het perspectief van illegale onderverhuur. Met deze brief voldoe ik aan dat verzoek.

In deze brief ga ik tevens in op een aantal moties waarin verschillende verzoeken worden gedaan om woonfraude beter aan te kunnen pakken. Eerst schets ik welke problemen woonfraude veroorzaakt. Vervolgens doe ik een tweetal voorstellen, die ik daarna toelicht.

Problemen door woonfraude

Illegale (onder)verhuur maakt misbruik van de krapte op de woningmarkt. Met langere wachtlijsten voor de mensen die in aanmerking komen voor een betaalbare huurwoning tot gevolg. Bovendien is het maatschappelijk onacceptabel dat er onrechtmatig verdiend wordt aan sociale huurwoningen. Vanzelfsprekend wil ik dat samen met woningcorporaties en gemeenten tegengaan.

Het is goed om te zien dat deze partijen daar werk van maken. Beide hebben immers een belangrijke rol en verantwoordelijkheid in de opgave die er is met betrekking tot een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van betaalbare woningen. Daarom wil ik bijdragen om de aanpak effectiever te maken. De uitgangspunten voor een effectievere aanpak zijn de uitwisseling van persoonsgegevens, de juridische grondslagen en de boetes. Ik zie hierin ruimte voor verbetering en daar doe ik in deze brief voorstellen voor.

¹ Redenerend naar de volgende twee artikelen in het financieel dagblad:

- Wegkijken wordt steeds lastiger in de strijd tegen woonfraude, 13 februari 2019; én
- Amsterdam slijbt dicht door woonfraude, 13 februari 2019.

Voorstellen

Ik ben ten eerste van plan om in de Huisvestingswet 2014 de maximale bestuurlijke boete verhogen voor gevallen waarin sprake is van herhaaldelijk illegale onderverhuur. Dit zal worden geregeld in het komende wetsvoorstel toeristische verhuur van woonruimte. Ten tweede ben ik bereid om met partijen te zoeken naar een werkbare oplossing – binnen de kaders van de AVG – voor de vanwege de AVG ervaren knelpunten bij de uitwisseling van gegevens.

Toelichting voorstel verhoging bestuurlijke boete

Uit nadere analyse, die ik hieronder toelicht, constateer ik dat verhuurders en gemeenten al verschillende mogelijkheden hebben om op te treden tegen illegale onderverhuur en illegale kamerverhuur, maar ook dat er ruimte is voor verbetering om herhaaldelijk illegale onderverhuur harder aan te pakken. De motie van de leden Koerhuis en Beckerman (Kamerstuk 32 847, nr. 338) verzoeken de regering mogelijk te maken om illegale kamerverhuur en illegale onderverhuur (onder meer via onlineplatforms) als economisch delict strafbaar te stellen, zodat de winsten van deze verhuur afgepakt kunnen worden. De reden voor dit verzoek van de moties is dat met woonfraude enorme winsten kunnen worden gemaakt en een maximale bestuurlijke boete in de Huisvestingswet (vierde categorie: € 20.750), daarbij ingecalculeerd kan worden. Ook gemeenten en woningcorporaties ervaren dat de hoogte van de maximale bestuurlijke boete niet voldoende is en daarmee de drempel om de woning illegaal te verhuren laag is. Gelet op het verzoek van de moties en de signalen van de gemeenten en woningcorporaties wil ik daarom de mogelijkheden voor gemeenten uitbreiden om hogere boetes op te leggen bij illegale onderverhuur en de maximale boete in de Huisvestingswet 2014 te verhogen van de vierde categorie (€ 20.750) naar de vijfde categorie (€ 83.000). Zodat het niet meer winstgevend wordt om de woningen illegaal te onderverhuren. Na overleg met mijn collega van Justitie en Veiligheid kom ik tot de keuze voor de bestuursrechtelijke sanctionering, in plaats van in de moties gevraagde strafrechtelijke (economisch delict), omdat dit aansluit bij de huidige systematiek en een effectievere oplossing biedt om het probleem te kunnen aanpakken dan de strafrechtelijke weg.

Analyse bestaande instrumenten voor aanpak woonfraude

Hieronder licht ik eerst de juridische mogelijkheden toe om woonfraude in de vormen van illegale onderverhuur en illegale kamerverhuur tegen te gaan. Daarbij maak ik gebruik van de juridische verkenning die naar aanleiding van de twee moties van de leden Koerhuis en Beckerman (Kamerstuk 32 847, nr. 338 en Kamerstuk 27 926, nr. 290) is verricht. Bij deze verkenning is gekeken naar woonfraude in een juridische context, meer in het bijzonder in de rechtspraak. De uitkomsten hiervan zijn als bijlage bij deze brief gevoegd².

Vervolgens geef ik de voordelen van de bestuursrechtelijke boete ten opzichte van strafrechtelijke boete.

Illegale onderverhuur

Om illegale onderverhuur tegen te gaan zijn er zowel *privaatrechtelijke* als *publiekrechtelijke* mogelijkheden.

- *Privaatrechtelijk*: In het Burgerlijk Wetboek geldt verbod voor de huurder om de woning zonder toestemming van de verhuurder onder

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

te verhuren. Als de huurder dat toch doet dan kan de verhuurder ontbinding van de huurovereenkomst en een schadevergoeding vorderen in de vorm van afdracht van de inkomsten die verkregen zijn met de illegale onderverhuur. Ook kan de verhuurder een boete opleggen als die in de huurovereenkomst is opgenomen.

- *Publiekrechtelijk*: In het kader van *woonruimteverdeling* kan een gemeente in de huisvestingsverordening een huisvestingsvergunning voorschrijven voor het in gebruik nemen of geven van woonruimte. Een dergelijke verplichting geldt ook voor onderverhuur. Bij de aanvraag van zo een vergunning moet de onderhuurder aantonen dat de hoofdverhuurder bereid is met hem een huurovereenkomst aan te gaan indien hij een huisvestingsvergunning ontvangt. Aangezien de onderhuurder geen verklaring kan overleggen van de hoofdverhuurder bij verboden onderhuur zal de gemeente de afgifte een huisvestingsvergunning weigeren. Indien de woning wordt onderverhuurd aan een persoon die niet over een huisvestingsvergunning beschikt, kan de gemeente een bestuurlijke boete opleggen van maximaal € 20.750 aan degene die de woning illegaal onderverhuurt. Van de hoofdverhuurder wordt in dat verband wel verwacht dat hij voldoende toeziet op het gebruik van de woonruimte, anders kan ook aan hem een boete worden opgelegd. Ook aan de onderhuurder kan een boete worden opgelegd. Deze is maximaal € 415.

Illegale kamerverhuur

Om illegale kamerverhuur tegen te gaan zijn er zowel *publiekrechtelijke* als *strafrechtelijke* mogelijkheden.

- *Publiekrechtelijk*: In het kader van woonruimtevoorraadbeheer kan onder meer het zonder vergunning onttrekken van de woning (bijvoorbeeld bij toeristische verhuur) of zonder vergunning omzetten van een zelfstandige woning in onzelfstandige woonruimten (verkamering) beboet worden met een bestuurlijke boete van maximaal € 20.750 per overtreding. De gemeente kan ook kiezen voor een herstelsanctie in de vorm van een last onder dwangsom of onder bestuursdwang.
- *Strafrechtelijk*: Op basis van de Wet ruimtelijke ordening moet iedere gemeente een bestemmingplan opstellen. In dat bestemmingsplan kan de woonfunctie dusdanig gedefinieerd worden dat een woning niet zonder vergunning mag worden gebruikt voor andere doeleinden, zoals toeristische verhuur of kamerverhuur. Overtreding hiervan kan, op grond van de Wet economische delicten, strafrechtelijk vervolgd worden.

Afweging bestuursrechtelijke boete

Aan de vraag of de Huisvestingswet 2014 bestuursrechtelijk of strafrechtelijk gehandhaafd moet worden is destijds uitvoerig aandacht besteed (Kamerstuk 31 556, nr. 3). De argumenten waren onder andere:

- strafvervolgning heeft pas geruime tijd na vaststelling van de illegale praktijken effect, terwijl een bestuurlijke boete meteen bij constatering van de overtreding kan worden opgelegd, zo nodig in combinatie met een last onder bestuursdwang of dwangsom;
- de lik-op-stukaanpak, die met de bestuurlijke boete mogelijk wordt gemaakt, zal naar verwachting een meer afschrikwekkend effect hebben;
- de overtreding is eenvoudig vast te stellen, er is geen behoefte aan een opsporingsfase met bijbehorende dwangmiddelen en opsporingsbevoegdheden;
- overtreding gaat niet met geweld gepaard gaat en/of leidt niet tot personenschade.

Ik zie thans geen aanleiding om hierin een andere afweging te maken. Daarnaast kan er bij woonfraude sprake zijn van overtreding van andere wettelijke bepalingen. Zo is in sommige gevallen niet alleen sprake van het illegaal onttrekken van woonruimte op basis van de Huisvestingswet 2014, maar kan bijvoorbeeld ook sprake zijn van overtreding van de gebruiksvoorschriften van het Bouwbesluit 2012.

Toelichting voorstel zoeken naar oplossingen gegevensuitwisseling

Ik constateer dat gemeenten en woningcorporaties een knelpunt ervaren bij het benutten van de bestaande mogelijkheden voor het bestrijden van woonfraude. Zij ervaren door de AVG hinder bij het uitwisselen van gegevens.

Ik schets de mogelijkheden die voor gemeenten en woningcorporaties open staan.

Zoals in de brief van 15 september 2017 (Kamerstuk 29 453, nr. 457) is aangegeven, hebben zowel gemeenten als woningcorporaties overtuigende redenen om woonfraude samen aan te pakken en hebben gemeenten hiervoor verschillende instrumenten ter beschikking, waaronder:

- De uitwisseling van gegevens uit de Basisregistratie personen (BRP) met instellingen die «werkzaamheden met een gewichtig maatschappelijk belang voor de gemeente» verrichten. Het moge duidelijk zijn dat woningcorporaties een belangrijke maatschappelijke taak hebben in het tegengaan van woonfraude. Daarom is het delen van gegevens met corporaties toegestaan zoals uiteengezet in de circulaire «BRP en woonfraude» van 1 maart 2016 (kenmerk 2016–0000150396) en de Kamerbrief van 3 februari 2017 (Kamerstuk 29 453, nr. 437).
- Gemeenten kunnen deelnemen aan het project Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA-project). De gemeente ontvangt dan signalen van meerdere overheidsinstanties op basis van risicoprofielen. Daarmee kan de gemeente gericht adresonderzoek doen. Het landelijk openstellen van de BRP, zoals in de berichtgeving wordt gesuggereerd, is daarom niet noodzakelijk. Het is van belang dat de gemeente samenwerkt met de in hun gemeente werkzame woningcorporaties en het LAA-project biedt hiervoor een aanvullend instrument.

Gelet op het bovenstaande gaat het er dus met name om dat de bestaande instrumenten effectief worden ingezet. In de berichtgeving over illegale onderverhuur wordt aangegeven dat de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) het moeilijker zou maken om persoonsgegevens uit te wisselen tussen woningcorporaties en andere overheidsinstanties. Hierboven heb ik uitgelegd dat er wel belangrijke mogelijkheden zijn. Ik constateer dat er desondanks veel vragen leven over de mogelijkheden die de AVG biedt om dergelijke gegevens uit te wisselen. Ik wil gemeenten en corporaties dan ook graag helpen hierin en ben dan ook van plan om met de relevante partijen te zoeken naar een werkbare oplossing voor dit gesignaleerde knelpunt binnen de kaders van de AVG.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren