



Aanpak Woonfraude

Willy Debets

Aanpak Woonfraude

Willy Debets

Meer informatie over deze en andere uitgaven:



Postbus 778
3740 AT Baarn
www.medempublishing.nl

© 2016 WD Training & Advies - Willy Debets

Illus.: auteur

Cover: bjd

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 jo. het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de auteur te wenden.

Aan de informatie kan geen rechten worden ontleend. Wijzigingen en typfouten worden voorbehouden. Auteur aanvaardt geen enkele verantwoordelijkheid voor schade op welke manier dan ook ontstaan door gebruik, onvolledigheid of onjuistheid van de aangeboden informatie. Vermenigvuldiging in wat voor vorm dan ook is alleen toegestaan na voorafgaande toestemming door auteurs (contact via MEDEM Publishing).

Inhoud

1.	Algemeen.....	5
1.1	Achtergrond.....	5
2.	Verschijningsvormen.....	7
2.1	Omschrijving.....	7
2.2	Onrechtmatige bewoning.....	7
2.3	Onrechtmatige onder- en doorverhuur.....	7
2.4	Verhuur aan illegalen.....	7
2.5	Onrechtmatig gebruik.....	8
2.6	Hennepplantage in woning.....	9
3.	Gevolgen woonfraude	
3.1	Financiële schade.....	10
3.2	Scheef wonen.....	10
4.	Betrokken partijen.....	12
4.1	Partijen in het veld.....	12
4.2	Woningverhuurder.....	12
4.3	Makelaar.....	12
4.4	Energiebedrijf.....	13
4.5	Sociale Recherche.....	13
4.6	Belastingdienst.....	13
4.7	Politie.....	13
4.8	Autoriteit Woningcorporaties.....	13
5.	Wettelijke kaders.....	15
5.1	Huurcontract.....	15
5.2	Burgerlijk wetboek.....	15
5.3	Woningwet.....	22
5.4	Huisvestingswet.....	22
5.5	GBA-wet.....	33
5.6	Gemeentewet.....	35
5.7	Bouwverordening/Bouwbesluit.....	37
5.8	Wetboek van Strafrecht.....	39
6.	Aanpak woonfraude.....	43
6.1	Fasen onderzoek.....	43
6.2	Signaleringsfase.....	43
6.3	Informatiefase.....	43
6.4	Onderzoeksfase.....	45
6.5	Confrontatiefase.....	46
6.6	Afrondingsfase.....	47
6.7	Voordelen aanpak woonfraude.....	47

7.	Aanbevelingen	49
7.1	Algemeen.....	49
7.2	Tips ter voorkoming van woonfraude.....	49
7.3	Informatiebronnen.....	50
7.4	Meldpunt Integriteit Woningcorporaties.....	50
8.	Jurisprudentie	52
8.1	Wettelijke mogelijkheden.....	52
8.2	Medehuurderschap en (illegale) onderverhuur.....	53
8.3	Ontbinding huurcontract en ontruiming woning.....	68
8.4	Overlast door huurder of eigenaar.....	81
8.5	Sluiten woning door burgemeester.....	98
8.6	Verhalen kosten geleden schade.....	111
8.7	Verhalen kosten rechercheonderzoek.....	117
8.8	Terugvordering illegale winst.....	122

1. Algemeen

1.1 Achtergrond

De ruim 380 Nederlandse woningcorporaties constateren jaarlijks 11.000 gevallen van woonfraude, een verzamelbegrip voor diverse vormen van onrechtmatig gebruik van woningen. Hierbij moet men denken aan illegale door- of onderverhuur of gebruik van een woning voor strafbare activiteiten als hennepsteelt, prostitutie of drugshandel hetgeen zorgt voor woonoverlast. De totale schade die woningcorporaties daarbij oplopen bedraagt 11 miljoen euro.¹ Dat komt neer op een gemiddeld schadebedrag van duizend euro per huurwoning aan bijvoorbeeld interieurschade of politiebijstand.² Het onderzoek van Experian geeft tegelijkertijd aan dat de genoemde cijfers in werkelijkheid een factor 10 tot 20 hoger liggen. De meeste gevallen van woonfraude worden simpelweg niet ontdekt. Woningcorporatie de Alliantie met vestigingen in Amsterdam en Gooi- en Vechtstreek heeft in 2014 succes geboekt met haar aanpak van woonfraude. Ruim 150 huurwoningen kwamen door haar aanpak vrij. De gemeente Apeldoorn, brandweer, politie en de Apeldoornse woningcorporaties Ons Huis, De Goede Woning, De Woonmensen en Sprengenland Wonen ondertekenden in november 2010 het convenant Woonfraude. In 2014 hebben zij 112 zaken onderzocht, hiervan is in 11 gevallen een waarschuwing gegeven. In 15 gevallen was er sprake van een hennepkwekerij. Deze 15 woningen zijn direct ontruimd. In totaal zijn er 53 woningen extra vrijgekomen. In Amsterdam kwamen in 2014 zo'n 360 particuliere woningen en 938 corporatiewoningen vrij door handhavingsacties na meldingen bij meldpunt Zoeklicht.

De samenwerking tussen gemeente, woningcorporaties, de Makelaarsvereniging Amsterdam, Vastgoedbelang en politie Amsterdam-Amstelland leverde de stad in 2014 dus ruim 1.300 opnieuw te verhuren woningen op. Woningcorporatie Ymere in Amsterdam heeft in 2012 538 keer de huur opgezegd en bewoners uit huis gezet en 569 keer in 2011. De inzet van een speciaal team is volgens Ymere, de grootste corporatie in de Amsterdamse regio, de sleutel van dit succes. Van de 569 gevallen in 2011 vonden er 365 in Amsterdam plaats, zestig in Haarlemmermeer, 83 in Haarlem, 59 in Almere en drie in Noord Kennemerland. In 2012 zijn er 20 gevallen van woonfraude ontdekt en 17 in 2011 via het structureel scannen van internetsites als Marktplaats op mogelijke onrechtmatige woningaanbiedingen. In 2012 heeft Ymere 39 hennepplantages ontmanteld en 43 in 2011.

In Flevoland zijn tussen 2013 en september 2015 ruim 650 hennepkwekerijen opgerold en 299 verdachten gedagvaard. Er is voor ruim 1,7 miljoen euro aan energiediefstal in rekening gebracht en er is ruim 2,5 miljoen euro aan uitkeringen, belastingtoeslagen en opbrengsten teruggevorderd. De gezamenlijke woningbouwcorporaties hebben 167 huurovereenkomsten ontbonden, 92 panden zijn op last van de burgemeesters gesloten waarbij voor € 500.000,- aan dwangsommen is opgelegd.

Woonfraude belemmert de doorstroming in de huursector en leidt tot voordringen op mensen die zich netjes voor een huurwoning hebben ingeschreven. Dit frustreert een rechtvaardige woonruimteverdeling in Nederland. Bovendien heeft het illegale en anonieme karakter van illegale (door)verhuur, overbewoning of gebruik van een woning voor strafbare activiteiten als hennepsteelt, prostitutie of drugshandel een negatieve invloed op de leefbaarheid van een wijk. Woonfraude kan leiden tot verloedering van wijken en zorgt dan voor veel overlast voor omwonenden.

Woonfraude kan – naast woningcorporaties - ook leiden tot een financiële benadeling van de Staat der Nederlanden. Soms wordt er namelijk ten onrechte huurtoeslag uitgekeerd. Daarbij moet men

¹ Bron: Congreskrant woonfraude, november 2008.

² Bron: Onderzoek Experian naar woonfraude- en wanbetalingproblematiek onder 140 woningcorporaties.

denken aan een huurder die, naast een bijstandsuitkering, ook huurtoeslag ontvangt maar feitelijk nog bij zijn ex-echtgenoot of vriendin verblijft en daar dus eigenlijk niet voor in aanmerking komt. Per 1 januari 2015 is de maximale netto huurprijs voor een sociale huurwoning € 710,68 zonder servicekosten en kosten voor gas, water en licht. Het maximale jaarinkomen (toetsingsinkomen van het huishouden, kinderen niet meegerekend) waarmee men op een sociale huurwoning kan reageren is vastgesteld op € 34.911.-. Verdient men meer, dan heeft men geen recht op een sociale huurwoning.

In deze publicatie bespreken we:

1. Verschijningsvormen van woonfraude;
2. Gevolgen van woonfraude;
3. Betrokken partijen;
4. Wettelijke kaders;
5. Aanpak woonfraude.

In hoofdstuk 7 doen we enkele aanbevelingen die vooral van belang zijn voor verhuurders, zoals woningcorporaties, particuliere verhuurders, makelaars en gemeenten die nog geen handhavingsplan hebben om woonfraude te bestrijden en noemen we enkele belangrijke informatiebronnen. In hoofdstuk 8 treft u jurisprudentie aan behorende bij de eerdergenoemde onderwerpen.

2. Verschijningsvormen

2.1 Omschrijving

Woonfraude is een containerbegrip waarmee eigenlijk alle vormen van onrechtmatig gebruik van een woning bedoeld wordt. We onderscheiden een vijftal verschijningsvormen:

- Onrechtmatige bewoning
- Onrechtmatige onder- en doorverhuur
- Verhuur aan illegalen
- Onrechtmatig gebruik
- Henneplantage in woning

2.2 Onrechtmatige bewoning

We spreken van onrechtmatige bewoning als een woning buiten de toewijzingsregels van een gemeente en/of woningcorporatie om verhuurd is aan een huurder die volgens de regels daarvoor niet in aanmerking komt. Deze onrechtmatige bewoning is dan in strijd met de **Huisvestingsverordening**. Uit het eerdergenoemde onderzoek van Experian blijkt dat dit in 13% van de geconstateerde gevallen voorkomt. Het Centraal Bureau voor de Statistiek publiceerde op 3 juli 2012 de resultaten van een onderzoek bij de wooncorporaties in Nederland. Hieruit bleek dat ruim 25% van de huurders van een corporatiewoning meer verdient dan de sinds 1 januari 2011 vastgestelde inkomensgrens namelijk een belastbaar inkomen tot € 33.000.- per jaar. Het grootste aantal 'scheefwoners' is aangetroffen in de Randstadgemeenten. Het betreft hier 609 duizend van de 2,2 miljoen corporatiewoningen.

2.3 Onrechtmatige onder- en doorverhuur

Van onrechtmatige onder- en doorverhuur spreken we als een woning geheel of gedeeltelijk zonder medeweten en instemming van de verhuurder (in strijd met het huurcontract) wordt onder- en/of doorverhuurd. Bij onderverhuur verblijft de huurder gewoon in de woning en heeft hij één of meer kamers aan derden verhuurd (voorbeeld: Airbnb). Bij doorverhuur woont de officieel bekende huurder op een ander adres en heeft zijn/haar woning dan doorverhuurd, niet zelden tegen een flink hoger bedrag waardoor er sprake is van woekerwinsten. Uit het onderzoek van Experian blijkt dit in 38% van de geconstateerde gevallen voor te komen. Onnodig te zeggen dat op deze wijze mensen een woning huren die zij normaal wellicht niet zouden hebben kunnen bemachtigen.

2.4 Verhuur aan illegalen

Het verhuren van woningen aan bijvoorbeeld illegalen komt in Nederland ook veel voor, vooral door de zogenaamde 'huisjesmelkers' en/of criminele organisaties. Zij verdienen grof geld aan het op deze wijze huisvesten van illegalen en arbeidsmigranten die niet zelden onder erbarmelijke omstandigheden daar wonen. Deze wijze van verhuur is een feite een bijzondere vorm van de hierboven genoemde andere vormen van woonfraude.

2.5 Onrechtmatig gebruik

We spreken van onrechtmatig gebruik als een woning voor andere doelen dan reguliere huisvesting gebruikt wordt, bijvoorbeeld als pension, voor drugsverkoop en wietteelt. Dit onrechtmatig gebruik is niet alleen in strijd met de huurovereenkomst en de Huisvestingsverordening maar ook in strijd met het bestemmingsplan. Bovendien is er dan ook sprake van criminele activiteiten. Uit het onderzoek van Experian blijkt dit de meest voorkomende vorm van woonfraude te zijn, namelijk in 47% van de geconstateerde gevallen.

Soms verhuren mensen tijdelijk hun koopwoning waarbij men een verhuurbedrijf inschakelt. Dit verhuurbedrijf incasseert dan de huurprijs en maakt dit bedrag onder aftrek van de overeengekomen vergoeding (ongeveer € 100.-) over naar de bankrekening van de eigenaar. Het verhuurbedrijf wordt wel geacht de achtergrond en financiële gegoedheid van de huurder na te trekken alvorens men een huurovereenkomst tekent. Als het goed is staat daar een bepaling in dat het verhuurbedrijf ook maandelijks mag controleren of de woning nog in goede staat is en er bijvoorbeeld geen hennepplantage in staat. Soms doet een verhuurbedrijf dat niet en dan is men onder omstandigheden verantwoordelijk voor de ontstane schade (zie vonnis Rechtbank Rotterdam 27 maart 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:1801). Hier adverteerde het verhuurbedrijf dat men een uitgebreid antecedentenonderzoek naar de potentiële huurder instelde, loonstroken controleerde etc. In dit geval had men dit **niet** gedaan, de huurder betaalde contant de huurprijs en men had niet (voldoende) maandelijks gecontroleerd. Vervolgens bleek er een hennepplantage in de woning te zitten. De rechtbank veroordeelde het verhuurbedrijf voor de ontstane schade en gederfde huurinkomsten totaal ruim € 17.000.- en de proceskosten.

Wijziging Opiumwet per 1 maart 2015.

Op 1 maart 2015 is de Opiumwet gewijzigd door toevoeging van artikel 11a dat als volgt luidt:

Artikel 11a

Hij die stoffen of voorwerpen bereidt, bewerkt, verwerkt, te koop aanbiedt, verkoopt, aflevert, verstrekt, vervoert, vervaardigt of voorhanden heeft dan wel vervoermiddelen, ruimten, gelden of andere betaalmiddelen voorhanden heeft of gegevens voorhanden heeft, waarvan hij weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat zij bestemd zijn tot het plegen van een van de in artikel 11, derde en vijfde lid, strafbaar gestelde feiten, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie jaar of geldboete van de vijfde categorie.

De wijziging in de Opiumwet is bedoeld om de strafbaarheid van handelingen ter *voorbereiding* of *vergemakkelijking* van illegale hennepsteelt zwaarder te straffen, waaronder het *ter beschikking stellen van (woon)ruimten*. De wijziging van de Opiumwet heeft dus grote gevolgen voor verhuurders. Een verhuurder dient te voldoen aan zijn zorgplicht. Doet hij dat niet dan kan hij worden gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste drie jaar of geldboete van de vijfde categorie maximaal € 81.000.-. (art. 11a Opiumwet).

De Nederlandse Vereniging van Makelaars (NVM) heeft over deze wijziging op 15 maart 2015 een artikel gepubliceerd:

Zorgplicht

De overheid wil dat iedere verhuurder een goede screening uitvoert op de toekomstige huurder maar ook dat er toezicht is op het verhuurde vastgoed door middel van inspecties tijdens de huurperiode. Op geen enkele wijze is echter duidelijk gemaakt in welke mate en hoe verhuurders deze inspecties moeten uitvoeren. Wel wordt vermeld dat bij geen toezicht de verhuurder deel zal kunnen uitmaken van het netwerk die hennepsteelt mogelijk maakt. Dit betekent dat de verhuurder bij een constatering van een hennepkwekerij in het gehuurde pand als verdachte aangemerkt kan worden.

Controles contractueel afdwingen

Wil de verhuurder voldoen aan de zorgplicht in het kader van de Opiumwet, dan zal het gehuurde regelmatig gecontroleerd moeten worden. De verhuurder doet er verstandig aan om een clause (artikel) in de huurovereenkomst op te nemen waarin de mogelijkheid wordt gecreëerd om een controle uit te voeren, zoals bijvoorbeeld:

Clause

Verhuurder en/of alle door hem aan te wijzen personen is/ zijn gerechtigd om het gehuurde per maand/ kwartaal/ halfjaar te betreden voor een controle op naleving van het omschreven gebruik als bedoeld in artikel 1.2. * (*bij 230a kantoorruimte is het eveneens artikel '1.2' en bij 290 bedrijfsruimte dient u artikel '1.3' in te vullen). De exacte datum van de controle zal in overleg met de huurder worden vastgesteld* keuze maken.*

Bij het opstellen van de huurovereenkomst zal verhuurder dit artikel bespreekbaar moeten maken. Desgewenst kan verhuurder aan de clause een boete koppelen als hij vermoedt dat huurder niet zal meewerken aan de controles. De verhuurder zal van de controle een rapport moeten maken. Het is verstandig om een kopie van dit rapport te overhandigen aan de huurder. De verhuurder kan bij een eventuele procedure aantonen dat hij door de uitvoering van controles aan zijn zorgplicht heeft voldaan.

2.6 Henneplantage in woning

Woningbouwcorporaties ondervinden overlast doordat in woningen steeds vaker sprake is van (grootschalige) hennepsteelt met alle gevolgen van dien. Uit het onderzoek van Experian blijkt dit in 30% van de geconstateerde gevallen voor te komen. Om een hennepkwekerij te kunnen opzetten dient de woning ingrijpend 'verbouwd' te worden. Er worden grote gaten in plafonds en muren geboord om lampen te kunnen ophangen, afzuiginstallaties, voorschakelapparatuur en een bevoeiingssysteem te kunnen installeren. Verder worden de wanden en ramen afgedekt met zwart plastic waardoor er sprake is van een extreem hoog vochtigheidsgehalte met schimmelvorming tot gevolg. Door het manipuleren van de elektriciteitsmeter is er ook vaak sprake van ernstige gevaarstelling namelijk kortsluiting en brandgevaar. Ook wateroverlast komt veel voor.

De kosten voor herstel van een dergelijk toegetakelde woning kunnen oplopen tot zo'n € 10.000.- per woning. Om deze redenen werken gemeenten steeds vaker samen met woningcorporaties, energiebedrijven, politie en justitie op basis van een met hen gesloten convenant. In hoofdstuk 7 bespreken we de juridische mogelijkheden voor gemeenten en woningbouwcorporaties om hennepsteelt in woningen te kunnen aanpakken. De afgelopen jaren is er veel jurisprudentie geweest waardoor een effectieve aanpak eenvoudig te realiseren is. Een overzicht hiervan treft u aan in hoofdstuk 8.

3. Gevolgen woonfraude

3.1 Financiële schade

De financiële gevolgen van woonfraude kunnen enorm zijn, één en ander afhankelijk van de betrokken partij. Uit het eerdergenoemde onderzoek van Experian naar woonfraude en wanbetalingsproblematiek onder 1.400 woningcorporaties in 2008 blijkt dat deze corporaties jaarlijks ruim 11.000 gevallen hebben van woonfraude. De totale schade die daarbij gemoeid is bedraagt 11 miljoen euro. Dat betekent een *gemiddeld* schadebedrag van duizend euro per woning. In de praktijk verschilt dat schadebedrag per woning echter enorm. Bij woningen waarin hennepplantages zijn aangetroffen bedragen de kosten van reparatie en herstel vele duizenden euro's per woning. Woningbouwvereniging Haag Wonen heeft berekend dat er in 8% van haar huizen sprake is van woningfraude.³ Het gaat hier om 2.000 woningen waarvan de hoofdbewoner het huis doorverhuurt of gebruikt als hennepkwekerij. Haag Wonen heeft daardoor alleen al een schadepost van 2 miljoen euro!. Woonfraude kan ook leiden tot een financiële benadeling van de Staat der Nederlanden. Soms wordt er namelijk ten onrechte huur- en/of zorgtoeslag uitgekeerd. Daarbij moet men denken aan een huurder die, naast een bijstandsuitkering, ook huurtoeslag ontvangt maar feitelijk nog bij zijn ex-echtgenoot of vriendin verblijft en daar dus eigenlijk niet voor in aanmerking komt.

3.2 Scheef wonen

Veel mensen hebben jaren geleden op basis van hun toenmalige inkomen een sociale huurwoning toegewezen gekregen. Anno 2016 zouden zij op basis van hun huidige inkomen (belastbaar inkomen boven € 34.911.- per jaar) niet meer in aanmerking komen voor een sociale huurwoning. Ze zouden kunnen verhuizen naar een veel duurdere woning, maar omdat de overheid hun huur kunstmatig verlaagt blijven ze zitten. In Amsterdam, waar het probleem het nijpendst is, wordt volgens directeur Frank Bijdendijk van woningcorporatie Het Oosten twee derde van alle sociale huurwoningen bewoond door mensen voor wie de woningen niet bedoeld zijn. Dat betekent óók dat ruim 160.000 woningen niet beschikbaar zijn voor mensen die daar wel recht op hebben. Die staan nu tot acht jaar op een wachtlijst.

Het probleem is niet beperkt tot Amsterdam. Ruim een derde van alle woningen in Nederland zijn sociale huurwoningen. Daarvan wordt volgens Aedes⁴, de koepel van woningcorporaties, veertig procent *scheef* bewoond. Zoeklicht, het Amsterdamse bureau dat zich bezighoudt met woonfraude, schat dat tien procent van de sociale huurwoningen in Amsterdam, ruim 25.000, misbruikt wordt voor de zeer lucratieve, illegale onderverhuur. Uit steekproeven komen voorbeelden van mensen die de hypotheek van hun koopwoning in Almere betaalden uit de onderverhuur van hun corporatiewoning in Amsterdam.

In november 2008 bleek uit een studie van het Centraal Planbureau wat de economische effecten zijn van scheef wonen. Onderzoekers becijferden dat het grootste deel van de 14,5 miljard euro die de overheid door middel van huursubsidies en huurverlagingen in de huursector stopt, terechtkomt bij mensen voor wie die steun niet bedoeld is. Huurders met een modaal of bovenmodaal inkomen profiteren voor bijna acht miljard van die steun. Woningcorporaties verhuren hun woningen nog eens voor gemiddeld dertig procent minder dan de wet voorschrijft. Het gevolg is dat wie eenmaal een goedkope woning heeft bemachtigd, daar – in strijd met de regels - zo lang mogelijk blijft zitten.

3 Bron: Congreskrant Woonfraude, november 2008.

4 Zie voetnoot 3.

Per 1 januari 2011 zijn de regels veranderd. Via een puntensysteem wordt bepaald of een huis op de geliberaliseerde of op de sociale huurmarkt kan worden aangeboden. Heeft een huis meer dan 142 punten dan komt het in de vrije sector; daaronder in de verhuur waarbij de maximumhuur is vastgesteld op 652 euro per maand. Per 1 juli 2012 is de huurprijs voor huurders die meer dan € 43.000 verdienen met maximaal 7,3% verhoogd. De maximale huur tot en met waar sprake is van een sociale huurwoning is € 710,68 per 1 januari 2015 en 2016. Het gaat hier om kale huur. Dat wil zeggen: huur zonder servicekosten en kosten voor gas, water en licht.