

Handhavingsbeleid "Beleidsregel
bestuurlijke boete illegale
woonruimteonttrekking toeristische
verhuur"

Beleidsregel bestuurlijke boete illegale woonruimteonttrekking toeristische verhuur

Het college van burgemeester en wethouders van Zandvoort,

Overwegende dat, ter bescherming van de samenstelling van de woonruimtevoorraad en het woon- en leefmilieu, het wenselijk is een beleidsregel vast te stellen voor het gebruik van de bevoegdheid bestuurlijke boetes op te leggen in geval van illegale woonruimteonttrekking ten behoeve van het toeristisch verhuren van woonruimten;

Gelet op de artikelen

- 35, en 21, onder a, van de Huisvestingswet
- 24, lid 2, onder c, en 16, lid 1 en 6, van de Huisvestingsverordening Zuid-Kennemerland/IJmond: Zandvoort 2019
- 4:81, 5:1 t/m 5:10 en 5:40 t/m 5:54, van de Algemene wet bestuursrecht
- 125 van de Gemeentewet;

Besluit vast te stellen

de beleidsregel "bestuurlijke boete illegale woonruimteonttrekking toeristische verhuur"

Inleiding

De toeristische sector is erg belangrijk voor de economie en werkgelegenheid in Zandvoort en het huidige aanbod van hotels en dergelijke is thans te beperkt om te voorzien in de (groeierende) vraag naar huisvesting voor toeristen. De gemeente Zandvoort is mede daarom bereid om het incidenteel (particulier) verhuren van woonruimten¹ aan toeristen (hierna: "toeristische verhuur") toe te staan onder bepaalde voorwaarden. Toeristische verhuur dient wel op een verantwoorde wijze plaats te vinden waarbij voldaan wordt aan de regelgeving die van toepassing is en met een juiste balans tussen de diverse, betrokken belangen (stimuleren economie/verblijfstoerisme versus de schaarste aan woonruimten, oneerlijke concurrentie en ongewenste effecten op de leefbaarheid zoals overlast en veiligheid).

Toeristische verhuur - anders dan het welbekende "Bed & Breakfast" - is nog een vrij nieuwe vorm van incidentele verhuur waarbij de eigenaar en/of bewoner online (internet) een woonruimte tegen betaling (meestal per nacht) aanbiedt voor een gedeelte van het jaar. Wereldwijd is deze vorm van verhuur de afgelopen jaren aanzienlijk toegenomen en ook in Zandvoort is deze tendens goed waar te nemen. Dit heeft een positief effect op het verblijfstoerisme in Zandvoort, maar in voorkomende gevallen wordt het woon- en leefklimaat aangetast door (geluids)overlast en/of (brand)onveilige situaties.

Echter blijkt dat steeds vaker (illegale) (vakantie)appartementen worden gerealiseerd of verhuurd in Zandvoort. Het gaat dan om woningen die voor een langere tijd en/of gedurende het gehele jaar aangeboden worden. Er is dan geen sprake meer van incidentele verhuur, omdat deze woningen in feite grotendeels of geheel bedrijfsmatig als logiesverblijf fungeren. Deze woningen worden aan de woningvoorraad onttrokken en er ontstaat een vorm van oneerlijke concurrentie ten opzichte van partijen die in dezelfde sector actief zijn en wel gebonden zijn aan regels en belastingen afdragen.

In artikel 21, onder a, van de Huisvestingswet 2014 is het verboden om woonruimten die met het oog op het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad door de gemeenteraad in de huisvestingsverordening zijn aangewezen zonder vergunning van het college van burgemeester en wethouders, anders dan ten behoeve van de bewoning of het gebruik als kantoor of praktijkruimte door de eigenaar, aan de bestemming tot bewoning te onttrekken of onttrokken te houden.

Ter bevordering van een juiste afweging tussen de betrokken belangen, heeft de gemeenteraad van Zandvoort onder andere de huisvestingsverordening "Zuid-Kennemerland/IJmond:Zandvoort 2019" (hierna: huisvestingsverordening) gewijzigd vastgesteld. In deze nieuwe verordening zijn, in tegenstelling tot de vorige versie, alle woonruimten aangewezen die toebehoren aan een gebouw

¹ besloten ruimte die, al dan niet tezamen met een of meer andere ruimten, bestemd of geschikt is voor bewoning door een huishouden, inclusief woonwagenstandplaatsen (artikel 1, onder v, van de huisvestingsverordening)

zoals bedoeld in de huisvestingswet 2014 met uitzondering van woonruimten in eigendom van de woningcorporaties. Door deze wijziging is het niet (meer) toegestaan om zonder een vergunning woonruimten aan de woningvoorraad te onttrekken. Op overtreding daarvan kan een bestuurlijke boete worden opgelegd.

Het doel van de vergunningplicht is het voorkomen van de negatieve effecten op de leefbaarheid. Het in stand houden van de woonruimtevoorraad is noodzakelijk, omdat de vraag naar dergelijke ruimten het aanbod in ruime mate overtreft. In het kader van het behoud en de samenstelling van woonruimten wordt onder leefbaarheid een (woon)wijk verstaan waar een goede balans is tussen de verschillende functies (wonen, werken, recreatie, enzovoort) en waar de bewoners zich veilig en vertrouwd voelen.

Prioriteitstelling

Bij de uitoefening van de toezichts- en handhavingstaken gaat planmatig prioriteit uit naar de volgende zaken die in strijd zijn met wet- en regelgeving:

- Toeristische verhuur door rechtspersonen;
- Toeristische verhuur door mensen zonder hoofdverblijf op de plaats waar toeristische verhuur wordt aangeboden (tweede woningen);
- Toeristische verhuur waarbij 'verenigingen van eigenaars' die bij het toezicht en de handhaving niet dienstwillig zijn te assisteren bij de uitvoering van deze taken;
- Toeristische verhuur waar klachten over bekend zijn;
- Toeristische verhuur wat kan leiden tot gevaarlijke situatie in het kader van brandveiligheid of anderszins.

Bestuurlijke boete

Een bestuurlijke is een bestraffende (punitieve) sanctie met als doelstelling het toevoegen van leed aan de overtreder voor het begaan van de overtreding. Dit handavingsinstrument is dus wezenlijk anders dan de last onder dwangsom of bestuursdwang die reparatoir van aard zijn, omdat bij deze herstelsancties de overtreder in beginsel in de gelegenheid wordt gesteld de overtreding ongedaan te (doen) maken binnen een bepaalde termijn.

Bij het opleggen van een bestuurlijke boete dient er een geldsom betaald te worden, ook al wordt de overtreding daarna ongedaan gemaakt. Door het opleggen van een bestuurlijke boete wordt tevens beoogd om volgende overtredingen te voorkomen. Naast of in de plaats van een bestuurlijke boete, kan een last onder dwangsom of bestuursdwang worden opgelegd om eveneens te bewerkstelligen dat een overtreding ongedaan wordt gemaakt (punitief versus reparatoir).

In afwijking van de boete uit het strafrecht, wordt de bestuurlijke boete geheel via de bestuurlijke weg afgehandeld. Bij een constatering van een overtreding wordt de boete door burgemeester en wethouders opgelegd en de bezwaar- en beroepsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht is daarop van toepassing, omdat het een beschikking betreft. De politie en het Openbaar Ministerie spelen geen rol in het proces.

De bestuurlijke boete in de huisvestingsverordening

In het eerste lid van artikel 35 van de Huisvestingswet 2014 is bepaald dat de gemeenteraad in de huisvestingsverordening kan regelen, dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd ter zake van de overtreding van de verboden zoals bedoeld in de artikelen 8, 21 of 22 van die wet. In het eerste lid van artikel 24 van de huisvestingsverordening is dit uitgewerkt.

Deze beleidsregel beperkt zich echter tot het opleggen van een bestuurlijke boete in het geval van illegale woonruimteonttrekking ten behoeve van toeristische verhuur van woonruimten (artikel 24, lid 1 en lid 2 onder c, van de huisvestingsverordening in combinatie met de artikelen 21, onder a, en 35, van de Huisvestingswet 2014). Door het aanwijzen van woonruimten zijn de instrumenten om op te treden tegen illegale, toeristische verhuur, uitgebreid.

De hoogte van de bestuurlijke boete in de huisvestingsverordening voor woonruimteonttrekking

De bestuurlijke boete bedraagt volgens artikel 24, lid 2, onder c, van de huisvestingsverordening, voor de verboden in artikel 21 van de Huisvestingswet 2014

- I eerste overtreding € 12.500
- II herhaalde overtredingen € 20.000
- III niet melden vakantieverhuur of bed & breakfast € 3.000

Bij herhaling van de overtreding (recidive) wordt dus een hogere boete opgelegd. Van recidive is sprake als na het opleggen van een bestuurlijke boete voor een overtreding, wordt vastgesteld dat de overtreder opnieuw dezelfde overtreding begaat in hetzelfde of in een ander gebouw.

Beleidsvrijheid opleggen bestuurlijke boete woonruimteonttrekking

Op grond van de Huisvestingswet 2014 dienen gemeenten zorg te dragen voor een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimten. Met onder andere het aanwijzen van woonruimten in de huisvestingsverordening waarvoor een vergunningplicht geldt bij een woonruimteonttrekking, heeft Zandvoort invulling gegeven aan deze verantwoordelijkheid. Van woonruimteonttrekking is sprake als wonen niet de hoofdactiviteit is en de woonruimte voor andere doelen dan reguliere huisvesting wordt gebruikt (in casu "toeristische verhuur").

In het eerste lid van artikel 24 van de huisvestingsverordening is bepaald dat een overtreding van de betreffende verboden, waaronder dus ook woonruimteonttrekking, kan worden bestraft met een

bestuurlijke boete. Burgemeester en wethouders kunnen dus in voorkomende gevallen besluiten een bestuurlijke boete op te leggen, maar zijn daartoe niet verplicht. Aan deze "beleidsvrijheid" is, ter bevordering van de consistentie en transparantie met betrekking tot de handhaving, invulling gegeven door de onderhavige beleidsregel.

Bestuurlijke boete toeristische verhuur tweede- en opeenvolgende woningen

In Zandvoort is het niet toegestaan om zogenaamde tweede woningen (ook geen derde, vierde, enzovoorts) te verhuren aan toeristen. Bij dergelijke woningen heeft de eigenaar/gebruiker elders (binnen of buiten Zandvoort dan wel in het buitenland) zijn of haar hoofdverblijf. Door toeristische verhuur van tweede woningen kunnen buurten in Zandvoort "ontvolkt" raken. Daarnaast heeft het een negatief effect op de leefomgeving, omdat de eigenaren van tweede woningen minder sociaal verbonden zijn met de buurt en er is vaak geen (vast) aanspreekpunt in geval van calamiteiten. Tweede woningen worden meestal door particulieren en investeerders gekocht als een belegging. Voor het rendement op de investering worden de woningen vervolgens verhuurd aan toeristen, terwijl deze in feite onderdeel uitmaken van de (schaarse) woningvoorraad. Indien geconstateerd wordt dat tweede- en opeenvolgende woningen worden verhuurd aan toeristen, wordt in beginsel een bestuurlijke boete opgelegd voor het onttrekken van woonruimten. In de gevallen dat deze sanctiestrategie niet leidt tot het gewenste resultaat, kan (alsnog) naast of in de plaats van de bestuurlijke boete een last onder dwangsom of bestuursdwang worden opgelegd.

In tegenstelling tot de bestuurlijke boete zal de overtreder eerst in de gelegenheid worden gesteld de overtreding ongedaan te (doen) maken binnen een bepaalde termijn, alvorens een last onder dwangsom of bestuursdwang wordt opgelegd (vooraankondiging handhavend optreden). Voor de andere vormen van (illegale) toeristische verhuur waarbij sprake is van woonruimteonttrekking, wordt in beginsel een last onder dwangsom of bestuursdwang opgelegd.

Uitvoering handhaving

Het constateren van toeristische verhuur waarbij woonruimten wordt onttrokken aan de voorraad, kan plaatsvinden op basis van klachten/meldingen, een (schriftelijk) verzoek van belanghebbenden om handhavend op te treden of door een eigen waarneming van toezichthouders. Toezichthouders maken gebruik van de toegekende bevoegdheden in de Algemene wet bestuursrecht en "digitale rechnering" waaronder "scraping" (computertechniek met specifieke software om informatie van het internet te extraheren en analyseren).

Klachten en meldingen illegale toeristische verhuur

Klachten en meldingen worden zowel schriftelijk als mondeling (telefonisch) ingediend en deze zijn geen aanvraag om een (handhavings)besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Er hoeft bijvoorbeeld niet binnen een bepaalde termijn een besluit genomen te worden. Indien de klacht of melding gegrond is, zal in beginsel een handhavingprocedure worden gestart. De klager of melder

wordt daarover nader geïnformeerd. Bij een ongegronde klacht of melding zal de melder of klager schriftelijk in kennis worden gesteld dat er niet handhavend wordt opgetreden waarmee de zaak is afgerond.

Verzoek om handhaving illegale toeristische verhuur

Op een schriftelijk verzoek om handhaving dient binnen een redelijke termijn een besluit te volgen. Volgens vaste rechtspraak van de bestuursrechter moet bij een gegrond verzoek om handhaving in beginsel handhavend worden opgetreden, tenzij er bijzondere omstandigheden zijn.

Eigen waarneming toezichthouders illegale toeristische verhuur (actieve handhaving)

Op het toeristisch verhuren van tweede- en opeenvolgende woningen en vakantieverhuur² waarbij niet voldaan wordt aan de voorwaarden voor woonruimteonttrekking zonder vergunning, zal actief toezicht worden gehouden. In de praktijk blijkt juist dat deze vormen van toeristische verhuur het meest belastend zijn voor het woon- en leefklimaat. Daarnaast zal actief worden gehandhaafd als bedrijven woningen aanbieden ten behoeve van toeristische verhuur.

Proces bestuurlijke boete

Aangezien de hoogte van de bestuurlijke boete in de huisvestingsverordening voor het onttrekken van woonruimten hoger is dan € 340, zal onder andere een rapport moeten worden opgesteld van de bevindingen van toezichthouders en de overtreder dient in de gelegenheid gesteld te worden om voorafgaand aan het boetebesluit een zienswijze naar voren te brengen. Deze zienswijze wordt bij de besluitvorming betrokken.

Het opleggen van een bestuurlijke boete is een beschikking zodat de voorschriften van hoofdstuk 3 en titel 4.1 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing zijn. Belanghebbenden kunnen een bezwaarschrift indienen tegen een boetebesluit en de invordering daarvan. Bij een onbevredigend resultaat is het mogelijk beroep in te stellen bij de rechtbank en eventueel nog hoger beroep bij de Raad van State.

² het tijdens afwezigheid van de hoofdbewoner hotelmatig of recreatief in gebruik geven van een woonruimte (artikel 1, onder p, van de huisvestingsverordening)

Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking op de eerste dag na de bekendmaking van het Gemeentebld waarin zij wordt geplaatst.

Aldus vastgesteld in de vergadering van (datum)

De secretaris,

W. van den Berg

De burgemeester,

N. Meijer