

Groningen, 15 januari 2024

Advies van de adviescommissie bezwaarschriften
aan het college van burgemeester en wethouders

Samenstelling commissie

5.1.2e	voorzitter
5.1.2e	lid
5.1.2e	lid/secretaris

Bezwaarschriftnummer(s)

255138-2023

Indiener(s)

5.1.5 te Groningen

Onderwerp

Oplegging bestuurlijke boete i.v.m. onzelfstandige bewoning zonder omzettingsvergunning
van woning 5.1.2e in Groningen

Datum hoorzitting

12 oktober 2023

Advies commissie

Bezwaar gegrond verklaren, bestreden besluit herroepen en in plaats daarvan afzien van
opleggen boete

Bijlage(n)

Bezwaarschrift

1. Procedure

Hierbij brengt de adviescommissie bezwaarschriften advies uit over het bezwaar van 5.1.5, gevestigd aan 5.1.5. De commissie verwijst hier kortheidshalve naar het bezwaarschrift, dat daartoe bij dit advies is gevoegd (bijlage).

Het bezwaar is gericht tegen de bestuurlijke boete van € 10.000,-- die het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) aan bezwaarde heeft opgelegd in verband met de onzelfstandige bewoning zonder omzettingsvergunning van de woning 5.1.2e in Groningen (besluit van 5 juli 2023, kenmerk KL8-202303522/094).

Het bezwaar voldoet aan de ontvankelijkheidsvereisten, die zijn genoemd in de artikelen 6:5, 6:9, 7:1 en 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht. De commissie kan daarom toekomen aan een inhoudelijke beoordeling van het bezwaar.

De commissie heeft op 12 oktober 2023 een hoorzitting gehouden, ter voorbereiding van haar advies. Namens 5.1.5 is daarbij 5.1.2e aanwezig geweest om het bezwaar toe te lichten, bijgestaan door 5.1.2e. Verder is de zitting bijgewoond door 5.1.2e en 5.1.2e namens het college. Van de hoorzitting is bij wijze van verslag een geluidsopname gemaakt, die op verzoek aan partijen zal worden verstrekt.

2. De regelgeving

Volgens artikel 21, eerste lid, onder c, van de Huisvestingswet 2014 (hierna: de wet) is het verboden om een woonruimte die gelegen is in een door de gemeenteraad aangewezen gebied en behoort tot een door de gemeenteraad aangewezen categorie, zonder vergunning van het college van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte om te zetten of omgezet te houden.

In de Huisvestingsverordening 2022 (hierna: de verordening) heeft de gemeenteraad hierover het volgende bepaald:

- in de verordening wordt verstaan onder onzelfstandige woonruimte: woonruimte, die geen eigen toegang heeft en die niet door een huishouden kan worden bewoond, zonder dat dit daarbij afhankelijk is van wezenlijke voorzieningen - keukenvoorzieningen, wc en douche of bad - buiten die woonruimte (artikel 1, onder e);
- het verbod als bedoeld in artikel 21 van de wet is van toepassing op de woningvoorraad in de gemeente Groningen, uitgezonderd het grondgebied van de voormalige gemeente Ten Boer (artikel 20, eerste lid); en
- de vergunningplicht geldt voor woonruimte die wordt omgezet of omgezet gehouden wordt ten behoeve van bewoning in onzelfstandige woonruimte waarbij minimaal drie bewoners in minimaal drie onzelfstandige woonruimten verblijven (artikel 20, tweede lid, onder c).

Volgens artikel 35, eerste lid, van de wet kan de gemeenteraad bepalen dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd bij overtreding van verscheidene verboden van de wet (waaronder het omzettingsverbod, genoemd in artikel 21, eerste lid, onder c), en is in dat geval het college daartoe bevoegd. Volgens het tweede en derde lid van dit artikel mag de bestuurlijke boete voor het overtreden van artikel 21, onder c, niet hoger zijn dan het bedrag dat is vastgesteld voor de vierde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht (dit is nu € 22.500,--) en moet het bedrag van de bestuurlijke boete die kan worden opgelegd door de gemeenteraad in de verordening worden vastgesteld.

In de verordening heeft de gemeenteraad hierover – voor zover hier van belang – bepaald dat, met ingang van 1 januari 2023:

- het college bij overtreding van de verboden bedoeld in - onder meer - artikel 21 van de wet een bestuurlijke boete kan opleggen (artikel 41, eerste lid); en
- het college, als het gebruikmaakt van de in artikel 41, eerste lid, bedoelde bevoegdheid, een boete oplegt overeenkomstig de bij de verordening behorende tabel (artikel 41, tweede lid), die – over overtredingen van artikel 21 van de wet - luidt als volgt:

Overtreding	Grondslag Huisvestingswet 2014	Eerste overtreding	Recidive		
			Tweede keer	Derde keer	Vierde keer en verder
Onttrekken en onttrokken houden, Samenvoegen en samengevoegd houden, Omzetten en omgezet houden en Zelfstandige woning(en) vormen en gevormd houden	Artikel 21	Niet-bedrijfsmatig € 5.000,- Bedrijfsmatig € 10.000,-	Niet-bedrijfsmatig € 6.500,- Bedrijfsmatig € 12.000,-	Niet-bedrijfsmatig € 8.000,- Bedrijfsmatig € 16.000,-	Niet-bedrijfsmatig € 10.000,- Bedrijfsmatig € 22.500,-

Bedrijfsmatige exploitatie

In de volgende gevallen is er – in ieder geval – sprake van bedrijfsmatige exploitatie zoals bedoeld in bovenstaande tabel:

1. De overtreder verhuurt aantoonbaar meerdere woonruimten. Uit de omvang van de exploitatie blijkt het bedrijfsmatige aspect. Iemand die zich bedrijfsmatig bezighoudt met de exploitatie behoort de wet- en regelgeving te kennen.
2. De overtreder houdt zich beroepsmatig bezig met (regelgeving omtrent) huisvesting en exploitatie van onroerend goed. Hieronder vallen in ieder geval: vastgoedontwikkelaars, makelaars, woning- en kamerbemiddelingsbureaus, sleutelbedrijven en bedrijven die zich bezig houden met huisvesting van eigen werknemers. Het bedrijfsmatige aspect van de exploitatie vloeit voort uit de aard van het bedrijf of beroep van de overtreder.

[...]

4. Uit de omvang van onzelfstandige bewoning kan ook een bedrijfsmatig karakter van de exploitatie blijken: bij meer dan vier personen, kan dit aangemerkt worden als kamerverhuur in de zin van het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken. De exploitant dient bij een exploitatie van die omvang ook te zorgen voor een brandveilig gebruik en op de hoogte te zijn van de overige regelgeving.

[...]

Over de toepassing van deze bestuurlijke-boetebevoegdheid heeft het college vooralsnog geen beleidsregels vastgesteld.

3. Beoordeling van het bezwaar

Het besluit dat op grond van het bezwaar ter beoordeling voorligt, behelst de oplegging van een bestuurlijke boete in verband met de onzelfstandige bewoning van de woning **5.1.2e** **5.1.2e** in Groningen zonder de (omzettings-)vergunning die daarvoor vereist is op grond van artikel 21, eerste lid, onder c, van de wet. De boete heeft betrekking op een eerste overtreding van bedrijfsmatige aard en bedraagt daarom € 10.000,--.

Als vermeld heeft de gemeenteraad het college vanaf 1 januari 2023 de bevoegdheid gegeven om een bestuurlijke boete op te leggen bij uiteenlopende overtredingen van de Huisvestingswet 2014 (waaronder het zonder vergunning omzetten of omgezet houden van zelfstandige in onzelfstandige woonruimte).

Kort hierna zijn de eerste bestuurlijke boetes opgelegd, en zijn daartegen bezwaren ingediend die voor advies zijn voorgelegd aan de commissie. De commissie heeft de indieners van deze bezwaren en vertegenwoordigers van het college vervolgens gehoord, maar is er niet meteen

daarna toe overgegaan om advies uit te brengen over de desbetreffende bezwaren. Aangezien het hier om een nieuwe bevoegdheid van het college gaat, heeft de commissie ervoor gekozen om dat te doen na meer (ongeveer tien) bestuurlijke-boetebezwaren ter hoorzitting te hebben gehad. Zij heeft dat wenselijk gevonden, om ten behoeve van haar advisering ook ‘in bredere zin’ een zo gedegen mogelijk beeld te hebben van de manier waarop het college deze nieuwe bevoegdheid in individuele gevallen toepast en wat daarvan de concrete gevolgen (kunnen) zijn in die gevallen. De commissie komt daarop hieronder terug.

3.1 De invoering van deze bestuurlijke-boetebevoegdheid in de gemeente Groningen

De gemeenteraad heeft op 21 december 2022 besloten het college de bevoegdheid te geven om (bij overtreding van verschillende verboden van de wet, waaronder dat van artikel 21, eerste lid, onder c) een bestuurlijke boete op te leggen. Voorafgaand daaraan heeft zij hierover op 30 november 2022 beraadslaagd tijdens een zogeheten meningsvormende sessie. In zijn voorstel¹ aan de gemeenteraad over het invoeren van deze bestuurlijke boete, heeft het college de wenselijkheid daarvan – voor zover hier van belang - als volgt toegelicht.

“Woonfraude is een toenemend probleem naarmate woonruimte schaarser wordt. [...] In Groningen zien we voornamelijk illegale woningomzettingen (ten behoeve van kamer-verhuur). In het coalitieakkoord (2022-2026) heeft het college dan ook aangegeven dat het college ongewenste effecten van de krapte op de woningmarkt wil tegengaan door meer handhaving op het gebied van wonen. Om dit te bereiken is het van belang dat het bestaande handhavingsinstrumentarium om deze ongewenste effecten effectief te bestrijden wordt uitgebreid. Door de bestuurlijke boete toe te voegen aan het handhavingsinstrumentarium wordt het mogelijk om punitieve sancties op te leggen naast de herstelsancties. Hiermee wordt het risico voor de overtreder verhoogd, immers ondervindt deze dan ook direct financieel nadeel van diens overtreding. Tevens werkt het invoeren van een bestuurlijke boete ook afschrikwekkend, hetgeen mogelijk nieuwe illegale situaties voorkomt. [...] Het huidige handhavingsinstrumentarium is gericht op het herstellen van de illegale situatie. Door middel van een last onder dwangsom (en eventueel een last onder bestuursdwang) wordt de overtreder bewogen de illegale situatie ongedaan te maken. [...] Met deze manier van handhaven wordt de overtreder vaak niet getroffen en ondervindt deze geen tot nauwelijks nadeel van onze handhaving. Vrijwel altijd zijn de bewoners, die een andere woonruimte moeten vinden, de enige die nadeel van de handhavingsprocedure ondervinden. Immers, kan de overtreder nog inkomsten vanuit de illegale verhuur ontvangen zolang de bewoners andere woonruimte zoeken (gedurende nog maximaal negen maanden). En wanneer deze bewoners vertrokken zijn, kan de overtreder het pand op legale wijze verhuren c.q. gebruiken. [...] In tegenstelling tot onze huidige handhaving treft de bestuurlijke boete de overtreder wel direct financieel, door naast de last onder dwangsom ook een bestuurlijke boete op te leggen. Naast dat de overtreder de illegale situatie moet beëindigen, wordt de overtreder ook direct financieel getroffen aangezien deze een boete moet voldoen. Doordat de overtreder daarmee ook direct financieel nadeel van de handhaving kan ondervinden, wordt het voor overtreders minder aantrekkelijk de overtreding te begaan. Er gaat daarmee een afschrikwekkende en preventieve werking uit van het middel van de bestuurlijke boete. [...] Door een bestuurlijke boete in te voeren wordt het effect van de handhaving verhoogd, doordat de verhuurder nu ook financieel benadeeld wordt door de handhaving. Zeker wanneer de pakkans met het invoeren van de bestuurlijke boete wordt verhoogd door meer inspecteurs aan de bestaande formatie toe te voegen. Doordat het risico van deze overtredingen vergroot wordt, verwachten we een afschrikwekkende werking en daarmee een afname in overtredingen over tijd. [...]”

¹ <https://gemeenteraad.groningen.nl/Documenten/Van-kamerverhuur-naar-woontoezicht-met-invoering-bestuurlijke-boete-Huisvestingverordening.pdf>

Met de invoering van de bestuurlijke boete worden de regels voor het woninggebruik niet gewijzigd maar wordt er enkel een handhavingsinstrument toegevoegd. Vandaar dat deze wijziging alleen de overtreders van de huidige wet- en regelgeving treft. Daarnaast wordt er onderscheid gemaakt tussen niet-bedrijfsmatig handelen en bedrijfsmatig handelen bij de hoogte van het boetebedrag. Waarbij er rekening wordt gehouden met de mate van verwijtbaarheid en de impact van de overtreding”.

De rode draad van het voorstel is, dat de bestaande handhavingsinstrumenten - de oplegging van een last onder dwangsom of van een last onder bestuursdwang - alleen gericht zijn op het **ongedaan maken** van een illegale situatie, dat het (te) lang duurt voordat de illegale verhuur met behulp van die instrumenten daadwerkelijk wordt beëindigd, en dat daardoor bovendien vooral de huurders en niet zozeer de verhuurder worden ‘geraakt’. Daarom is het gewenst een extra en punitieve – d.w.z. op het **bestrafen** van de overtreder gerichte - sanctie toe te voegen in de vorm van een bestuurlijke boete. Die zal juist de verhuurder treffen, en doet dat bovendien ‘lik op stuk’: er ontstaat voor de verhuurder onmiddellijk, los van het ongedaan (moeten) maken van de illegale verhuur, een verplichting tot betaling.

3.2 Kanttekeningen van de commissie

Gelet op de aard en omvang van de problematiek op de woningmarkt in Groningen, begrijpt (en onderschrijft) de commissie de noodzaak om het handhavingsinstrumentarium van het college uit te breiden met het middel van de bestuurlijke boete. Zij vindt het dan ook terecht, dat de gemeenteraad deze bevoegdheid aan het college heeft gegeven. Maar zoals recent nog gebleken is kan een streng, op zichzelf begrijpelijk en gerechtvaardigd instrument om (in dit geval woon-) fraude te bestrijden, tot uitkomsten leiden die als onevenredig, onnodig of zelfs ongewenst moeten worden beschouwd. Bij een bevoegdheid als deze is daarom des te meer van belang, dat daarvan prudent gebruik wordt gemaakt.

Tegen deze achtergrond bestaan bij de commissie naar aanleiding van (haar hoorzittingen over) de bezwaren die tot nu toe aan haar zijn voorgelegd, om verschillende redenen grote bedenkingen over de wijze waarop het college zijn bevoegdheid op dit moment – waar het gaat om kamerverhuur zonder de daarvoor vereiste omzettingsvergunning – toepast.

Om te beginnen blijkt uit de beraadslagingen over het raadsvoorstel, met name die tijdens de meningsvormende sessie² van 30 november 2022, dat de bestuurlijke boete vrijwel raadsbreed is beschouwd en omarmd als instrument om op treden tegen misbruik en wantoestanden op de Groningse woningmarkt door “malafide verhuurders” en “huisjesmelkers”. Volgens de raad moeten die “keihard worden aangepakt” en moeten “rotte appels onder de vastgoedbeleggers eruit worden gehaald”. De verantwoordelijk wethouder heeft dit tijdens deze sessie bevestigd, en daarbij aangetekend “dat we er ook voor moeten waken om niet iedere persoon die een tweede of een derde huis heeft, te zien als een foute pandjesbaas”. Ook het raadsvoorstel-zelf geeft blijk van een zekere gerichtheid op malafide verhuurders: *“In de praktijk zien we dat sommige verhuurders soms bewust een woning illegaal verhuren. Zij bieden kamerverhuur aan zonder omzettingsvergunning en verhuren dan kamers aan bewoners die vrijwel altijd te goeder trouw de kamer bewonen. Dit heeft te maken met het risico (=pakkans*effect) relatief laag is. Door een bestuurlijke boete in te voeren wordt het effect van de handhaving verhoogd, doordat de verhuurder nu ook financieel benadeeld wordt door de handhaving”*. In dat opzicht heeft het de commissie verbaasd – en ook wel verontrust - dat de bezwaren die haar tot nu toe zijn voorgelegd, vrijwel allemaal betrekking hebben op (boetes voor) particu-

² <https://gemeenteraad.groningen.nl/Vergaderingen/Politieke-woensdag-Dag-agenda/2022/30-november/09:30/30-11-2022-verslag-politieke-woensdag-16-30-uur-Bestuurlijke-boete.pdf>

liere verhuurders, waarvan de meeste bovendien helemaal niet beseften dat zij in overtreding waren. De bovenstaande (door de aanwezige raadsleden en wethouder bepleite) nuance ziet de commissie echter niet terug in de huidige aanpak van het college. De commissie onderkent dat weliswaar bij de vastgestelde boetebedragen onderscheid is gemaakt tussen bedrijfsmatige en niet-bedrijfsmatige overtredingen, maar in een onderscheid naar de mate van verwijtbaarheid (bonafide versus malafide) voorzien de regels niet en de commissie is gebleken dat dit onderscheid ook bij concrete oplegging van boetes door het college niet wordt gemaakt. Afgaand op de beraadslagingen over het raadsvoorstel vraagt de commissie zich af, of de gemeenteraad dat voor ogen heeft gehad.

Van belang is verder dat artikel 41, eerste lid, van de verordening een ‘kan-bepaling’ is, d.w.z. het college de bevoegdheid geeft (niet: verplicht) om een bestuurlijke boete op te leggen. De wethouder heeft dit tijdens de meningsvormende sessie over het raadsvoorstel ook met zoveel woorden bevestigd: *“Er staat ook in het voorstel heel duidelijk ‘het kan’. Het kán worden opgelegd. We zeggen niet, het zál worden opgelegd. De handhaver in kwestie voelt zich ook helemaal vrij om afhankelijk van de context die hij aantreft te handelen”*.

Tijdens haar hoorzittingen is de commissie echter gebleken dat het organisatie-onderdeel dat deze bevoegdheid namens het college uitoefent, in de praktijk de ongeschreven werkafsprake hanteert dat als sprake is van kamerverhuur zonder de benodigde vergunning, altijd een boete wordt opgelegd. Een afweging wordt daarover niet gemaakt, en tot nu toe is ook in geen enkel geval - waarin sprake was van een overtreding – afgezien van het opleggen van een boete. De commissie vindt, dat dit niet strookt met het (kan-)karakter van artikel 41, eerste lid, van de verordening en met de contextafhankelijke beoordeling die de wethouder heeft beschreven.

Zoals vermeld is de bestuurlijke boete punitief van aard, d.w.z. gericht op het bestraffen van een overtreder, door deze ‘(financieel) leed toe te voegen’. Hiermee wordt blijkens het raadsvoorstel een afschrikwekkend en preventief effect jegens verhuurders beoogd en, als gevolg daarvan, een afname (bij voorkeur tot nul) van het illegale kamerverhuursituaties binnen de gemeente.

Bij dit effect kan de commissie zich op algemeen niveau - d.w.z. in de zin dat de oplegging van bestuurlijke boetes ‘in verhuurderskringen gaat rondzingen’ - wel iets voorstellen waar het gaat om professionele kamerverhuurders, maar veel minder bij particuliere eigenaren. Zij vormen niet een min of meer samenhangende kring van personen, kennen elkaar meestal niet en wonen soms zelfs niet in de gemeente Groningen of de regio. Particuliere eigenaren zullen ook niet snel geneigd zijn om in de openbaarheid te treden over een hen opgelegde boete, en op die manier ‘de boodschap verspreiden’. Op individueel niveau (d.w.z. in de zin dat de verhuurder er daardoor van wordt weerhouden om de overtreding voor te zetten of te herhalen) kan de commissie zich voorstellen dat het opleggen van een bestuurlijke boete, ook op particuliere verhuurders, een afschrikwekkend en preventief effect heeft. Maar dit neemt niet weg dat het college altijd behoort te beoordelen, of het opleggen van een bestuurlijke boete in een concreet geval *noodzakelijk* is om dat effect te bewerkstelligen. Als dat niet zo is dreigt het opleggen van een boete immers een doel op zichzelf te worden, maar dat is het niet en moet het ook niet – kunnen - worden. Van de meeste bezwaarmakers die zij tot nu toe heeft gehoord, is de commissie duidelijk gebleken dat zij zich (los van de vraag of hen dat aan te rekenen valt) van geen kwaad bewust waren, en dat zij zo geschrokken zijn van de mededeling dat zij regels hadden overtreden dat zij de overtreding zo snel mogelijk willen beëindigen (en dat in een aantal gevallen ook al hebben gedaan). De commissie vraagt zich af, of het afschrikwekkende en preventieve effect bij de desbetreffende verhuurder dan niet al voldoende is bewerkstelligd en waarom het daarvoor dan nog nodig is om de door de raad vastgestelde boete op te leggen.

De omstandigheid dat (zoals uit het raadsvoorstel blijkt) de opbrengsten van de op te leggen boetes rechtstreeks terugvloeien naar het organisatie-onderdeel dat is belast met de oplegging daarvan, zou overigens onbedoeld als een ‘perverse prikkel’ kunnen werken. De commissie schrijft hier bewust **onbedoeld**, want zij benadrukt hier dat haar daarvan niet is gebleken en dat zij daarvan ook niet uitgaat.

Over de uitoefening van deze bestuurlijke-boetebevoegdheid heeft het college vooralsnog geen beleidsregels vastgesteld. Tijdens de hoorzittingen heeft het college desgevraagd toegelicht ‘werkenderwijs’ een beleid te willen ontwikkelen (en te zijner tijd te willen komen tot vaststelling en bekendmaking daarvan).

Hoewel het vaststellen van beleid geen wettelijke verplichting is, heeft de commissie moeite om te begrijpen waarom het college met de uitoefening van deze (ingrijpende) bevoegdheid is gestart zonder daarover beleidsregels te hebben vastgesteld. Deze bevoegdheid is weliswaar recent toegekend aan het college, maar is al geruime tijd opgenomen in de wet. Verscheidene gemeenten maken daarvan al langer gebruik, en hebben daarover ook (soms zeer uitgebreide) beleidsregels vastgesteld en bekendgemaakt. Het college lijkt er in dit geval voor te hebben gekozen om met deze bevoegdheid te gaan ‘pionieren’ en de grenzen van het mogelijke af te tasten. Nu lijkt het – zéér gechargeerd verwoord – er eigenlijk niet meer toe te doen wat een overtreder (in antwoord op het voornemen tot oplegging van een boete) nog als zienswijze naar voren brengt: volgens het college is de overtreding geconstateerd, valt die de overtreder aan te rekenen (omdat hij geacht moet worden de regels te kennen) en moet die dus worden beboet met het vastgestelde bedrag. Maar de uitoefening van een ‘kan’-bevoegdheid als deze vergt uiteenlopende afwegingen, waarvan (ter wille van de zorgvuldigheid, consistentie en evenredigheid van de te nemen besluiten) zowel intern als extern inzichtelijk moet zijn en beoordeeld moet kunnen worden welke afwegingen het college heeft gemaakt, op welke wijze het dat heeft gedaan en welke feiten en omstandigheden het daarbij heeft betrokken. Zo’n kader, dat eveneens werkenderwijs kan worden bijgesteld, had en zou volgens de commissie in dit geval niet moeten ontbreken.

Veel bezwaarmakers hebben de vraag gesteld, waarom het college er niet mee heeft volstaan om hen een waarschuwing te geven (inhoudende dat, als de overtreding niet binnen een daarin genoemde – korte – termijn zou worden beëindigd, alsnog een boete zou worden opgelegd). Het college heeft daarover toegelicht, dat bij deze overtredingen heeft gekozen voor een ‘lik op stuk’-instrument en -aanpak, en dat het geven van een waarschuwing afbreuk zou doen aan het daarmee beoogde effect van afschrikking en preventie.

Het college is er, na een periode van circa drie maanden, in relatieve stilte toe overgegaan om overtredingen op te sporen en boetes op te leggen. Voor zover de commissie kan nagaan heeft het college aan zijn nieuwe sanctiebevoegdheid niet actief ruchtbaarheid gegeven op (bijvoorbeeld) de gemeente-website, via haar sociale-mediakanalen of in lokale en/of regionale media. De commissie kan zich voorstellen dat het college, mede ter wille van de gewenste preventie, dit zou hebben gedaan en ook enige tijd (bijvoorbeeld een half jaar) zou hebben volstaan met het geven van een waarschuwing als bovengenoemd. Gelet op wat de commissie hierboven heeft overwogen, kan zij zich tevens voorstellen dat het college, in gevallen waarin sprake is van een eerste overtreding van niet-bedrijfsmatige aard en van een bonafide verhuurder die zich bereid toont om de overtreding onmiddellijk ongedaan te maken, met een waarschuwing zou volstaan. Bij sommige andere overtredingen³, die bovendien (anders dan in dit geval) als een feit van algemene bekendheid kunnen worden beschouwd, heeft het college daar wél voor

³ Aan coffeeshops die softdrugs verstrekken aan minderjarigen, wordt bijvoorbeeld bij de eerste overtreding een schriftelijke waarschuwing gegeven. En aan sportverenigingen die alcohol verstrekken aan minderjarigen, wordt weliswaar zonder waarschuwing bij de eerste overtreding een boete opgelegd maar die verenigingen zijn er door het college vooraf uitgebreid over geïnformeerd dat (en vanaf wanneer) zou worden gecontroleerd en beboet.

gekozen. Volgens de commissie zou het effect dat met de nu ingevoerde bestuurlijke boete wordt beoogd (afschrikking en preventie) in bepaalde gevallen ook worden bereikt met een waarschuwing. Zulke keuzes zouden bij uitstek kunnen worden gemaakt in de vorm van kenbaar beleid, dat vooralsnog echter ontbreekt. Dat zou ook onduidelijkheid of zelfs willekeur kunnen voorkomen, want een recent krantenartikel⁴ wekt de indruk dat in een incidenteel geval een verhuurder wél (telefonisch) is gewaarschuwd.

Overigens heeft het college tijdens de hoorzittingen toegelicht overtreders in die zin wel te waarschuwen dat aan hen, zo veel mogelijk tegelijk met het voornemen om een boete op te leggen, een voornemen tot het opleggen van een dwangsom - als de overtreding niet binnen een bepaalde termijn wordt beëindigd - wordt toegezonden. Maar een echte waarschuwing, d.w.z. van een gelegenheid om er alsnog 'zonder straf van af te komen' door de overtreding meteen te beëindigen, is dat volgens de commissie niet. Dat er (juridisch) onderscheid bestaat tussen de oplegging van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang en de oplegging van een bestuurlijke boete, is voor vrijwel alle bezwaarmakers trouwens volstrekt onduidelijk. Als vermeld is het eerste gericht op het *ongedaan maken* van de overtreding, en is het tweede gericht op het *bestrafen* van de overtreder. Maar de meeste verhuurders (vooral de particuliere) zijn niet of beperkt thuis in deze juridische materie. Als zo'n verhuurder van het college twee brieven over de kamerverhuur in zijn pand ontvangt, in één waarvan te lezen valt dat hij die verhuur binnen een bepaalde termijn ongedaan moet maken (en dat hem anders een last onder dwangsom zal worden opgelegd), dan begrijpt de commissie dat de verhuurder gelet daarop verwacht dat 'de kous af is' als hij de verhuur binnen die termijn beëindigt en dat het bericht dat toch - los daarvan - een boete is opgelegd voor hem volkomen overrompend en onbegrijpelijk is. Volgens de commissie zou het college zijn informatievoorziening aan overtreders, over (zowel het onderscheid als de samenloop van) deze beide handhavingsinstrumenten, kunnen en moeten verbeteren.

Bij de toepassing van een boetebevoegdheid als deze is, ook al is die bedoeld om streng en afschrikwekkend te zijn, van belang dat besluiten zo goed mogelijk zijn toegesneden bij de (menselijke) maat van de overtreding en overtreder in kwestie. Zoals blijkt uit een krantenbericht⁵ van 1 december 2022, dat overigens ook gewag maakt van de wens om *malafide kamerverhuurders* harder aan te pakken, heeft de wethouder tijdens de meningsvormende sessie met de gemeenteraad dan ook – terecht - maatwerk in het vooruitzicht gesteld.

De regels die de gemeenteraad heeft vastgesteld, voorzien daarin in beperkte mate. Zij heeft vaste bedragen vastgesteld die het college als bestuurlijke boete kan opleggen. Daarbij is in twee opzichten sprake van differentiatie: het maakt voor de hoogte van de op te leggen boete verschil, of de overtreding een bedrijfsmatig of een niet-bedrijfsmatig karakter heeft en of de die voor de eerste, tweede of derde keer dan wel vaker is begaan. In een nadere differentiatie, bijvoorbeeld naar de mate van verwijtbaarheid⁶ (zoals het college terecht heeft gesteld mag van bedrijfsmatige verhuurders op zichzelf een grotere bekendheid met de geldende regels worden verondersteld, maar zowel bedrijfsmatige als niet-bedrijfsmatige verhuurders kunnen bonafide of malafide zijn), de duur van de overtreding (waaronder de omstandigheid dat de overtreding op korte termijn is of zal worden beëindigd) en de draagkracht van de overtreder, is 'binnen' die bedragen niet voorzien. Nu het college geen beleidsregels heeft vastgesteld, zal verder maatwerk daarom gevonden moeten worden in de genomen boetebesluiten. In een aantal van die besluiten ziet de commissie dat echter te weinig terug. Wat de commissie tot nu

⁴ <https://dvhn.nl/groningen/Groningen-hanteert-te-streng-regels-voor-hospitaverhuur-28539754.html>

⁵ <https://dvhn.nl/groningen/Raad-Groningen-enthousiast-over-boete-die-malafide-verhuurder-direct-in-de-portemonnee-moet-treffen-28083515.html>

⁶ Omtrent de verplichte boeteoplegging in het kader van de Participatiewet heeft de Centrale Raad van Beroep op dit punt bijvoorbeeld zelf in een differentiatie (en bewijslastverdeling) voorzien: 100% van het boetebedrag bij opzet, 75% bij grove schuld, 50% bij normale verwijtbaarheid en 25% bij verminderde verwijtbaarheid.

toe ziet is dat het college, of het nu gaat om bedrijfsmatige of niet-bedrijfsmatige verhuurders en of die nu te kwader trouw of te goeder trouw is, steeds de maximale boete heeft opgelegd. De angst om (door maatwerk te leveren) in willekeur te belanden, lijkt het nu te winnen van de noodzaak om te nemen besluiten proportioneel te laten zijn. Gelet op jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: AbRS) zou het denkbaar zijn dat een verminderde mate van verwijtbaarheid of de snelheid waarmee de overtreding ongedaan is gemaakt voor het college reden is tot matiging – en niet: intrekking – van een opgelegde boete, maar een helder beoordelingskader daarvoor heeft het college vooralsnog niet. Daarom zal de commissie in een aantal gevallen adviseren om de opgelegde boete in te trekken (en niet: te matigen).

Omdat de door de raad vastgestelde regels en boetebedragen tamelijk grofmazig zijn en maar beperkt in differentiatie voorzien, bestaat volgens de commissie overigens zelfs de reële kans dat dit onderdeel van de verordening-zelf de rechterlijke evenredigheidstoets niet kan doorstaan en om die reden buiten werking zal worden gesteld⁷.

Het college heeft zijn besluiten waar mogelijk onderbouwd met behulp van AbRS-uitspraken, en dat is op zichzelf goed.

De commissie tekent daarbij wel aan, dat de AbRS-rechtspraak de grenzen aangeeft van wat (juridisch) mogelijk is. Maar wat kan, is volgens de commissie niet persé ook wat moet. Mede gelet op de recente rechterlijke ontwikkelingen waaraan de evenredigheidstoets onderhevig is, moet namelijk altijd worden beseft dat, ook al zou de overheid volgens de jurisprudentie het recht aan haar zijde hebben, dit niet uitsluit dat haar besluiten onrecht teweeg kunnen brengen. Kijkend naar de wijze waarop het college deze bestuurlijke-boetebevoegdheid op dit moment toepast, bestaan hierover bij de commissie grote zorgen.

Samenvattend is de commissie van mening, dat ‘hard waar het moet, zacht waar het kan’ meer het uitgangspunt van de aanpak van het college had en zou moeten zijn.

3.3 Over het bezwaar

5.1.5 is eigenaar van de woning **5.1.2e** en heeft die vanaf 1 mei 2022, voor een periode van ten minste twaalf maanden, verhuurd aan een particulier wiens zoon daarin zou (en is) gaan wonen. Uit de aangegane overeenkomst blijkt dat de woning is verhuurd als zelfstandige woonruimte (d.w.z. ten behoeve van zelfstandige bewoning).

Op 4 mei 2023 heeft een toezichthouder van het college de woning bezocht, en daarbij vastgesteld dat die onzelfstandig werd bewoond door drie personen. Omdat **5.1.5** niet beschikte over de daarvoor vereiste (omzettings-)vergunning, was daarmee sprake van een overtreding van de verordening. Omdat **5.1.5** twee of meer woonruimtes verhuurt, heeft het college de verhuur als bedrijfsmatig aangemerkt en haar een bestuurlijke boete opgelegd van € 10.000,--.

5.1.5 heeft toegelicht, dat zij de woning ten behoeve van zelfstandige bewoning heeft verhuurd aan iemand wiens zoon op zoek was naar woonruimte in Groningen. Om de zoon niet aan de inkomenseis voldeed, is de vader de huurovereenkomst aangegaan. In gesprekken die daaraan vooraf zijn gegaan, is de huurder er tegenover **5.1.5** transparant over geweest dat niet hij maar zijn zoon de woning zelfstandig zou gaan bewonen.

5.1.5 heeft geen aanleiding gezien om de woning daarvoor niet te verhuren. Volgens haar was er ook niets, waaruit haar bleek – of kon blijken – dat de woning door drie personen zou

⁷ daartoe AbRS 2 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2849, en Kroniek van het algemeen bestuursrecht (NJB 2021/1214)

worden gedeeld. 5.1.5 heeft dit de huurder (of aan zoon) ook beslist niet toegestaan. Zodra haar bekend was geworden dat de woning door drie personen werd gedeeld, heeft 5.1.5 ervoor gezorgd dat één van de beide personen die bij de zoon waren ingetrokken de woning heeft verlaten. Ook heeft 5.1.5 bij de hoorzitting aangegeven dat zij overweegt om de huur-overeenkomst te beëindigen, omdat haar vertrouwen in de huurder en diens zoon ernstig is geschaad. 5.1.5 vindt niet alleen dat haar bij het ontstaan van deze overtreding geen verwijt treft en dat de boete daarom ten onrechte is opgelegd, maar ook dat die buitensporig hoog is.

De commissie is dit met haar eens.

Volgens vaste AbRS-rechtspraak is de overtreder van een wettelijk voorschrift degene die dat voorschrift daadwerkelijk schendt⁸. Dat is allereerst degene die de verboden handeling fysiek verricht; dit kunnen de (kamer-)bewoners zijn, maar ook degene die daartoe - bijvoorbeeld door middel van een huurovereenkomst die in kamerverhuur voorziet - de gelegenheid biedt. Verder kan in bepaalde gevallen degene die de overtreding niet zelf feitelijk begaat maar aan wie de handeling valt toe te rekenen, voor de overtreding verantwoordelijk worden gehouden en als overtreder worden aangemerkt. Uit de AbRS-rechtspraak⁹ blijkt dat op de eigenaar van een pand die dat verhuurt, een eigen verantwoordelijkheid rust voor het rechtmatige gebruik van het pand. Om niet verantwoordelijk te kunnen worden gehouden voor het onrechtmatige gebruik van het door hem verhuurde pand, moet de eigenaar aannemelijk maken dat hij niet wist en niet kon weten dat het pand niet op een rechtmatige manier werd gebruikt.

De commissie vindt, dat 5.1.5 dit aannemelijk heeft gemaakt.

Na aanvang van de huurovereenkomst hebben zich, naast de zoon van de huurder, op enig moment nog twee personen in de basisregistratie personen (hierna: brp) laten inschrijven als bewoner van de woning 5.1.2e Vast staat dat pandeigenaren, zoals 5.1.5 daarvan niet in kennis worden gesteld.

De commissie is het met 5.1.5 eens, dat zij ook anderszins niet had kunnen weten dat zich niet één maar drie personen als bewoner van de woning 5.1.2e hadden laten inschrijven in de brp.

5.1.5 heeft zich ervan vergewist dat één persoon (de zoon van de huurder) de woning zelfstandig wilden bewonen, en is met diens vader een (tijdelijke) huurovereenkomst aangegaan die daarin voorziet. Dat, zoals het college heeft gesteld, 5.1.5 is afgeweken van haar eigen huurovereenkomst onderschrijft de commissie niet. Er bestond volgens de commissie voor 5.1.5 geen aanleiding om te (moeten) betwijfelen dat de woning aldus gebruikt zou worden of te (moeten) vermoeden dat de huurder en/of diens zoon andere intenties zou hebben. Dat, zoals het college heeft gesteld, 5.1.5 gelet op de aanwezigheid van drie verhuurbare (slaap-)kamers en op de huurprijs van de woning het *risico heeft aanvaard* dat die door drie personen zou worden bewoond, vindt de commissie veel te kort door de bocht. Het is toch volstrekt niet ongebruikelijk, laat staan ‘alarmerend’, dat iemand een woning met drie (slaap-)kamers huurt en twee daarvan wil gebruiken als – bijvoorbeeld - werkplek, hobbyruimte of slaapplek voor logerende bezoekers. Door te stellen dat een verhuurder dan het risico van kamerverhuur aanvaardt, geeft het college volgens de commissie aan verhuurders feitelijk als boodschap dat zij hun huurder(s) ‘dienen te wantrouwen totdat het tegendeel bewezen is’. Die boodschap onderschrijft de commissie niet. Naar haar oordeel moet een verhuurder, om een dergelijke risico-aanvaarding tegengeworpen te kunnen krijgen, méér verweten kunnen worden, zoals dat hij

⁸ daartoe bijv. AbRS 16 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:103

⁹ daartoe bijv. AbRS 28 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1912

- voor of tijdens de verhuurperiode - aanwijzingen van (beoogd of bestaand) onrechtmatig gebruik heeft genegeerd of onachtzaam is geweest in zijn toezicht op het rechtmatige gebruik van de woning.

Het college heeft op zichzelf terecht gesteld, dat op een verhuurder de verantwoordelijkheid c.q. verplichting rust om toe te zien op het rechtmatige gebruik van zijn pand. Maar die verplichting is niet onbegrensd: een verhuurder mag de woning doorgaans - noodgevallen zoals spoedeisende werkzaamheden uitgezonderd - niet vaker dan één keer per jaar binnentreden, en alleen aangekondigd en met toestemming van de bewoner(s). In dit geval is de overtreding vastgesteld op 4 mei 2023, vier dagen nadat er één jaar na aanvang van de huurovereenkomst was verstreken. Bij de hoorzitting heeft 5.1.5 uitgelegd, dat de woning was ingepland om jaarlijks (en voor het eerst in 2023) in de maand mei bezocht en geïnspecteerd te worden. De commissie vindt dat het 5.1.5 niet worden tegengeworpen dat zij op 4 mei 2023 (nog) geen gebruik had gemaakt van haar toezichtsbevoegdheid¹⁰ en dat haar hierbij geen onachtzaamheid kan worden verweten.

Kijkend naar de bovengenoemde omstandigheden is de commissie daarom van mening, dat het college in dit geval had moeten afzien van het opleggen van een boete en dat alsnog zou moeten doen.

4. Advies

De commissie adviseert het college om het bezwaar gegrond te verklaren, het bestreden besluit te herroepen en in plaats daarvan af te zien van het opleggen van een boete.

De adviescommissie bezwaarschriften,

De voorzitter,

De secretaris,

5.1.2e

¹⁰ daartoe Rb Midden-Nederland 30 maart 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:2077, onder r.o. 9

BIJLAGE

Pagina's zijn geweigerd

13 - 15

buiten verzoek