



Aanpak van overtredingen bij gebouwen, open erven en terreinen



Gemeenten in Nederland zijn verantwoordelijk voor de handhaving van regels met betrekking tot de staat van gebouwen, open erven en terreinen. Daarvoor beschikken gemeenten over zowel bestuurlijke als strafrechtelijke instrumenten. Deze factsheet laat zien hoe u het instrumentarium in kan zetten in uw gemeente.

Wetgeving

De wettelijke grondslag voor het inzetten van deze instrumenten is terug te vinden in verschillende wetten: de Woningwet (inclusief het Bouwbesluit 2012), de Gemeentewet, de Ontheffingswet, de Opiumwet en de Huisvestingswet. De wetsartikelen zijn te vinden op wetten.nl

Voor welke overtreders?

De meeste eigenaren, bouwers, verhuurders en huurders houden zich aan de wet- en regelgeving. Wanneer deze groep toch een overtreding begaat, is deze vaak van lichte aard. Er is echter een beperkte groep eigenaren en verhuurders die zich stelselmatig niet aan de wet- en regelgeving houdt. Deze overtreders worden ook wel malafide pandeigenaren genoemd. Voor hen is de laatste jaren zwaarder instrumentarium ontwikkeld.

Leefbaarheid

Leefbaarheid in algemene zin is de mate waarin de leefomgeving aansluit bij de voorwaarden en behoeften die burgers eraan stellen. Leefbaarheid gaat bijvoorbeeld over de mate waarin bewoners hun buurt veilig vinden.

Binnen de Woningwet hangt leefbaarheid samen met de wijze waarop een gebouw wordt gebruikt en de staat van onderhoud van een gebouw. De leefbaarheid wordt aangetast door hinder in de woonomgeving en door verloedering ervan. Vanuit één woning kan de leefbaarheid in een heel woonblok of zelfs een hele straat beïnvloed worden. Bijvoorbeeld bij frequent gebruik van tuinen als stortplaats van huisvuil of situaties waarin een eigenaar panden bewust laat verkrotten. Aantasting van de leefbaarheid hoeft niet per definitie te leiden tot gevaar voor de veiligheid of de gezondheid.



Instrumentarium

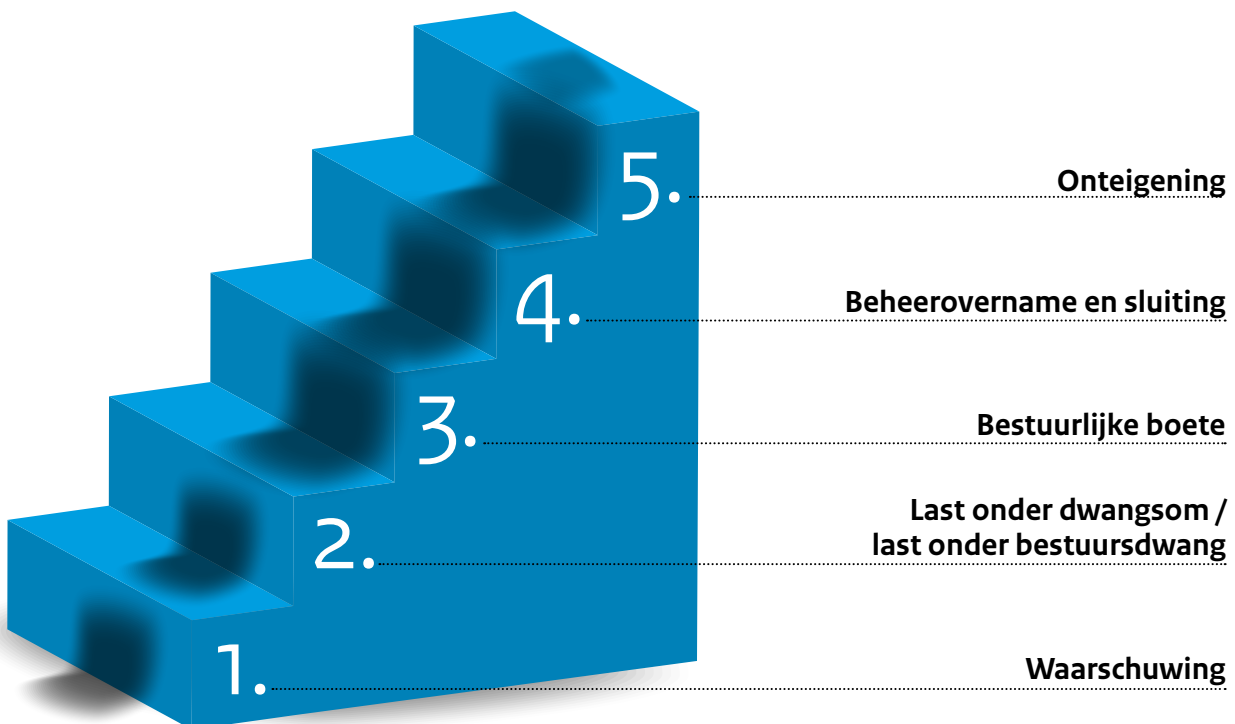
Gemeenten kunnen zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk instrumentarium inzetten voor het handhaven van regels met betrekking tot gebouwen, open erven en terreinen.

Het bestuursrechtelijk instrumentarium

Het bestuursrechtelijk instrumentarium dat kan worden ingezet heeft verschillende wettelijke grondslagen. Dit zijn:

- De Gemeentewet;
- De Opiumwet;
- De Woningwet;
- De Huisvestingswet;
- De Ontheffingswet.

Het instrumentarium wordt hieronder toegelicht aan de hand van een escalatieladder. U bent niet verplicht de instrumenten in de genoemde volgorde in te zetten. Voor ieder instrument gelden eigen voorwaarden en voorschriften.



Trede 1: een waarschuwing

Na een eerste overtreding kan een gemeente de overtreder eerst waarschuwen in plaats van direct een herstelsanctie (trede 2) op te leggen. In Rotterdam is dit gangbaar. Wettelijk is het niet verplicht.

Trede 2: herstelsanctie: last onder dwangsom en last onder bestuursdwang

Om een overtreding van artikel 1b van de Woningwet (in samenhang met Bouwbesluit 2012) te laten stoppen, kan de gemeente twee soorten herstelsancties inzetten. In beide gevallen verplicht de gemeente de overtreder om de overtreding ongedaan te maken of te beëindigen.

- **Last onder dwangsom:** volgt de overtreder de herstelverplichting niet op, dan moet de overtreder een geldbedrag (de dwangsom) betalen.
- **Last onder bestuursdwang:** volgt de overtreder de herstelverplichting niet op, dan grijpt de gemeente zelf in door de overtreding te herstellen op kosten van de eigenaar.

Trede 3: de bestuurlijke boete

Een gemeente kan zowel op basis van de Woningwet als de Huisvestingswet 2014 een bestuurlijke boete opleggen.

Bestuurlijke boete Woningwet

De bestuurlijke boete in de Woningwet kan worden ingezet wanneer artikel 1b van de Woningwet in samenhang met het Bouwbesluit 2012 binnen twee jaar opnieuw wordt overtreden. De boete is bedoeld voor structurele overtreders zoals de reeds genoemde malafide pandeigenaren, maar kan ook worden ingezet bij overtredingen die gemakkelijk ongedaan kunnen worden gemaakt, zoals bijvoorbeeld het blokkeren van een nooduitgang.

Dit instrument is geschikt als de gemeente verwacht dat een nieuwe herstelsanctie te weinig effect heeft, maar een strafrechtelijke sanctie te zwaar is. Bij strafrechtelijke vervolging volgt immers een aantekening in de justitiële documentatie (het strafblad).

De hoogte van de boete is maximaal het bedrag dat is vastgesteld voor de zogeheten derde categorie. Dat is de categorie van boete-hoogte zoals opgenomen in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Deze boetebedragen worden regelmatig geïndexeerd. Per 1 januari 2014 bedraagt de boete van de derde categorie € 8.100,-.

Gaat de tweede overtreding binnen twee jaar gepaard met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid

of veiligheid? Dan kan de bestuurlijke boete worden verhoogd tot maximaal het bedrag dat is vastgesteld voor de vierde categorie. Per 1 januari 2014 bedraagt de boete van de vierde categorie € 20.250,-. Gemeenten kunnen hier eigen beleid voor vaststellen. Het ligt voor de hand om bij kleinere of minder ernstige overtredingen met een lagere boete te werken.

Bestuurlijke boete Huisvestingswet

Een gemeente kan een bestuurlijke boete opleggen op grond van de Huisvestingswet 2014 als:

- een woonruimte waarvoor een huisvestingsvergunning verplicht is, in gebruik wordt gegeven (wordt verhuurd) of genomen zonder deze vergunning;
- een woonruimte wordt onttrokken, samengevoegd, omgezet, verbouwd tot twee of meer woonruimten of gesplitst zonder vergunning van de gemeente. Dan gaat het bijvoorbeeld om illegale doorverhuur en illegale pensions.

De maximale boete voor het in gebruik nemen van een woonruimte zonder vergunning bedraagt per 1 januari 2014 € 405,-.

Voor de overige overtredingen bedraagt de maximale boete per 1 januari 2014 € 20.250,-.

Belangrijk!

Gemeenten kunnen een bestuurlijke boete op grond van de Huisvestingswet 2014 alleen inzetten als de gemeente een huisvestingsverordening heeft opgesteld omdat er schaarste aan woonruimte is. In het kader van de Huisvestingswet 2014 houdt schaarste in: schaarste aan goedkope woonruimte in het algemeen, schaarste aan woonruimte met specifieke voorzieningen en schaarste aan goedkope huurwoningen voor de huidige inwoners van een gemeente.

Trede 4: het overnemen van beheer en het sluiten van gebouwen, open erven of terreinen

4.A Het overnemen van beheer

Voorwaarden

Een gemeente kan het beheer van een gebouw, open erf of terrein laten overnemen door een andere partij. Ook kan de gemeente zelf het beheer overnemen. Dit is mogelijk:

- Wanneer een gebouw, open erf of terrein is gesloten op grond van artikel 17 van de Woningwet, artikel 13b van de Opiumwet of artikel 174a van de Gemeentewet;
- Of wanneer is voldaan aan de volgende drie voorwaarden:
 - Artikel 1a of 1b wordt overtreden;
 - Er is sprake van een gevaar voor de veiligheid, de gezondheid en/of een bedreiging van de leefbaarheid.
 - Een eerder opgelegde last onder dwangsom is niet opgevolgd.

Wat houdt beheer in?

Beheer betekent dat een gebouw, open erf of terrein in gebruik

wordt gegeven aan een ander dan de eigenaar, bijvoorbeeld een woningcorporatie. Deze beheerder voert alle handelingen uit die volgens het burgerlijk recht tot de rechten van een eigenaar horen, zoals het innen van de huur. Alleen het verkopen van het gebouw, open erf of terrein is niet toegestaan.

De beheerder ontvangt een kostendekkende vergoeding voor de uitvoering van het beheer. De gemeente stelt het bedrag van de vergoeding vast, de eigenaar moet deze betalen. Als er in het betreffende gebouw noodzakelijke aanpassingen of voorzieningen nodig zijn om het op redelijke wijze bewoonbaar te maken, dan draagt de gemeente de beheerder op hiervoor te zorgen. De kosten daarvan komen voor rekening van de eigenaar. Het gaat hierbij uitsluitend om herstel naar redelijk gebruikersniveau in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving. Treft een beheerder meer voorzieningen dan strikt noodzakelijk, dan komen de extra kosten voor rekening van de beheerder.

Het verhalen van de kosten

De eigenaar moet de kosten van het beheer (inclusief kosten van eventuele aanpassingen en voorzieningen) formeel betalen aan de gemeente. In de praktijk wordt rechtstreeks aan de beheerder betaald. De beheerder hoeft geïnde huur niet af te dragen aan de eigenaar zolang de beheerkosten nog niet volledig zijn betaald. Geïnde huur en beheerkosten kunnen ook met elkaar verrekend worden.

Betaalt de eigenaar niet, dan vergoedt de gemeente deze kosten aan de beheerder. De gemeente kan vervolgens met behulp van een dwangbevel de kosten verhalen op de eigenaar van het gebouw.

Hoe lang duurt de overname van het beheer?

De overname van het beheer duurt totdat de overtreding(en) zijn beëindigd, de (eventuele) schade is hersteld, eventuele noodzakelijke voorzieningen of aanpassingen zijn uitgevoerd en de kosten zijn vergoed. Beheerders en gemeente lopen op die manier geen financieel risico.

Beheerovername van meerdere gebouwen van één eigenaar

Als één gebouw, open erf of terrein van een eigenaar al in beheer is genomen, kan een gemeente besluiten om ook andere gebouwen, open erven of terreinen van diezelfde eigenaar in beheer te nemen. Het is dan niet nodig eerst een last onder dwangsom op te leggen. Voorwaarde hierbij is wel dat in dat gebouw of op dat open erf of terrein een overtreding is begaan van artikel 1a of 1b van de Woningwet die gepaard gaat met een gevaar voor de gezondheid, veiligheid en/of een bedreiging voor de leefbaarheid.

4.B Sluiting

Een gemeente kan een gebouw, open erf of terrein sluiten op basis van drie gronden. Het is daarvoor niet nodig eerst het beheer over

te nemen. De drie sluitingsgronden kennen ieder hun eigen bepalingen in de wet.

1. Artikel 17 Woningwet

Op grond van artikel 17 van de Woningwet kan de gemeente gebouwen, open erven of terreinen sluiten als de volgende voorwaarden allemaal van toepassing zijn:

- Er is sprake van overtreding van de voorschriften met betrekking tot de staat of het gebruik van een gebouw, open erf of terrein.
- De overtreding gaat gepaard met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de veiligheid of de gezondheid.
- Er is sprake van een herhaaldelijke overtreding. Deze kan zich op verschillende manieren voordoen:
 - De overtreder voert de opgelegde sancties (zoals een last onder dwangsom) wel uit, maar begaat weer dezelfde of andere overtredingen. Hieruit blijkt dat een overtreder niet bereid is om zijn gedrag aan te passen.
 - De overtreder en/of de eigenaar reageert niet op sancties of waarschuwingen
 - De overtreder gaat door met de overtredingen.

2. Artikel 13b Opiumwet

Wanneer in een woning of lokaal middelen van de Opiumlijst I of II, zoals hennep, worden verkocht, geleverd of daarvoor aanwezig zijn, kan de gemeente die woning of dat lokaal sluiten op grond van artikel 13b van de Opiumwet.

3. Artikel 174a Gemeentewet

Wanneer de openbare orde in of rondom het pand of erf wordt verstoord, kan de gemeente een woning, erf of lokaal sluiten op grond van artikel 174a van de Gemeentewet. Dit kan ook wanneer alleen de vrees bestaat dat de eigenaar de openbare orde gaat verstoren. Sluiting is mogelijk als onderstaande voorwaarden allemaal van toepassing zijn:

1. Het moet gaan om gedrag dat plaatsvindt in de te sluiten woning;
2. Het gedrag veroorzaakt een verstoring van de openbare orde rond die woning;
3. Het besluit moet voldoende proportioneel zijn, oftewel de duur van de sluiting moet in verhouding staan tot de overtreding;
4. Het besluit moet voldoende subsidiair zijn, oftewel: er zijn geen minder ingrijpende maatregelen meer mogelijk;
5. Het is noodzakelijk om aan (onschuldige) medebewoners een vervangende woonruimte aan te bieden. Nb: als er geen medebewoners aanwezig zijn, kan deze voorwaarde genegeerd worden;
6. De gemeente heeft de bewoner(s) eerst zelf de kans gegeven om een einde te maken aan de verstoring van de openbare orde;
7. De gemeente moet het besluit goed motiveren aan de eigenaar.

Als het gebouw op grond van bovenstaande artikelen is gesloten, kan het beheer worden overgenomen.

Trede 5: onteigening

Het meest ingrijpende instrument is onteigening. Onteigening is alleen mogelijk als de overname van het beheer niet resulteert in:

- een duurzaam herstel van de openbare orde rond dat gebouw of
- het duurzaam achterwege blijven van de overtredingen die eerder toe leidden dat het gebouw in beheer is gegeven en eventueel is gesloten.

Onteigening is een zware procedure. Onteigening betekent dat het eigendom van een gebouw, open erf of terrein bij de eigenaar wordt weggenomen door de overheid, in dit geval de gemeente.

De eigenaar moet daarvoor wel een schadevergoeding krijgen. Artikel 40b van de Onteigeningswet bepaalt dat de werkelijke waarde van de onteigende zaak wordt vergoed. Daarbij gaat het om de waarde die de zaak (het gebouw) uitsluitend voor de voormalige eigenaar heeft. Bij het bepalen van de werkelijke waarde wordt uitgegaan van de prijs, zoals die tot stand zou komen bij een koop in het vrije commerciële verkeer tussen de onteigende (de huidige eigenaar) als redelijk handelende verkoper en de onteigenaar (de gemeente) als redelijk handelende koper.

Strafrechtelijk instrumentarium

Overtredingen van artikel 1a en 1b van de Woningwet (waaronder begrepen overtredingen van het Bouwbesluit 2012) zijn in de Wet op de economische delicten aangemerkt als economische delicten en kunnen strafrechtelijk vervolgd worden.

Als de overtreding zeer ernstige gevolgen heeft en leidt tot ernstige rampen, bijna-rampen of ernstige gevolgen voor de veiligheid en gezondheid van de plaatselijke omgeving, dan kan het Openbaar Ministerie besluiten een strafrechtelijke vervolging te beginnen tegen bijvoorbeeld een eigenaar of bouwer. Bijvoorbeeld wanneer een bouwer, vanuit economisch perspectief, een onveilige bouwconstructie oplevert waardoor een gevaarlijke situatie ontstaat voor aanwezigen, omstanders of aanpalende gebouwen.

Strafrechtelijke vervolging is mogelijk naast de bestuursrechtelijke herstelsancties, maar niet naast een bestuurlijke boete.

De gemeente en het Openbaar Ministerie moeten samen bepalen of

overtredingen strafrechtelijk of bestuursrechtelijk worden bestraft. Beide is niet mogelijk. In geval van strafrechtelijke vervolging zal de gemeente de politie en het Openbaar Ministerie vaak helpen bij het vormen van een dossier.

De maximale straf bij een overtreding is zes maanden hechtenis. Is er opzet in het spel, dan is er sprake van een misdrijf in plaats van een overtreding. Op een misdrijf staan hogere straffen, namelijk maximaal twee jaren hechtenis.

De strafrechter kan bovenop strafrechtelijke boetes en gevangenisstraf nog bijkomende straffen en maatregelen opleggen. Het gaat dan om een beroepsverbod of het stilleggen van een onderneming. In het geval van verhuurders zou dat neerkomen op een verhuurverbod. Ook ontneming van 'wederrechtelijk verkregen voordeel' is denkbaar. Dat betekent dat het voordeel (geld of ander bezit) dat door de verhuurder in strijd met de regels is verkregen wordt afgepakt.



Vragen en opmerkingen?

Heeft u vragen, opmerkingen of aanvullingen?

Laat het ons weten via: postbus.nieuwsbriefwenl@minbzk.nl.

Dit is een uitgave van;

Ministerie van Binnenlandse Zaken en

Koninkrijksrelaties

Directie Woon- en Leefomgeving

Postbus 20011

2500 EA Den Haag

www.rijksoverheid.nl

April 2015