

Vergaderjaar 2013–2014

33 798

Wijziging van de Woningwet in verband met het versterken van het handhavingsinstrumentarium

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Inleiding

Met dit wetsvoorstel stelt de regering voor om het handhavingsinstrumentarium op grond van de Woningwet te verbeteren. De voorschriften inzake het bouwen, de staat, het gebruik en het slopen van bouwwerken kunnen reeds met verschillende bestuursrechtelijke sancties worden gehandhaafd. Zo kan bijvoorbeeld bij overtredingen die gepaard gaan met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of veiligheid worden opgetreden door het sluiten en het in beheer nemen van gebouwen. In de dagelijkse praktijk van gemeenten is, ondanks de bestaande mogelijkheden, het huidig instrumentarium op onderdelen onvoldoende toereikend. Dit geldt met name in situaties waar overtredingen frequent worden begaan en waar eigenaren niets doen aan de staat van gebouwen, open erven en terreinen, waardoor de leefbaarheid van wijken en buurten aantast. De regering stelt daarom voor om het instrumentarium te verbeteren door een bestuurlijke boete te introduceren, door het bestaande instrumenten van sluiting en beheerovername beter toepasbaar te maken, en de zorgplicht te verduidelijken en aan te vullen.

In deze toelichting zal worden ingegaan op de problemen en knelpunten waaraan dit wetsvoorstel tegemoet wil komen. Allereerst zal worden ingegaan op het doel dat dit wetsvoorstel beoogt, vervolgens zal nader in worden gegaan op het huidig instrumentarium, de aanleiding, de knelpunten binnen het huidig instrumentarium en de overwogen varianten. Vervolgens zal worden ingegaan op het nieuw te introduceren instrumentarium.

2. Het doel van de voorgestelde wijzigingen

Met dit wetsvoorstel wordt beoogd om de handhaafbaarheid en de naleving van de regels ten aanzien van het bouwen, slopen, gebruiken en de staat van bouwwerken te verbeteren. Dit geldt tevens voor het gebruik

en de staat van open erven en terreinen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om versterking van de handhaafbaarheid van relatief kleine overtredingen, zoals het afplakken van een brandmelder of het niet aanwezig hebben van bescheiden op de bouwplaats. Tevens gaat het om verbetering van de handhaafbaarheid van ernstigere en herhaaldelijke overtredingen, zoals structureel slecht onderhoud, waarbij de staat van het bouwwerk onder het niveau voor bestaande bouw zakt of de leefbaarheid van buurten en wijken onder druk staat en eigenaren of verhuurders nalaten hier iets aan te doen. Het achterliggende doel bij een betere handhaafbaarheid en naleving van regels is ten eerste het herstellen van de gemaakte of ontstane schade aan gebouwen, open erven of terreinen. Hiervoor kunnen bijvoorbeeld de al bestaande instrumenten (last onder dwangsom of last onder bestuursdwang) worden ingezet. De bestuurlijke boete kan hierbij ook worden ingezet voor overtreders die herhaaldelijk overtredingen begaan, waarbij bijkomend effect van bestraffing kan zijn dat zij bij andere panden wel onderhoud zullen plegen of overtredingen minder snel opnieuw zullen begaan. Een tweede achterliggend doel van dit wetsvoorstel is het leefbaar houden van buurten en wijken door inzet van de voorgestelde pand- en eigenaargerichte beheerovername kunnen structurele overtreders (zoals malafide pandeigenaren) worden aangepakt.

Om die verbetering van de handhaafbaarheid en de naleving van regels te bewerkstelligen wordt voorgesteld het handhavinginstrumentarium van de Woningwet aan te vullen en deels te wijzigen. De regering stelt de introductie c.q. wijziging van de volgende instrumenten voor:

- Het verduidelijken van de zorgplicht ten aanzien van het doen van onderzoek. Hiermee wordt duidelijker in welke gevallen in ieder geval onderzoek moet worden gedaan naar de staat van een bestaand bouwwerk;
- Het introduceren van een bestuurlijke boete. Het beoogd effect van een bestuurlijke boete is dat overtreders gestraft kunnen worden als zij overtredingen blijven begaan en om potentiële overtreders af te schrikken zodat overtredingen niet of niet meer worden begaan;
- Het wijzigen van de maatregel tot beheerovername. Met de gewijzigde beheermaatregel stelt de regering voor om de huidige regels omtrent beheer van gebouwen, open erven en terreinen te wijzigen zodat gemeenten slagkrachtiger kunnen opereren. Er wordt daarbij een gebouw- en eigenaargerichte aanpak voorgesteld, en i het is niet meer noodzakelijk om een gebouw eerst te sluiten.

3. Het huidig instrumentarium

De Woningwet bevat diverse handhavinginstrumenten waarmee overtredingen of ongewenste praktijken kunnen worden tegengegaan. Op grond van artikel 1b van de Woningwet is het verboden te handelen in strijd met voorschriften met betrekking tot:

- het bouwen van een bouwwerk;
- het in een bepaalde staat brengen, laten komen of houden van een bouwwerk, open erf of terrein;
- het gebruiken of laten gebruiken van een bouwwerk, open erf of terrein;
- het in stand laten van een bouwwerk;
- het slopen.

In de praktijk betekent dit kort gezegd dat het verboden is om te handelen in strijd met het Bouwbesluit 2012 en de Regeling Bouwbesluit 2012. Het Bouwbesluit 2012 bevat een breed scala aan voorschriften. Meer algemene (procedurele) voorschriften zijn opgenomen in hoofdstuk 1 van het Bouwbesluit 2012. Daarnaast zijn er voorschriften inzake het bouwen van bouwwerken (de nieuwbouwvoorschriften uit de hoofdstukken 2 tot

en met 5 van het Bouwbesluit 2012) en voorschriften ten aanzien van de staat van bestaande bouwwerken (de voorschriften over bestaande bouw uit de hoofdstukken 2 tot en met 5 van het Bouwbesluit 2012). Dit betreft onderwerpen zoals bijvoorbeeld sterkte van de constructie, sterkte bij brand, vluchtroutes, luchtverversing. Verder zijn er voorschriften die betrekking hebben op het gebruik van een bouwwerk. Het gaat dan onder meer om verplichte aanwezigheid van brandblussers en rookmelders, overbewoning en een zindelijke staat van bouwwerken, open erven en terreinen (hoofdstukken 6 en 7 van het Bouwbesluit 2012). Ten slotte zijn er voorschriften ten aanzien van de uitvoering van bouw- en sloopwerkzaamheden (hoofdstuk 8 van het Bouwbesluit 2012). De voorschriften die betrekking hebben op het bouwen van bouwwerken en de staat van bouwwerken hebben tot doel een bepaalde minimumkwaliteit te borgen. Wanneer een gebouw onder het minimum voor bestaande bouw zakt, is er dan ook de noodzaak om het gebouw weer in overeenstemming te brengen met die laagste eisen die gelden voor bestaande bouw. De Woningwet is daarmee van oudsher in beginsel gericht op herstel.

In april 2007 is de handhaafbaarheid van de voorschriften van de Woningwet verbeterd door een wijziging van de Woningwet waarmee het tot dan toe bestaande complexe aanschrijfinstrumentarium nagenoeg overbodig werd (Stb. 2007, nr. 27). Met die wetswijziging werd mogelijk gemaakt om ten aanzien van het handelen in strijd met het Bouwbesluit 2012 meteen op te treden met een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang. Tevens zijn met die wijziging van de Woningwet belemmeringen voor herstelsancties bij eigendomsoverdracht weggenomen en is een zorgplicht ten aanzien van veiligheids- en gezondheidsrisico's in de Woningwet opgenomen (artikel 1a van de Woningwet). De mogelijk op te leggen herstelsancties kunnen strekken tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhaling van een overtreding, dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding. Met name voor het handhaven van het niveau dat voor bestaande bouw is vereist, zal een herstelsanctie vaak afdoende zijn. In gevallen waar sprake is van acuut gevaar voor de gezondheid of de veiligheid ligt het voor de hand dat de toepassing van een last onder bestuursdwang het meest op zijn plaats is. Indien het bouwtechnische gebrek is weggenomen zal het herstel niet zomaar weer ongedaan gemaakt zal worden (wat immers kapitaalvernietiging zou zijn).

Ten slotte is er een strafbaarstelling van bepaalde overtredingen in de Wet op de economische delicten opgenomen. Destijds hebben onder andere de kabinetsstandpunten inzake de Nieuwjaarsbrand en het MDW-rapport «Openbare inrichtingen» en de ervaren problematiek rond huisjesmelkerij geleid tot het opnemen van bepaalde overtredingen van de Woningwet in de Wet op de economische delicten om bepaalde zware overtredingen ook strafrechtelijk te kunnen vervolgen.

Strafrechtelijke vervolging kan aangewezen zijn bij overtredingen van de bouwregelgeving die tot ernstige rampen, bijna-rampen en ernstige gevolgen voor de gezondheid en veiligheid leiden, waardoor de plaatselijke samenleving ernstig geschokt kan worden. In die gevallen kunnen eventueel een gevangenisstraf en bijkomende straffen (stilleggen onderneming) of maatregelen worden opgelegd. Als een eerste overtreding zeer ernstige gevolgen heeft, kan meteen het strafrecht worden ingezet. Indien bijvoorbeeld een bouwer een gebouw uit economisch motief bouwt met te weinig wapening, waardoor sprake is van een gevaarlijke situatie of een gevaarlijke situatie ontstaat voor personen die in dat gebouw aanwezig zullen zijn, voor omstanders of omliggende bouwwerken waarin personen aanwezig kunnen zijn, kan na toepassing van een (last onder) bestuursdwang door de gemeente, de overtreding ook meteen door het Openbaar Ministerie worden vervolgd.

Daarnaast is ook wanneer sprake is van een misdrijf of samenloop met andere misdrijven dan enkel die op basis van de Wet op de economische delicten een indicatie om niet bestuursrechtelijk te beboeten, maar via het strafrecht te straffen. Kortom, bij zware overtredingen of bijna rampen wordt in beginsel het strafrecht toegepast, bij technische bouwregelgeving is de herstelsanctie veelal effectief.

Sluiting, beheer en onteigening van panden

Gebouwen en open erven kunnen door de gemeente worden gesloten op basis van drie wettelijke grondslagen: de Gemeentewet, de Woningwet en de Opiumwet. In 1997 is de wet Victoria (artikel 174a van de Gemeentewet) in werking getreden. Hiermee kregen gemeenten de bevoegdheid om een pand of erf te sluiten wanneer er sprake was van verstoring van de openbare orde in of rondom het pand of wanneer de vrees bestond dat de eigenaar de openbare orde ging verstoren. In 2005 (Stb. 2005, 726) is het huidige artikel 17 in de Woningwet ingevoerd. Dit houdt in dat wanneer overtreding van de voorschriften met betrekking tot de staat of het gebruik van een gebouw, open erf of terrein gepaard gaat met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de veiligheid of de gezondheid, en er een klaarblijkelijk gevaar is voor herhaling van de overtreding, dat gebouw, open erf of terrein kan worden gesloten. Sluiting kan ook plaatsvinden op grond van de wet Damocles (artikel 13b van de Opiumwet). Deze wet biedt gemeenten de mogelijkheid om lokalen, waar middelen zoals hennep worden verkocht of voor de verkoop aanwezig zijn, te sluiten. In 2007 is dit artikel gewijzigd (Stb. 2007, 355) waarmee deze sluitingsbevoegdheid ook van toepassing is geworden op woningen als daar dergelijke middelen worden verkocht of voor de verkoop aanwezig zijn.

Indien een gebouw gesloten is op grond van één van deze wetten kan de eigenaar daarvan worden verplicht het beheer uit handen te geven aan bijvoorbeeld een instelling die werkzaam is op het terrein van huisvesting of in zeer uitzonderlijke gevallen kan worden overgegaan tot onteigening. Beheer of onteigening kan op basis van de Wet Victor (huidig artikel 14 van de Woningwet en huidig artikel 77 van de Onteigeningswet). Deze wet is in 2002 ingevoerd en is bedoeld als laatste redmiddel om een gevaar voor de leefbaarheid, veiligheid of gezondheid in gebouwen, op open erven en terreinen te herstellen, dan wel de leefbaarheid in buurten en wijken te verbeteren. Het doel van beheer van gesloten gebouwen is om de gemaakte schade te herstellen op kosten van de eigenaar en het beheer van die gebouwen voor de langere termijn te verbeteren. Indien het beheer nadat het gebouw is gesloten, geen uitzicht heeft geboden op een duurzaam herstel van de openbare orde rond dat gebouw welke is verstoord door gedragingen in het gebouw, onderscheidenlijk het duurzaam achterwege blijven van overtredingen op grond waarvan het gebouw was gesloten en in beheer gegeven, dan kan onteigening plaatsvinden. De procedure van onteigening is zwaar, met veel waarborgen omkleed en tijdrovend. In het geval van onteigening heeft de eigenaar recht op een vergoeding van de schade die hij lijdt als gevolg van het verlies van zijn pand. Ook huurders die in een pand dat wordt onteigend woonachtig zijn, hebben onder omstandigheden recht op een schadevergoeding.

4. De aanleidingen en redenen waarom de voorgestelde wijzigingen noodzakelijk zijn

4.1. Aanleidingen

In het voorjaar van 2011 heeft de gemeente Rotterdam een brief gestuurd aan de regering waarmee werd verzocht wettelijk instrumentarium aan te passen om malafide pandeigenaren effectiever aan te kunnen pakken. Tevens is in 2012 de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp) geëvalueerd waarin de zogeheten G-4 (de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht) en de G-32 (de 32 grotere gemeenten met ongeveer 100.000 inwoners) de regering hebben verzocht de beheermaatregel aan te passen. Ten slotte hebben zowel de G-4 als de VNG verzocht om de bestuurlijke boete te introduceren in de Woningwet, en om het duidelijker vormgeven van de onderzoeksplicht van eigenaren naar de staat van hun bouwwerken.

Brief gemeente Rotterdam

De gemeente Rotterdam kampt met ernstige overlast van malafide pandeigenaren. Voornamelijk in Rotterdam-Zuid is er een groep pandeigenaren die voortdurend in ernstige mate onzorgvuldig hun panden beheren. Deze groep overtreedt voortdurend voorschriften van de Woningwet, de Huisvestingswet of de Opiumwet. Zij lijken de voorschriften bewust te overtreden, daarbij wellicht een afweging makend tussen de pakkans en de mogelijkheid tot herstel die er dan altijd nog is. Rotterdam geeft aan dat dit in de praktijk betekent dat de brandveiligheid en het leefklimaat (gezondheid) in die betreffende panden continue onder druk staan. Schimmelvorming in woningen of het ontbreken van brandmelders zijn hier voorbeelden van. Daarnaast is er tevens vaak sprake van vuil of andere zaken die in meerdere tuinen of binnenterreinen van woningen worden gestort, wat het woon- en leefklimaat, maar ook de gezondheid niet ten goede komt. Dergelijke eigenaren beperken deze overtredingen niet tot één pand, maar hebben vaak meerdere panden die zij (laten) verloederen. Hierdoor komt de leefbaarheid in wijken en buurten onder druk te staan. Het bestaande instrumentarium, zoals artikel 14 van de Woningwet, wordt toegepast, maar volgens de gemeente Rotterdam biedt dit onvoldoende mogelijkheden voor het aanpakken van de problematiek. Het instrument beheerovername kan bijvoorbeeld alleen worden ingezet in combinatie met het instrument sluiting. Tevens hebben de huidige handhavingsinstrumenten van sluiting en beheerovername in principe betrekking op gebouwen en zijn de instrumenten niet zozeer gericht op het gedrag van eigenaren als zodanig. Ten slotte heeft de beheerder onvoldoende mogelijkheden om de financiële schade te verhalen op de eigenaar. Deze knelpunten in het instrumentarium wegen voor de gemeente dusdanig zwaar, dat dit bestaande instrumentarium niet vaak wordt toegepast. De gemeente Rotterdam heeft voorstellen gedaan om malafide pandeigenaren effectiever aan te kunnen pakken: de introductie van een bestuurlijke boete, een verhuurverbod, een preferente schuldeiserspositie voor gemeenten en een verkoopplicht¹.

Evaluatie Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek

In 2012 (Kamerstukken II 2011/2012, 33 340, nr. 1) is de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek geëvalueerd. Uit de evaluatie van deze wet blijkt dat de G-4 en de G-32 het bestaande instrumentarium voor beheer niet vaak toepassen vanwege verschillende knelpunten. In de evaluatie wordt aangegeven dat gebouwen vaak in zeer slechte staat

¹ Brief gemeente Rotterdam, 7 maart 2011.

verkeren en dat er hoge kosten aan zijn verbonden om deze op te knappen. Het huidige artikel 14 van de Woningwet, waarin de maatregel tot overgeven van beheer is opgenomen, voorziet in onvoldoende mate in een kostenvergoeding, waardoor het problematisch is om corporaties of andere bonafide verhuurders bereid te vinden het beheer uit te oefenen. De eis van een «klaarblijkelijk gevaar voor herhaling» voegt weinig toe in de praktijk omdat het veelal gaat om voortdurende overtredingen, aldus de G-4 en de G-32. Daarbij wordt op deze wijze van gemeenten gevraagd voorspellingen te doen over toekomstig gedrag van eigenaren, hetgeen problematischer is dan het aantonen van vertoond gedrag. Tot slot is het thans verplicht om een pand eerst te sluiten, alvorens beheer over te nemen. Het sluiten van panden komt de leefbaarheid in een wijk vaak niet ten goede ².

Door de grote steden is verzocht om de beheermaatregel te versimpelen, maar tevens is het verzoek gedaan om het bestaande instrumentarium in de Woningwet uit te breiden om kleine en grote overtredingen beter te kunnen handhaven: de introductie van de bestuurlijke boete, het mogelijk maken van een verhuurverbod, de eis «klaarblijkelijk gevaar voor herhaling» laten vervallen, en om gemeenten een preferente schuldeiserpositie geven.

Bestuurlijke boete

Reeds in 2005 was de wens van gemeenten, zoals blijkt uit het standpunt van de VNG, verwerkt in de brochure «Bogor maakt gemeenten veiliger» (VNG Uitgeverij, Den Haag 2005), een brede invoering van de bestuurlijke boete, toegepast op verschillende terreinen, waarbij tevens werd gedacht aan handhaving van bouwregelgeving (destijds voornamelijk voor overtredingen van de bouwverordening). De regering zag destijds geen noodzaak voor de invoering van een bestuurlijke boete voor bouwregelgeving omdat er op dat gebied al voldoende bestuursrechtelijke handhavingsmogelijkheden bestaan, zoals het opleggen van een last onder dwangsom. Wel is aangegeven dat in de toekomst een uitbreiding plaats zou kunnen vinden³. De afgelopen jaren is door gemeenten naar voren gebracht dat het huidige instrumentarium van herstelsancties van last onder dwangsom en last onder bestuursdwang niet altijd voldoende is om effectief op te kunnen treden tegen overtredingen van de Woningwet. Op dit moment kan het bevoegd gezag niet zelf bestraffend optreden waar dit wel noodzakelijk en wenselijk kan zijn, bijvoorbeeld in geval van herhaaldelijke overtredingen en bij gebouweigenaren die steeds opnieuw bewust hun panden dusdanig laten verkrotten dat strijd ontstaat met de voorschriften die gelden voor de staat van bestaande bouwwerken.

Zorgplicht

Naar aanleiding van diverse incidenten hebben gemeenten verzocht om een verplichting voor de eigenaar om een onderzoek naar de veiligheid van zijn bouwwerk duidelijker vorm te geven in de Woningwet.

² Evaluatie Wbmgp, Kamerstukken II 2011–2012, 33 340, nr. 1.

³ Zie onder andere ook de wetsgeschiedenis bij de Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte, Kamerstukken II, 2004–2005, 30 101, nr. 3, 5 en 6. Overigens is eerder in brieven aangekondigd dat zou worden bezien op welke wijze naast strafbaarstelling op basis van de Wed het instrument van de bestuurlijke boete in de bouwregelgeving zou kunnen worden ingepast (zie ook Kamerstukken II 2001/2002, 28 325, nr. 1 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 28 325, nr. 17).

4.2. Redenen waarom de voorgestelde wijzigingen noodzakelijk zijn

Het huidige handavingsinstrumentarium blijkt op onderdelen niet toereikend te zijn. De huidige vormgeving van de beheermaatregel van artikel 14 resulteert in een viertal knelpunten: de verplichte combinatie met sluiting maakt dat het instrument deels juist een negatief effect heeft op de leefbaarheid van wijken en buurten. Gebouwen waar zich structurele overtredingen voordoen bevinden zich vaak in bepaalde buurten. Het komt een dergelijke buurt niet ten goede als een groot aantal gebouwen daar gesloten wordt. Een tweede aspect is dat het momenteel moeilijk is om de kosten die gemaakt worden bij het beheer te verhalen op de eigenaar. Het huidige artikel biedt daar onvoldoende middelen voor. Daarbij is onvoldoende duidelijk of ook de kosten voor het eventueel uitvoeren van noodzakelijke aanpassingen en voorzieningen door de beheerder verhaald kunnen worden bij de eigenaar. Ten derde is de eis van het tot nu geldende artikel 17 van de Woningwet, dat er sprake moet zijn van een klaarblijkelijk gevaar op herhaling van de overtreding(en) minder passend bij de problematiek in de praktijk. Veelal gaat het om voortdurende overtredingen. Tot slot, zoals de gemeente Rotterdam naar voren heeft gebracht, is het inderdaad het geval dat de beheermaatregel betrekking heeft op gebouwen en is dit instrument niet zozeer gericht op het gedrag van eigenaren als zodanig. Dit leidt tot situaties waarin structurele overtreders praktijken voortzetten in andere gebouwen, waar een gemeente onvoldoende tegenop kan treden.

In de praktijk blijkt dat er een categorie overtredingen en overtreders is waarvoor de herstelsancties van last onder dwangsom en last onder bestuursdwang niet voldoende effectief zijn, waarbij tevens strafrechtelijke vervolging een te vergaand dan wel minder geschikt handavingsmiddel is. Hierbij gaat het ten eerste om overtredingen die enerzijds heel gemakkelijk ongedaan worden gemaakt en anderzijds heel gemakkelijk en snel weer worden begaan. Een lik-op-stuk-sanctie, zoals de bestuurlijke boete, is bij dergelijke overtredingen vaak noodzakelijk. Een herstelsanctie heeft dan te weinig effect en is onvoldoende afschrikwekkend. Bovendien zal strafrechtelijke vervolging in dergelijke gevallen in de praktijk niet opportuun zijn. Ten tweede ontbreekt het gemeentes aan een bestraffend handavingsinstrument wanneer herstelsancties bij herhaling niet leiden tot daadwerkelijk herstel, maar waarbij strafrechtelijke vervolging vooralsnog een te zwaar instrument zou zijn. Immers, bij strafrechtelijke vervolging volgt bij veroordeling een aantekening in justitiële documentatie (strafblad). Ten slotte, ontbreekt het de gemeente aan een instrument, zoals de bestuurlijke boete, waarmee snel en slagvaardig kan worden opgetreden. Met zo'n boete is het tijdsverloop tussen de constatering van de overtreding en de oplegging van de sanctie kort, waardoor het een versterkend afschrikwekkend effect ter voorkoming van herhaling heeft. Een strafrechtelijke vervolging neemt in de regel meer tijd in beslag.

De regering heeft zich in een debat met de Tweede Kamer op 10 maart 2011 bereid getoond de noodzaak van de aanscherping van de Woningwet te onderzoeken. In een brief van 20 maart 2012 heeft de regering zich bereid getoond om voorstellen te ontwikkelen om de bestuurlijke boete te introduceren en de maatregel tot beheerovername te wijzigen ⁴.

Ten slotte is naar aanleiding van een aantal incidenten, zoals het bezwijken van gevelconstructies en galerijvloeren bij oude flatgebouwen, het bezwijken van RVS-ophangconstructies in zwembaden, en de

⁴ AO 10 maart 2011, Kamerstukken II, 2010/2011, 27 926, nr. 155 en brief 20 maart 2012, Kamerstukken II, 2011/2012, 32 847, nr. 18.

branddoorslag bij woningen door onvolkomen brandscheiding in dakconstructies, gebleken dat het voor bepaalde typen bouwwerken noodzakelijk is regelmatig onderzoek te doen naar de staat van het betreffende bouwwerk. Daarom heeft de regering in een brief van 1 oktober 2012 aan de Tweede Kamer⁵ aangegeven de mogelijkheden te bezien voor een wijziging van de Woningwet zodat gebouweigenaren, nadrukkelijker dan nu, kunnen worden aangesproken door gemeenten (bevoegd gezag) op het uitvoeren van onderzoek naar de veiligheid van hun bouwwerken. In een Algemeen Overleg van 6 december 2012⁶ heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangegeven dat er een wijziging van de Woningwet zou komen omdat een onderzoeksplicht daar wel min of meer in te lezen is, maar niet erg expliciet.

5. Overwogen varianten bij de verkenning tot nieuw instrumentarium

De verkoopplicht

Het voorstel van het opleggen van een verkoopplicht, zoals in de brief voorgesteld door de gemeente Rotterdam, is een te zware inbreuk op het recht op het ongestoord genot van eigendom. In feite is er bij een verkoopplicht sprake van ontneming van het eigendom. Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) stelt zeer zware eisen aan het ontnemen van eigendom. Een inmenging in het ongestoord genot van eigendom is slechts toegestaan, wanneer er een «fair balance» is getroffen tussen het algemeen belang enerzijds en de bescherming van individuele rechten anderzijds. Er moet een redelijke mate van evenredigheid zijn tussen de gebruikte middelen en het doel dat ermee nagestreefd wordt. Aan het vereiste van een «fair balance» is niet voldaan, indien er sprake is van een individuele en buitensporige last voor de betrokken persoon. In het geval van ontneming van eigendom worden deze criteria zeer streng getoetst door de rechter. Ontneming van eigendom zonder compensatie wordt in principe als disproportioneel beschouwd. Het uitgangspunt daarbij is een volledige schadevergoeding. In het geval van de voorgestelde verkoopplicht zou er geen sprake zijn van een schadevergoeding. Bovendien kan reeds in zeer ernstige gevallen onteigend worden op grond van de Onteigeningswet, waarbij de eigenaar recht heeft op een vergoeding van de schade die hij lijdt als gevolg van het verlies van zijn pand.

Het verhuurverbod

De grote steden hebben voorgesteld in de Woningwet een verhuurverbod te introduceren waarbij een eigenaar, die meerdere malen een overtreding heeft begaan, geen enkel pand meer zou mogen verhuren. Deze variant is onderzocht, maar geconcludeerd is dat dit mede op grond van het recht op ongestoord genot van eigendom een te zware maatregel is. In het geval van zo'n algemeen verhuurverbod zou sprake zijn van regulering van eigendom. Zoals hierboven al kort uiteengezet, is een inbreuk op het recht slechts toegestaan wanneer er een «fair balance» is getroffen tussen het algemeen belang enerzijds en de bescherming van de individuele rechten anderzijds. Een verhuurverbod voor het gehele pandbezit, terwijl daarbij niet geconstateerd zou zijn in alle panden dat daar zodanige overtredingen plaatsvinden die een verhuurverbod rechtvaardigen, zou een enorme individuele last inhouden voor de betrokken eigenaar. Het doel van de maatregel zou uiteindelijk het ongedaan maken van overtredingen zijn. Het verhinderen van verhuur van panden waarvan niet is

⁵ Kamerstukken II, 2012–2013, 28 325, nr. 150.

⁶ Kamerstukken II, 2012–2013, 32 757, nr. 56.

vastgesteld daar overtredingen gaat veel verder dan het te bereiken doel. Kortom, er zou geen sprake zijn van de vereiste «fair balance». In het kader van dit wetsvoorstel is tevens onderzocht wat de mogelijkheden zijn om, in het geval een pandeigenaar een specifiek pand niet meer mag verhuren op grond van een te introduceren verhuurverbod, tevens een verhuurverbod op te leggen ten aanzien van panden die een eigenaar recentelijk heeft aangeschaft. Een dergelijke uitwerking van een verhuurverbod houdt echter, evenals een algemeen verhuurverbod, een te zware aantasting van het ongestoord genot van eigendom in. In net aangeschafte panden kan in principe nog geen sprake zijn van een geconstateerde overtreding, laat staan dat de eigenaar gelegenheid heeft gehad een situatie te verbeteren. Ook in dit geval zou er dan ook geen sprake zijn van de vereiste «fair balance». De maatregel gaat verder dan het te bereiken doel en er zou ook hier sprake zijn van een zware individuele last.

Eerder is overwogen om in dit wetsvoorstel een vorm van een verhuurverbod op te nemen. In de brief van 20 maart 2012 heeft de regering zich ook bereid getoond om voorstellen te ontwikkelen om een vorm van een verhuurverbod te introduceren ⁷. Het verbod zou inhouden dat een gemeente besluit een eigenaar of degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het in gebruik geven van een gebouw, open erf of terrein geen nieuwe huurovereenkomsten of nieuwe overeenkomsten tot bruiklening meer zou mogen sluiten voor dat gebouw, open erf of terrein. Bestaande overeenkomsten zouden niet worden aangetast door de maatregel, aangezien er dan sprake zou zijn van een te zware ingreep in de privaatrechtelijke rechtsbetrekking tussen verhuurder en huurder. Ten aanzien van dat verhuurverbod, zoals dat eerder was opgenomen in het wetsvoorstel, constateerde de Afdeling advisering van de Raad van State dat het terecht is dat bij een dergelijke bestaande huurovereenkomsten hun rechtsgeldigheid behielden, maar dat de maatregel wel als gevolg daarvan aan effectiviteit verloor. Na nogmaals de te verwachten effectiviteit van deze maatregel in overleg met gemeenten te hebben overwogen, is bij nader inzien geconcludeerd dat de effectiviteit van de maatregel onvoldoende zal zijn. Daarom is besloten dit onderdeel van het wetsvoorstel alsnog te schrappen.

Preferente schuldeiserspositie voor gemeenten

Een andere oplossingsrichting die is onderzocht, betreft de wijze van invorderen van schulden door gemeenten. Onderzocht is of gemeenten een preferente schuldeiserpositie zouden kunnen krijgen, zodat gemeenten op een meer gemakkelijke wijze bestuurlijke geldschulden, die bijvoorbeeld door malafide pandeigenaren verschuldigd zijn, daadwerkelijk zouden kunnen innen. Dat zou eveneens een methode kunnen zijn om meer druk uit te oefenen op dergelijke overtreders. Banken hebben een zakelijk zekerheidsrecht voor wat betreft hypotheek. De Belastingdienst heeft daarnaast een algemene preferente schuldeiserspositie. De SVB, UWV en de gemeenten hebben met betrekking tot teveel betaalde uitkeringen momenteel een preferente schuldeiserpositie. Het toevoegen van nieuwe (of uitbreiding van bestaande) preferenties ligt nu niet in de rede. Zo zullen banken, wanneer zij geen zekerheid meer hebben over het garant van hun kredieten, minder genegen zijn om hypotheek te verstrekken. Daarnaast zijn recentelijk de rapporten «In het krijt bij de overheid» van de Nationale Ombudsman en «Paritas Passé – debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevoegdheden» uitgebracht. Dit laatste rapport, dat in opdracht van de Koninklijke Beroepsor-

⁷ AO 10 maart 2011, Kamerstukken II, 2010/2011, 27 926, nr. 155 en brief 20 maart 2012, Kamerstukken II, 2011/2012, 32 847, nr. 18.

ganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) is opgesteld, bevat de bevindingen van een onderzoek naar de gevolgen voor debiteuren en crediteuren van de (samenloop van) verschillende incassobevoegdheden van schuldeisers. In reactie op deze rapporten heeft het kabinet besloten een integrale rijksincassovisie te ontwikkelen. Het ligt ook in dit verband niet in de rede om los van dat traject een wijziging aan te brengen in de schuldeiserpositie van gemeenten in het kader van de Woningwet.

Wijzigen Opiumwet

Ten slotte is overwogen een bepaling in de Opiumwet op te nemen met de strekking dat bij herhaaldelijke overtredingen van de Opiumwet een eigenaar van een pand kan worden verplicht het beheer over te geven aan het bevoegd gezag of een instelling op het gebied van huisvesting zonder dat het pand gesloten zou worden. Omdat in veel gevallen degenen die het gebouw gebruiken of bewonen mede betrokken zijn bij de overtredingen van de Opiumwet ligt sluiting meestal wel in de rede. In de gevallen waarin het verplichten tot overgeven van het beheer van een pand een geschikte sanctie kan zijn, gaat het in veruit de meeste gevallen om hennepteelt die in gebouwen plaatsvindt. Het herhaaldelijk gebruiken van panden of laten gebruiken van panden als plaatsen voor hennepteelt is zeer onwenselijk. Hennepteelt in gebouwen betekent vrijwel altijd dat niet wordt voldaan aan brandveiligheidsvoorschriften en andere veiligheids- en gezondheidsvoorschriften die op grond van de Woningwet worden gesteld. Dit wetsvoorstel voorziet erin dat het herhaaldelijk overtreden van voorschriften kan worden bestraft met een bestuurlijke boete. Indien het herhaaldelijk overtreden van die voorschriften gepaard gaat met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de veiligheid of gezondheid, voorziet dit wetsvoorstel in nieuwe maatregelen die het bevoegd gezag kan treffen. Hieronder wordt daar nader op ingegaan. Een wijziging van de Opiumwet is hierdoor niet aan de orde.

6. Toelichting op het nieuwe instrumentarium

6.1. Zorgplicht

Met dit onderdeel wordt een derde lid toegevoegd aan het zogenoemde zorgplichtartikel 1a van de Woningwet. Hiermee wordt duidelijker gemaakt dat de eigenaar of degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het treffen van voorzieningen voor zover dat bouwwerk behoort tot een categorie bouwwerken waarvan is vast komen te staan dat deze een gevaar voor de gezondheid of de veiligheid kunnen opleveren, onderzoek uitvoert of laat uitvoeren naar de staat van het bouwwerk. Deze verduidelijking is wenselijk gebleken onder andere naar aanleiding van een aantal incidenten zoals het bezwijken van gevelconstructies en galerijvloeren bij oude flatgebouwen, het bezwijken van RVS-ophangconstructies in zwembaden, en de branddoorslag bij woningen door onvolkomen brandscheiding in dakconstructies. Het gaat hierbij om goed af te bakenen categorieën bouwwerken waarvan uit onderzoek is gebleken dat bij die categorieën evidente veiligheids- of gezondheidsrisico's aanwezig zijn of kunnen ontstaan. In het geval van dergelijke bouwwerken is het gewenst dat landelijk wordt voorgeschreven dat bij soortgelijke bouwwerken of vormen van gebruik van bouwwerken onderzoek plaatsvindt of het betreffende gevaar zich in het concrete geval daadwerkelijk bij het betreffende bouwwerk voordoet. In een ministeriële regeling wordt bepaald ten aanzien van welke categorieën bouwwerken dit onderzoek moet plaatsvinden en worden tevens voorschriften gegeven over het onderzoek. De voorschriften die kunnen worden gegeven over het onderzoek kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de inhoud van het onderzoek, eisen aan de uitvoering van het onderzoek en de wijze van

rapportage. De kosten van het onderzoek dienen door de eigenaar of degene die uit anderen hoofde bevoegd is te worden gedragen.

De toevoeging is bedoeld als verduidelijking en beoogt de werking van het zorgplichtartikel in die zin niet te beperken. Het beoogt ook geen verandering in de werking van het zorgplichtartikel als vangnet of als basis voor een optreden tegen situaties waarin sprake is van een (dreigend) gevaar voor de gezondheid of veiligheid, ook indien daarbij (nog) geen sprake is van strijd met andere bij of krachtens de Woningwet gegeven voorschriften.

Het is niet uit te sluiten dat ook in andere gevallen aantoonbaar sprake is van een (dreigend) gevaar voor de gezondheid of veiligheid. Het bevoegd gezag zal in een dergelijk geval de normadressaat net als voorheen op basis van het eerste lid gemotiveerd kunnen aanspreken op basis van artikel 1a van de Woningwet. Op grond van het derde lid wordt nu duidelijkheid verschaft in welke gevallen een onderzoeksplicht in ieder geval geldt.

Het achterwege laten van het bedoelde onderzoek is een overtreding van het zorgplichtartikel waartegen het bevoegd gezag handhavend kan optreden door het opleggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang. Op grond van titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is een toezichthouder bevoegd het onderzoeksrapport op te vragen bij de normadressaat en geldt een medewerkingsplicht om aan deze vraag gehoor te geven.

6.2. De beheerovername

De voorgestelde gewijzigde maatregel van beheerovername houdt in dat de gemeente de eigenaar verplicht een gebouw, open erf of terrein in beheer te geven aan die gemeente, of aan een persoon die, bedrijf dat of instelling die werkzaam is op het gebied van huisvesting. Een gemeente kan in het besluit opnemen in wiens beheer het gebouw, open erf of terrein moet worden gegeven. In de praktijk zal het hier met name om gebouwen gaan. Het ligt in de verwachting dat een gemeente in de praktijk vaak een woningcorporatie op het oog heeft als beheerder, maar een commerciële beheerder behoort eveneens tot de mogelijkheden. De nieuwe beheerder zal het gebouw op de juiste wijze moeten verhuren, dus veilig en conform de voorschriften, en indien nodig herstelwerkzaamheden of aanpassingen aan het gebouw moeten laten uitvoeren.

Een gemeente kan overgaan tot deze maatregel, indien er sprake is van herhaaldelijke overtredingen, zoals overbewoning of slecht onderhoud, en er tevens sprake is van een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of de veiligheid. Vanuit het oogpunt van proportionaliteit en subsidiariteit moet de gemeente de eigenaar eerst aanzetten tot het staken van de overtredingen en het eventueel laten verrichten van werkzaamheden aan of op het betreffende gebouw, open erf of terrein. De gemeente bouwt een dossier op waarin de geconstateerde overtredingen, de opgelegde sancties en de reacties van de eigenaar zijn vastgelegd. Op grond hiervan zal de gemeente aannemelijk moeten maken dat de overtredingen bij de eigenaar herhaaldelijk zijn en dat niet te verwachten valt dat deze zijn gedrag aan zal passen.

In het wetsvoorstel is de mogelijkheid opgenomen dat als degene ten aanzien van wie (al) een beheermaatregel van kracht is, de gemeente sneller een beheermaatregel kan treffen ten aanzien van een volgend pand van die eigenaar. In een dergelijk geval wordt het mogelijk gemaakt om dan bij een overtreding van artikel 1a of 1b van de Woningwet die gepaard gaat met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor

de gezondheid of de veiligheid meteen ten aanzien van dat andere gebouw een beheermaatregel toe te passen. Er hoeft dan geen sprake te zijn van een herhaaldelijke overtreding. Om de beheermaatregel toe te passen op een volgend gebouw van dezelfde eigenaar hoeft de gemeente dus ook niet eerst een dossier op te bouwen, zoals bij het eerste gebouw van die eigenaar waarbij de beheermaatregel wordt toegepast.

De beheerder zal alle handelingen kunnen verrichten met betrekking tot het in beheer gekregen gebouw, open erf of terrein die volgens het burgerlijk recht tot de rechten en plichten van een eigenaar behoren. De beheerder mag het gebouw, open erf of terrein echter niet vervreemden of bezwaren. De beheerder kan tevens namens de eigenaar de huurpenningen innen van de huurder, maar mag deze niet zonder meer behouden. De eigenaar mag gedurende de termijn van het beheer geen beheerhandelingen verrichten. Voor de overname van het beheer stelt de gemeente een vergoeding vast. Deze vergoeding bestaat uit een kostendekkende vergoeding voor de uitvoering van het beheer. Als het gebouw, open erf of terrein noodzakelijke voorzieningen of aanpassingen nodig heeft om weer op redelijke wijze tot bewoning of gebruik te kunnen dienen kan de gemeente tevens besluiten dat de beheerder die voorzieningen treft of die aanpassingen doet. Dit geschiedt op kosten van de eigenaar. Het gaat daarbij uitsluitend om herstel naar een ordentelijk gebruiksniveau in overeenstemming met de wet- en regelgeving, niet om verfraaiingen. Indien een beheerder meer voorzieningen treft dan de noodzakelijke voorzieningen, dan komen de kosten daarvan voor rekening van de beheerder. De geïnde huurpenningen kunnen verrekend worden met de beheervergoeding.

Het beheer duurt totdat de overtredingen en de bedreiging van de leefbaarheid of het gevaar voor de gezondheid of de veiligheid naar het oordeel van de gemeente zijn beëindigd, de eventuele noodzakelijke aanpassingen aan het gebouw zijn uitgevoerd en alle vergoedingen en kosten zijn voldaan door de eigenaar. Op deze manier wordt voorkomen dat een beheerder de schade heeft hersteld en de bedreiging voor de gezondheid, veiligheid of leefbaarheid voorbij is, maar dat aan de financiële verplichtingen nog niet is voldaan. Beheerders verkrijgen op deze wijze zekerheid dat alle gemaakte kosten worden vergoed. In het wetsvoorstel is opgenomen dat de gemeente de mogelijkheid heeft de verschuldigde kosten in te vorderen bij dwangbevel en in verband daarmee beslag kan leggen op tegoeden van de eigenaar, zoals bijvoorbeeld één of meerdere panden. Voor die beslaglegging hoeft niet eerst toestemming te worden gevraagd bij de rechter.

De voorgestelde beheerovername heeft een aantal duidelijke voordelen ten opzichte van sluiting van een gebouw met daarop aansluitend de tot nu toe geldende beheerovername: het gebouw komt niet leeg te staan, wat ten goede komt aan de leefbaarheid in een buurt. Daarbij wordt het pand indien nodig opgeknapt. De mogelijkheid voor de gemeente om daarna bij andere panden van dezelfde eigenaar waar overtredingen geconstateerd worden het beheer over te nemen, zal de eigenaar stimuleren om voortaan een beter beleid te voeren en niet langer overtredingen te begaan. Verder wordt door de wijziging de wijze waarop kosten kunnen worden verhaald op de eigenaar verbeterd ten opzichte van de tot nu geldende beheermaatregel.

6.3. Beheermaatregel zonder sluiting in relatie tot het recht op het ongestoord genot van eigendom

Bij het ontwikkelen van dit wetsvoorstel zijn de maatregelen van het verhuurverbod en van het doen overnemen van het beheer zonder voorafgaande sluiting getoetst aan artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden. Dat artikel bevat bepalingen over de bescherming van eigendom.

Het artikel maakt een onderscheid tussen eigendomsontneming en regulering van eigendom. Van ontneming is slechts sprake wanneer ieder zinvol gebruik van eigendom wordt weggenomen (EHRM (Europees Hof voor de rechten van de mens) 7 juli 1989, series A, vol. 159, par. 45). Hiervan is bij deze sanctie geen sprake. Wel is sprake van regulering van eigendom. Daaraan stelt het Eerste Protocol minder zware eisen dan bij eigendomsontneming.

Artikel 1, tweede lid, Eerste Protocol bepaalt dat de bepalingen over eigendomsontneming op geen enkele manier het recht aantasten, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang. Uit het verband tussen dat tweede lid en de overige bepalingen van artikel 1 heeft het EHRM het vereiste afgeleid dat een onder het tweede lid vallende inbreuk op het recht op ongestoord genot van eigendom slechts toegestaan is, wanneer er een «fair balance» is getroffen tussen het algemeen belang enerzijds en de bescherming van individuele rechten anderzijds. Dit vereist het bestaan van een «reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised», een redelijke mate van evenredigheid tussen de gebruikte middelen en het doel dat ermee nagestreefd wordt (zie bv. EHRM 5 januari 2000, NJ 2000, 571 (Beyeler/Italië), § 114). Aan het vereiste van een «fair balance» is niet voldaan, indien er sprake is van een «individual and excessive burden», een individuele en buitensporige last, voor de betrokken persoon (zie bv. het arrest inzake Sporrang en Lönnroth/Zweden, Serie A nr. 52, p. 26, § 69, en EHRM 21 februari 1986, Serie A nr. 98 (James e.a.), p. 34, § 50). Bij deze maatregel is mede van belang of de maatregel in strijd is met eerder door de overheid gewekte verwachtingen (zie bv. EHRM 19 oktober 2000 (Ambruosi/Italië), § 32). Waar het gaat om de beoordeling van wat in het algemeen belang is en de keus van de middelen om dit belang te dienen, komt de wetgever een «wide margin of appreciation» toe (zie bv. EHRM 29 april 1999 (Chassagnou e.a./Frankrijk), Rep. 1999-III p. 23–224, NJ 1999, 649, § 75; EHRM 26 september 2000 (Andrews/Verenigd Koninkrijk)). Dat het gestelde doel ook met een lichter middel kan worden bereikt, is op zichzelf niet voldoende om te concluderen dat de inbreuk ongerechtvaardigd is (zie bv. EHRM 19 december 1989, Serie A nr. 169 (Mellacher e.a./Oostenrijk), p. 28, § 53). Wel kan de aanwezigheid van alternatieven worden meegewogen bij de proportionaliteitstoets (zie bv. EHRM 22 september 1994, Serie A nr. 296A (Hentrich/Frankrijk), § 47).

Aan de hand van dit toetsingskader kan geconcludeerd worden dat de maatregel verenigbaar is met artikel 1 van het Eerste Protocol. Het algemeen belang waarop de maatregelen is gericht, is het behoud van een leefbare, gezonde en veilige situatie in gebouwen waar personen verblijven. Een leefbare, gezonde en veilige woonomgeving is van essentieel belang bij de opbouw en behoud van een stabiel bestaan. De maatregel is voorzienbaar en vooraf kenbaar door het opnemen ervan in de Woningwet.

Er is sprake van een «fair balance» tussen het algemeen belang van een gezonde en veilige woonomgeving en het belang van de pandeigenaar

om zijn eigendom naar eigen goeddunken te gebruiken en te verhuren. Het is juist dat een eigenaar in beginsel vrijelijk en naar eigen goeddunken moet kunnen beschikken over zijn eigendom en dat eigendom naar believen moet kunnen gebruiken. Echter, op het moment dat er een ongezonde, onveilige dan wel onleefbare situatie ontstaat of duidelijk aantoonbaar dreigt te ontstaan, prevaleert het belang om die situatie te voorkomen. Immers, het gebruiken van het eigendom op een wijze dat dat anderen ernstige schade berokkent is niet geoorloofd. Verder is de maatregel proportioneel in verhouding tot het doel. De maatregel is niettemin zeer verstrekkend. In het geval dat het beheer wordt overgenomen, kan de eigenaar niet langer feitelijk beschikken over het desbetreffende pand. Echter, de beheermaatregel wordt wel genomen als gebleken is dat de eigenaar niet adequaat heeft gereageerd op andere maatregelen die hem ertoe hadden moeten doen aanzetten om over te gaan tot een goed beheer van het pand waardoor er geen onveilige, ongezonde of onleefbare situatie was ontstaan. In het geval dat er dan na verloop van tijd daadwerkelijk sprake is van een bedreiging van de leefbaarheid, een gevaar voor de gezondheid of de veiligheid en de eigenaar niet zelf die situatie verbetert of laat verbeteren, dan is deze maatregel een uiterste dwangmiddel die gerechtvaardigd is om de woonomgeving weer veilig en gezond te maken.

6.4. De bestuurlijke boete

Voorgesteld wordt een bestuurlijke boete in de Woningwet te introduceren voor overtreding van artikel 1b van de Woningwet. Onderstaand zal worden toegelicht waarom is gekozen voor een bestuurlijke boete in plaats van bestuurlijke strafbeschikking, alsmede de wijze waarop de boete kan worden opgelegd.

Keuze voor een bestuurlijke boete

De keuze voor een bestuurlijke boete is mede gemaakt aan de hand van de kabinetsnota over sanctiestelsels (Kamerstukken I 2008/2009, 31 700 VI, D).

Hieronder wordt een aantal vraagstukken aan de orde gesteld: wat is de context (rechtsbetrekking), de ernst van de overtredingen, verwevenheid met strafrecht en de zwaarte van de benodigde bevoegdheden, de organisatie en de rol van de rechtseenheid.

Context

De genoemde kabinetsnota hanteert een onderscheid tussen een zogeheten besloten en een zogeheten open context. Kenmerkend voor een besloten context is ten eerste het bestaan van een gespecialiseerd bestuursorgaan dat met de uitvoering van de regels is belast en uit dien hoofde met een afgebakende doelgroep te maken heeft. Ten tweede zijn er tussen dat bestuursorgaan en de doelgroep verbindingen ter uitvoering van de regels of ten behoeve van het toezicht op de naleving. Als niet aan beide voorwaarden wordt voldaan is er sprake van een open context.

In het geval van de Woningwet is er sprake van een meer besloten context. Het bevoegd gezag, meestal burgemeester en wethouders, is sinds er eisen worden gesteld aan bouwwerken belast met de bestuursrechtelijke handhaving daarvan en heeft met een afgebakende doelgroep te maken. Een van de belangrijkste aanknopingspunten in de Woningwet voor wat betreft de voorschriften zijn bouwwerken, en daarmee zijn die voorschriften gericht op vooral bouwers, eigenaren, gebruikers en slopers van bouwwerken. Er is een duidelijke verbinding met deze doelgroep, onder meer indien een melding moet worden gedaan bij het bevoegd

gezag en wanneer vergunningen benodigd zijn. Daarnaast is er in het kader van het toezicht op de naleving een verbinding tussen doelgroep en bevoegd gezag. Indien sprake is van een besloten context is er een voorkeur voor bestuursrechtelijke sanctionering, zeker waar het betrekkelijk lichte feiten betreft die met niet al te zware sancties worden afgedaan. Echter, dit kan ook het geval zijn indien hoge geldboetes noodzakelijk zijn om de naleving van regels door bijvoorbeeld grote bedrijven te stimuleren (Kamerstukken I 2008/2009, 31 700 VI, D, p. 7).

Aard en ernst overtredingen

De overtredingen van artikel 1b van de Woningwet verschillen in aard en ernst. Een aantal overtredingen is aan te merken als relatief «kleinere» overtredingen, die gemakkelijk begaan en weer ongedaan gemaakt kunnen worden. Veelal zijn dit overtredingen van zogeheten gebruiksvoorwaarden. Kleinere overtredingen kunnen wel een ernstig gevolg hebben wanneer een gevaar zich daadwerkelijk manifesteert.

Tevens zijn er overtredingen van meer procedurele aard of kan er sprake zijn van het herhaaldelijk overtreden van artikel 1b van de Woningwet. Deze overtredingen lenen zich goed voor een lik-op-stuk-sanctionering door het bestuursorgaan omdat een herstelsanctie in die gevallen minder effect zal hebben en strafrechtelijke vervolging in die gevallen een te zwaar middel zou zijn en een langere tijd in beslag zou nemen, waardoor het effect van de sanctie af zou kunnen nemen.

Verwevenheid met het strafrecht

Er bestaat een verwevenheid met het strafrecht in die zin dat het overtreden van artikel 1b in samenhang met artikel 2 van de Woningwet en het Bouwbesluit 2012, op dit moment ook strafbaar is ingevolge de Wet op de economische delicten. Al naar gelang er opzet in het spel is, is er sprake van een misdrijf dan wel een overtreding. Op een misdrijf staan hogere straffen, namelijk ten hoogste twee jaren gevangenisstraf tegenover ten hoogste zes maanden hechtenis. De maximale geldboete is op dit moment € 19.500 euro (boete van de vierde categorie).

Zoals toegelicht onder paragraaf 3 kan strafrechtelijke vervolging aangewezen zijn bij overtredingen van de bouwregelgeving die tot ernstige rampen, bijna-rampen en ernstige gevolgen voor de gezondheid en veiligheid leiden, waardoor de plaatselijke samenleving ernstig geschokt kan worden.

De handelingen die beboet zullen kunnen worden, blijven dan ook tevens strafbaar op grond van de Wet op de economische delicten.

Over de inzet van de bestuurlijke boete zullen afspraken moeten worden gemaakt met het Openbaar Ministerie, gezien het feit dat bestraffende sancties niet zowel via het strafrecht als het bestuursrecht voor dezelfde gedraging kunnen worden opgelegd (zie hieromtrent art. 5:44 Awb).

Wanneer geen afspraken worden gemaakt moet elke overtreding aan de officier van justitie worden voorgelegd. Het Openbaar Ministerie zal over het algemeen niet overgaan tot vervolging van zaken die niet zwaarwichtig zijn. Indien geen sprake is van gevaar voor veiligheid of gezondheid zullen de overtredingen meestal geen prioriteit hebben bij het Openbaar Ministerie.

Voldoende professionaliteit voor handhaving

De introductie van een bestuurlijke boete vereist dat het bestuursorgaan dat met de handhaving belast wordt de beschikking heeft over voldoende functionarissen met voldoende deskundigheid om deze taak uit te voeren. Ook vereist deze keuze dat bezwaar- en beroepschriften kunnen worden afgehandeld en dat er zo nodig incassomogelijkheden zijn.

Het bevoegd gezag heeft reeds de taak om zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de hoofdstukken I, II en III van de Woningwet. De gemeente heeft dan ook nu al functionarissen in dienst die voldoende deskundig zijn om overtredingen van de bouwregelgeving te kunnen constateren. Ook bij het opleggen van herstelsancties betreft het een besluit waartegen bezwaar en beroep bij de bestuursrechter openstaat. Verbeurde dwangsommen en gemaakte kosten inzake bestuursdwang worden geïnd of verhaald. Het invoeren van de bestuurlijke boete zal geen volstrekt nieuwe werkzaamheden met zich meebrengen op dit vlak. Bovendien hebben gemeenten al de mogelijkheid bestuurlijke boetes op te leggen voor bijvoorbeeld overtredingen van de Huisvestingswet en er zal dan ook de nodige kennis daarover aanwezig zijn. Daarnaast mag de algemene regeling omtrent de bestuurlijke boete in de Algemene wet bestuursrecht in het bijzonder bij gemeenten bekend verondersteld worden. Er is voldoende professionaliteit aanwezig voor de handhaving door middel van een bestuurlijke boete. Wel kan het in de toekomst nodig zijn om ten behoeve van de rechts-eenheid een algemene maatregel van bestuur op te stellen om boete-hoogtes per overtreding vast te leggen.

Het opleggen van de bestuurlijke boete

De boete kan worden toegepast voor overtreding van artikel 1b. In principe kan een ieder de Woningwet overtreden, zowel burgers als bedrijven, bijvoorbeeld eigenaren, bewoners/gebruikers of aannemers/bouwende partijen. Zoals toegelicht onder paragraaf 3 is de Woningwet in beginsel gericht op herstel van de situatie. Om die reden wordt voorgesteld dat de bestuurlijke boete kan worden opgelegd onder de volgende voorwaarden.

Het opleggen van de bestuurlijke boete is mogelijk als reeds eerder eenzelfde overtreding of een vergelijkbare overtreding op grond van artikel 1b heeft plaatsgevonden. Hierbij zal het volgende onderscheid als uitgangspunt gelden.

De technische voorschriften omtrent het bouwen van een bouwwerk (exclusief het uitvoeren van bouw-en sloopwerkzaamheden) en de staat van een bestaand bouwwerk en het in stand laten van een bouwwerk dat in afwijking van het Bouwbesluit is gebouwd, worden aangemerkt als vergelijkbaar. Bij een herhaling van een dergelijke vergelijkbare overtreding kan een boete worden opgelegd. Er moet dus in de twee jaren voorafgaand aan de geconstateerde overtreding reeds een overtreding van hetzelfde of een vergelijkbaar voorschrift zijn begaan door de overtreder. Bijvoorbeeld niet voldoen aan de eisen voor sterkte aan constructie en daarna niet voldoen aan de eisen aan de brandcompartimentering.

Daarnaast zijn alle niet technische voorschriften omtrent het bouwen van een bouwwerk en de staat van een bestaand bouwwerk, de technische en niet -technische voorschriften omtrent de staat en het gebruik van open erven en terreinen, het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk, het slopen en het uitvoeren van bouw- of sloopwerkzaamheden als vergelijkbaar aangemerkt. Ook bij overtredingen van deze voorschriften geldt dat indien in twee jaar voorafgaand aan de overtreding eenzelfde of een vergelijkbare overtreding die valt binnen de hier genoemde «categorie» een boete kan worden opgelegd. Bijvoorbeeld het blokkeren van een vluchtroute, overbewoning of het niet doen van een melding inzake brandveilig gebruik.

Voordat de bestuurlijke boete kan worden opgelegd is dus altijd voor eenzelfde of een vergelijkbare overtreding eerst door middel van een

herstelsanctie of een (schriftelijke) waarschuwing gehandhaafd. Voordat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, zal de gemeente bij een eerste overtreding een eigenaar, gebruiker of bouwer dus altijd een kans moet hebben gegeven op herstel van de aangerichte of ontstane schade, door middel van een waarschuwing of een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom. Kortom, vanaf een tweede (dezelfde of vergelijkbare) overtreding kan een bestuurlijke boete worden opgelegd. Het moet gaan om dezelfde overtreder. Het maakt niet uit in welk pand eenzelfde of een soortgelijke overtreding plaatsvindt. Een volgende overtreding (eenzelfde dan wel soortgelijk) kan dus betrekking hebben op een ander pand, dan waar de eerste overtreding heeft plaatsgevonden.

7. Ter afsluiting

7.1. Te verwachten effecten

Met de invoering van deze wetswijzigingen wordt beoogd de handhaafbaarheid van de voorschriften van de Woningwet te versterken en zodoende de leefbaarheid, veiligheid en gezondheid in buurten en wijken te verbeteren. De verwachting is dat met deze wetswijzigingen niet alleen effectiever kan worden opgetreden tegen gebouweigenaren die herhaaldelijk de Woningwet overtreden, maar dat deze tevens een afschrikkende werking hebben zodat eigenaren ervoor zullen zorgdragen dat het niet komt tot de toepassing van de in dit wetsvoorstel opgenomen maatregel van een beheerovername. Voor wat betreft de bestuurlijke boete is de verwachting dat bij de categorie overtredingen die ongedaan kunnen worden gemaakt waar de toezichthouder bij staat effectiever kunnen worden aangepakt met het direct op kunnen leggen van een bestuurlijke boete bij herhaling. Daarnaast is te verwachten dat gebouweigenaren die stelselmatig en in elk geval herhaaldelijk overtredingen begaan in welk gebouw dan ook, strenger kunnen worden aangepakt door middel van de bestuurlijke boete en de aangepaste beheermaatregel. Tevens wordt bij toepassing van het instrumentarium een afschrikwekkende werking verwacht en dus minder (herhalingen van) overtredingen.

7.2. Handhaving

De handhaving van het voorgestelde nieuwe instrumentarium komt bij de gemeente te liggen. Gemeenten zijn na invoering van de wet bevoegd om een bestuurlijke boete op te leggen bij herhaalde overtreding van artikel 1b van de Woningwet. Een groot deel van de overtredingen van artikel 1b van de Woningwet lenen zich niet direct voor bestraffing, maar meer voor herstel. Pas indien een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang minder effectief is of sprake is van bij herhaling overtreden van normen is een bestraffende sanctie op zijn plaats. De boete kan worden verhoogd indien het gaat om situaties waar tevens de leefbaarheid, gezondheid of veiligheid in het geding is.

Wanneer er sprake is van herhaaldelijke overtreding van de Woningwet in combinatie met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de veiligheid of de gezondheid, zijn gemeenten bevoegd om een beheerovername in te stellen. Dossieropbouw is hierbij van groot belang. De gemeente moet kunnen aantonen dat een eigenaar (overtreder) voldoende mogelijkheden heeft gehad om de schade of de overtreding te herstellen.

Vanaf het moment van een beheerovername mag de eigenaar geen gebruik meer maken van het gebouw, wordt de schade of overtreding hersteld door een beheerder en worden de kosten teruggevorderd op de eigenaar.

Het toepassen van een beheermaatregel zal vragen om een aanzienlijke handhavingscapaciteit. Gemeenten hebben verzocht om een wetsvoorstel dat eenvoudig te handhaven is. Tijdens de ontwikkeling van dit wetsvoorstel is dit ook altijd beoogd en de wijzigingen omtrent het kostenverhaal op eigenaren vormen tevens een vereenvoudiging. Het blijkt echter moeilijk realiseerbaar om zwaar instrumentarium zoals de beheerovername toe te passen zonder gedegen dossieropbouw. Dit met name in relatie tot het eigendomsrecht.

7.3. Administratieve lasten

Dit wetsvoorstel heeft niet tot gevolg dat de administratieve lasten stijgen. De maatregel tot beheerovername, die met deze wetswijziging wordt gewijzigd, brengt weliswaar administratieve lasten met zich, maar deze verschillen niet ten opzichte van de beheermaatregel zoals deze tot nu toe is opgenomen in de Woningwet. Uit de verduidelijking van de zorgplicht door het toevoegen van de «onderzoeksplicht» op wetsniveau vloeit op zich niet voort dat de administratieve lasten stijgen. Wel kunnen zich lasten voordoen op het moment dat de Minister categorieën bouwwerken aanwijst waarvan vaststaat dat sprake is van een evident gevaar voor de veiligheid of gezondheid en waarbij de onderzoeksplicht dus in elk geval geldt. Aan deze bevoegdheid tot aanwijzen van categorieën zal beperkt toepassing worden gegeven. Bij de besluitvorming om gebruik te maken van deze bevoegdheid zullen de effecten op de administratieve lasten een belangrijke rol vervullen, en in de toelichting bij de ministeriële regeling zullen de effecten op de administratieve lasten dan ook in beeld worden gebracht.

7.4. Voorlichting, monitoring en evaluatie

Er zullen bijeenkomsten in het land worden georganiseerd om de voorgestelde nieuwe regels uit te leggen in samenhang met het al bestaande instrumentarium, zodat gemeenten goed op de hoogte zijn van de mogelijkheden die de Woningwet en andere wetten bieden om overtreders gericht en effectief aan te pakken. Tevens zal gezien worden om gemeenten die het instrumentarium inzetten bereid zijn deel te nemen aan een monitoringsgroep. Dit wetsvoorstel zal vijf jaar na invoering worden geëvalueerd. Hiervan wordt verslag gedaan aan de Staten-Generaal.

7.5. Inwerkingtreding en overgangsrecht

Het streven is het wetsvoorstel per 1 juli 2014 in werking te laten treden. Bij de inwerkingtreding is de vraag aan de orde of overgangsrecht moet worden opgenomen. Naar de mening van de regering is dat niet het geval en kunnen de bestuurlijke boete en de gewijzigde maatregel van beheerovername in de Woningwet zonder bezwaar meteen na inwerkingtreding worden toegepast.

7.6. Gevolgde procedure en consultatie

Op 31 mei 2012 heeft een zogeheten expertmeeting plaatsgevonden. Hieraan hebben deelgenomen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Ministerie van Veiligheid en Justitie, de G4 en juridische specialisten van de Erasmus Universiteit en de Rijksuniversiteit Groningen. In deze bijeenkomst is gezien op welke punten het bestaande instrumentarium dat kan worden toegepast ten aanzien van malafide gebouweigenaren aanvulling behoeft. Uit de expertmeeting kwam naar voren dat het nader onderzoek vraagt of met de huidige instrumenten meer kan worden bereikt. Suggesties werden gedaan als hogere

dwangsommen inzetten, gebruik maken van de autonome verordeningbevoegdheid van de gemeente of het inzetten van het beheersbeding door hypotheekverstrekkers. Tevens werd geconstateerd dat er verschillen zijn in de aanpak door de G4 gemeenten onderling en dat dit waarschijnlijk samenhangt met de verschillen in problematiek. Ook werd geconcludeerd dat gemeenten het ontbreken van een preferente schuldeiserpositie bezwaarlijk vinden, met name ten aanzien van de doorzettingsmacht richting eigenaren. Tot slot werd geconstateerd dat er gekeken moet worden naar mogelijke aanpassingen van knelpunten in de huidige wetgeving. Zo zou als mogelijk nieuw instrument een uitbreiding van de bestaande mogelijkheden op grond van de Wet Victor/Victoria (de artikelen 14 en 17 van de Woningwet), in het bijzonder het in beheer geven van panden van malafide huiseigenaren aan een derde bonafide partij uitgewerkt kunnen worden. In vervolg op deze expertmeeting is de Rijksuniversiteit Groningen gevraagd om te verkennen op welke punten de Woningwet zou kunnen worden verbeterd, met name voor wat betreft de mogelijkheden van beheerovername van panden van malafide huiseigenaren. In de zomer en het najaar van 2012 zijn de voorbereidingen van een wijziging van de Woningwet ter hand genomen. Gedurende deze periode is regelmatig overlegd met vooral de gemeente Rotterdam en het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

In de periode 26 februari 2013 tot en met 24 april 2013 is dit wetsvoorstel voorgelegd aan de VNG, het IPO, de G-4, de G-32, het Lsvb, de LSA en het OPB. Daarnaast is het wetsvoorstel gedurende de periode 6 maart 2013 – 17 april 2013 gepubliceerd op internet (www.openbarinternetconsultatie.nl/wijzigingwoningwet) om iedere geïnteresseerde de mogelijkheid te geven te reageren. Onderstaand wordt ingegaan op de reacties die zijn gegeven en de wijze waarop hier mee is omgegaan door de regering.

Reacties van de VNG, de G-4, de G-32 en het OPB

De VNG heeft in haar reactie laten weten de voorgestelde maatregelen te steunen en hierbij aangegeven dat het voldoet aan de behoefte van de (grote) steden. Daarnaast heeft de VNG haar waardering uitgesproken voor de wijze waarop dit wetsvoorstel tot stand is gekomen. Wel heeft de VNG aangegeven dat goed notie moet worden genomen van de reactie van de G-4 en de G-32⁸.

De G-4 en de G-32 hebben aangegeven blij te zijn met het wetsvoorstel omdat het een effectievere aanpak mogelijk maakt, bijvoorbeeld door het eigenaargerichte instrumentarium of door de effectievere maatregel die wordt geboden om gemaakte kosten te verhalen op de eigenaar. Wel hebben zowel de G-4 als de G-32 nog een aantal suggesties gedaan die gericht zijn op een in hun ogen betere uitvoerbaarheid van de wetgeving. Het Overleg Platform Bouwregelgeving (OPB) heeft de suggestie gedaan om de bestuurlijke boete anders vorm te geven. Onderstaand wordt nader aangegeven hoe is omgegaan met de reacties van respectievelijk de G-4 en andere steden.

1. De bestuurlijke boete

In het wetsvoorstel, zoals dat ter consultatie is voorgelegd, is voorgesteld dat de bestuurlijke boete getrapt zal worden opgelegd. Dit betekent dat gemeenten eerst een herstelsanctie moeten toepassen, alvorens over kan worden gegaan tot het opleggen van een bestuurlijke boete. De G-4 heeft de regering de suggestie gedaan om de bestuurlijk boete in te zetten zoals in de Huisvestingswet al reeds gebeurt. Dit betekent dat een gemeente bij

⁸ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

een eerste overtreding kan kiezen om een last onder dwangsom, een bestuurlijke boete of een last onder bestuursdwang toe te passen of een combinatie hiervan.

Het overlegplatform bouwregelgeving heeft een advies aan de regering uitgebracht over dit wetsvoorstel. De kern van het advies luidde dat de bestuurlijke boete in de voorgestelde vorm niet effectief genoeg kan worden ingezet. Het OPB kan zich vinden in het voornemen om het instrumentarium waarmee het bevoegd gezag kan optreden tegen overtredingen van de Woningwet en het Bouwbesluit 2012 uit te breiden. Het OPB heeft echter bezwaar geuit tegen de uitwerking die in het concept-wetsvoorstel aan de bestuurlijke boete was gegeven. In die uitwerking moet altijd eerst het effect van een herstelsanctie worden afgewacht voordat een boete kan worden opgelegd. Het OPB acht het op zich een juist vertrekpunt om een overtreder in de regel eerst gelegenheid te bieden om een overtreding ongedaan te maken. Bij herhaalde overtredingen zou het bevoegd gezag naar het oordeel van het OPB echter de bevoegdheid moeten hebben om zo nodig direct een boete te kunnen opleggen. Het OPB adviseert dan ook de systematiek zo in te richten dat bij herhaalde overtreding een boete kan worden opgelegd zonder dat eerst het effect van een herstelsanctie moet worden afgewacht.

De regering heeft gezien de diverse reacties op de voorgestelde vormgeving van de bestuurlijke boete ervoor gekozen de vormgeving van de bestuurlijke boete aan te passen. De Woningwet is primair gericht op herstel en direct bij de eerste overtreding bestraffend optreden tegen het in strijd handelen met voorschriften omtrent onder andere bouwwerken, nieuwbouw en bestaande bouw strookt daarmee niet. Derhalve is ervoor gekozen om de bestuurlijke boete zo vorm te geven dat bij «herhaaldelijke» overtredingen direct een boete kan worden opgelegd zonder dat eerst het effect van een herstelsanctie moet worden afgewacht. Concreet betekent dit dat wanneer een overtreder eenzelfde of een vergelijkbare overtreding begaat, meteen een bestuurlijke boete opgelegd kan worden. In het wetsvoorstel is opgenomen welke overtredingen worden aangemerkt als vergelijkbare overtredingen.

2. Het verhuurverbod

In het concept wetsvoorstel, zoals dat ter consultatie is voorgelegd, heeft de regering een vorm van een verhuurverbod voorgesteld. Met dit verhuurverbod zou het voor gemeenten mogelijk worden om bij herhaaldelijke overtredingen die gepaard gaan met een gevaar voor de leefbaarheid, gezondheid en/of veilig verhuurders te verbieden nieuwe huurverbintenissen aan te gaan. De G-4 geeft aan de invoering van een dergelijk verhuurverbod te ondersteunen, maar ziet problemen bij dit verbod waar het gaat om de handhaafbaarheid van deze maatregel als het gaat om lopende huurcontracten. Ten aanzien van het verhuurverbod, zoals dat eerder was opgenomen in het wetsvoorstel, is naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State de te verwachten effectiviteit ervan in overleg met gemeenten nogmaals overwogen, en is bij nader inzien geconcludeerd dat de effectiviteit van de maatregel onvoldoende zal zijn. Daarom is besloten dit onderdeel van het wetsvoorstel te schrappen.

3. Reikwijdte beheermaatregel

Met dit wetsvoorstel stelt de regering voor om de beheermaatregel op grond van de Woningwet effectiever in te zetten door het los te koppelen van het instrument sluiting. Hiermee wordt het mogelijk voor gemeenten om een beheerder aan te wijzen die de gemaakte schade kan herstellen zonder dat de huurder het pand gedwongen moet verlaten. De G-4 en de G-32 hebben voorgesteld om de reikwijdte van de beheermaatregel uit te

breiden naar de Huisvestingswet en de Opiumwet. Zoals reeds in de memorie van toelichting wordt uiteengezet, acht de regering het toevoegen van een beheermaatregel in de Opiumwet niet aan de orde. De reikwijdte van het instrumentarium ook verbreden naar de Huisvestingswet is onderzocht naar aanleiding van de reacties bij de consultatie. Een dergelijke maatregel acht de regering niet proportioneel. Tevens lijkt een dergelijke maatregel in de Huisvestingswet geen toegevoegde waarde te hebben. Het zou hierbij vooral gaan om het overnemen van beheer vanwege het feit dat geen vergunning is aangevraagd. De problemen die zich voordoen in huurwoningen lijken in principe voort te komen uit de wijze waarop die woningen worden gebruikt, los van het feit of er vergunningen zijn aangevraagd.

4. Een preferente schuldeiserspositie

De G-4 en de G-32 verzoeken de regering, middels de reactie op dit wetsvoorstel, een preferente schuldeiserspositie mogelijk te maken voor gemeenten, in het kader van de Woningwet. De regering heeft reeds in de memorie van toelichting kort uiteengezet dat dit niet mogelijk is, zeker niet gezien de huidige economische omstandigheden.

5. Zorgplicht in de Huisvestingswet

In haar reactie geeft de G-4 aan dat er een zorgplicht moet komen in de Huisvestingswet, waarbij de eigenaar verantwoordelijk is voor het gebruik en onderhoud van de woningvoorraad. Binnen de huidige kaders van de Huisvestingswet is het niet duidelijk wie er verantwoordelijk is voor dit gebruik. In het huidige wetsvoorstel van de Huisvestingswet 2013 wordt voorgesteld dat de eigenaar verantwoordelijk is voor onder andere het gebruik van het pand. Dit wetsvoorstel moet nog worden behandeld door de Staten-Generaal.

6. Voeg de onderzoeksplicht in de Woningwet toe;

De G-4 vraagt in haar reactie op dit wetsvoorstel om de toevoeging van een onderzoeksplicht in de Woningwet waardoor eigenaren gedwongen kunnen worden, als er het vermoeden is van een gevaarlijke situatie, onderzoek te laten doen naar verborgen gebreken. De regering heeft besloten de eerder aangekondigde wijziging van de Woningwet om duidelijkheid te scheppen rond de «onderzoeksplicht» in dit wetsvoorstel in te voegen, daar het ook bij het onderwerp versterking handhavingsinstrumentarium in de Woningwet past. Op conceptteksten inzake het toevoegen van een derde lid aan het zorgplichtartikel heeft het OPB instemmend geadviseerd. Het OPB heeft aangegeven het voornemen om het zorgplicht artikel te verduidelijken en zo duidelijk te maken dat onder bepaalde omstandigheden onderzoek moet worden gedaan door de eigenaar of degene die uit andere hoofde daartoe bevoegd is te onderschrijven. De wijziging draagt naar het oordeel van het OPB bij aan het beter in beeld brengen van de oorzaken van calamiteiten en geeft de gemeente duidelijker de mogelijkheid om de bevoegde hierop aan te spreken. De VNG heeft in reactie op de conceptteksten inzake de zorgplicht geen inhoudelijke opmerkingen gemaakt.

Reacties via de openbare consultatie

Tot slot heeft de regering er voor gekozen om dit wetsvoorstel voorafgaand aan toezending aan de Tweede Kamer op internet te publiceren, zodat burgers, bedrijven en andere belangstellende organisaties de mogelijkheid hadden om te reageren op dit wetsvoorstel. Om in een vroeg stadium van het wetsvoorstel al zoveel mogelijk invalshoeken en extra aandachtspunten in kaart te kunnen brengen, is gekozen voor deze openbare internetconsultatie. In de periode dat het wetsvoorstel op internet heeft gestaan zijn er 12 reacties binnengekomen. Veelvuldig werd

gewezen op het belang van zorgvuldige en goede handhaving door gemeenten in de uitvoering. Ook was er één opmerking over de vormgeving van de bestuurlijke boete. In deze reactie werd betoogd om de voorgestelde bestuurlijke boete in de Woningwet op eenzelfde wijze vorm te geven als de bestuurlijke boete in de Huisvestingswet. Verder heeft een tweetal reacties vanuit de advocatuur de aandacht gevestigd op met name een aantal aspecten van het voorgestelde verhuurverbod en wijziging van de beheermaatregel⁹. Voor wat betreft het voorgestelde verhuurverbod werd als zeer ingrijpend ervaren dat een overeenkomst die in strijd met een opgelegd verhuurverbod tot stand zou komen nietig zou zijn. Daarnaast werd gevraagd naar de wijze waarop zou worden omgegaan met overeenkomsten tot bruiklening en werd geadviseerd huurders in plaats van alleen een tegemoetkoming in kosten een schadevergoeding toe te laten kennen in geval van ontruiming. Tevens stelden zij vragen over de effectiviteit van het plaatsen van een kenteken in het kader van een verhuurverbod en over een beperkt aantal in het wetsvoorstel gebruikte bewoordingen. Ten aanzien van beheer is erop gewezen dat het leggen van het financiële risico bij de beheerder voor wat betreft het invorderen van de schulden die een eigenaar heeft als gevolg van het beheer niet redelijk zou zijn. Tevens werd de aandacht gevestigd op de relatie tussen beheerder en eigenaar.

Zoals hierboven reeds toegelicht, is besloten de maatregel van een verhuurverbod te schrappen uit het wetsvoorstel. Op bovenstaande aandachtspunten vanuit advocatuur met betrekking tot het eerder voorgestelde verhuurverbod wordt derhalve verder niet ingegaan. Mede naar aanleiding van de internetconsultatie is de beheermaatregel aangepast en verduidelijkt. Thans wordt voorgesteld dat het bevoegd gezag met gebruikmaking van een dwangbevel zowel de beheervergoeding als de verschuldigde kosten voor het treffen van noodzakelijke voorzieningen en het doen van aanpassingen kan invorderen. Het financiële risico ligt niet langer bij de beheerder. De wijze waarop eigenaar en beheerder zich tot elkaar verhouden is verder verduidelijkt.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A

Met het nieuwe derde lid bij artikel 1a wordt voorgesteld het artikel aan te vullen met een onderzoeksplicht. Eigenaren van bouwwerken worden verplicht onderzoek te doen of onderzoek te laten doen naar de staat van dat bouwwerk. Zoals in het algemeen deel reeds toegelicht, gaat het hierbij om goed af te bakenen categorieën bouwwerken waarvan uit onderzoek is gebleken dat evidente veiligheids- of gezondheidsrisico's aanwezig zijn of kunnen ontstaan. Voor dergelijke bouwwerken is het gewenst dat landelijk wordt voorgeschreven dat bij soortgelijke bouwwerken onderzoek plaatsvindt of het betreffende gevaar zich in het concrete geval daadwerkelijk bij het betreffende bouwwerk voordoet. In een ministeriële regeling worden de categorieën bepaald en worden nadere voorschriften gegeven met betrekking tot het onderzoek.

Artikel I, onderdeel B

In het voorgestelde artikel 13b van de Woningwet is de vernieuwde beheermaatregel neergelegd. Deze houdt in dat het bevoegd gezag een eigenaar of degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het in gebruik geven van een gebouw, open erf of terrein kan verplichten dat gebouw, open erf of terrein in gebruik of beheer te geven. Het beheer wordt

⁹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

opgedragen aan het bevoegd gezag, aan een persoon die voor beroep of bedrijf werkzaam is op het terrein van de huisvesting of aan een op dat terrein werkzame instelling (veelal een woningcorporatie). Daarnaast kan het gebruik worden gegeven aan een andere persoon dan degene die als gevolg van een sluiting het gebruik van het gebouw, open erf of terrein heeft moeten staken. Het ligt in de verwachting dat het bevoegd gezag in de regel woningcorporaties zal benaderen voor het uitvoeren van beheer. De beheerder is op grond van het eerste lid gerechtigd om namens de eigenaar de huurpenningen te innen en alle handelingen met betrekking tot dat gebouw, open erf of terrein te verrichten die volgens het burgerlijk recht tot de rechten en plichten van een eigenaar behoren met uitzondering van vervreemden en bezwaren.

Er kunnen voorwaarden worden gesteld aan de uitvoering van de verplichting een gebouw, open erf of terrein in beheer of gebruik te geven. Zo kan het bevoegd gezag in het besluit een termijn opnemen waarbinnen het beheer moet worden overgegeven aan bijvoorbeeld een woningcorporatie. Daarbij is het mogelijk dat het bevoegd gezag degene tot wie het besluit is gericht (meestal de eigenaar) de mogelijkheid geeft te kiezen tussen een aantal organisaties waaraan het beheer mag worden gegeven. Het is tevens mogelijk dat in het besluit de betreffende organisatie waaraan het beheer moet worden gegeven specifiek wordt genoemd. Het bevoegd gezag kan hierin zijn eigen voorkeur volgen.

De beheermaatregel kan in twee situaties worden opgelegd. Ten eerste kan de beheermaatregel worden opgelegd als er naar het oordeel van het bevoegd gezag sprake is van herhaaldelijke overtreding van artikel 1a of 1b van de Woningwet die gepaard gaat met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of de veiligheid. Ten tweede kan de beheermaatregel worden opgelegd indien een gebouw, open erf of terrein is gesloten. Een sluiting van een gebouw, open erf of terrein kan hebben plaatsgevonden op grond van artikel 17 van de Woningwet. Een gebouw kan tevens worden gesloten op grond van een verordening als bedoeld in artikel 174a van de Gemeentewet, artikel 174 van de Gemeentewet of artikel 13b van de Opiumwet.

Indien het in beheer gegeven gebouw, open erf of terrein noodzakelijke voorzieningen of aanpassingen behoeft om weer op redelijke wijze bewoond of gebruikt te kunnen worden, kan het bevoegd gezag besluiten die voorzieningen of aanpassingen binnen een bepaalde termijn door de beheerder uit te laten voeren. De kosten hiervan zijn voor rekening van degene toe wie de beheermaatregel is gericht, veelal de eigenaar. In de praktijk zal het vaak voorkomen dat het betreffende gebouw, open erf of terrein wordt verhuurd en dat er sprake is van een huurprijs die niet in verhouding staat tot de kwaliteit van het gehuurde. In het zesde lid is om die reden opgenomen dat de beheerder samen met degene tot wie de beheermaatregel is gericht (veelal de eigenaar) een huurprijs vaststelt die redelijk is in het economische verkeer. Tevens moet die huurprijs uiteraard voldoen aan de voor de betreffende huurprijs geldende wettelijke regels. In het geval van woonruimte kan bijvoorbeeld het zogeheten woningwaarderingsstelsel aan de orde zijn. Huurpenningen blijven de eigenaar van het gebouw, open erf of terrein toekomen. Gedurende het beheer kan degene tot wie de beheermaatregel is gericht geen beheershandelingen verrichten voor wat betreft het gebouw, open erf of terrein waarvoor de beheermaatregel is opgelegd.

Afhankelijk van de omstandigheden met betrekking tot het in beheer gegeven gebouw, open erf of terrein is de duur van het beheer korter of langer. Het ligt in de rede dat het bevoegd gezag bij aanvang van het beheer daarvan een inschatting maakt. De factoren daarbij zijn de duur voor het afronden van eventuele noodzakelijke voorzieningen of aanpassingen, alsmede de geschatte tijd die ermee is gemoeid om de bedreiging van de leefbaarheid dan wel het gevaar voor de gezondheid of de

veiligheid te doen beëindigen en het innen van de kosten die gemoeid zijn met het opknappen van een gebouw, open erf of terrein. Zo zal het bevoegd gezag met de eigenaar in gesprek gaan en met deze een beheerplan voor de toekomst afspreken. Het beheer duurt ten hoogste tot de dag nadat de overtredingen en de bedreiging van de leefbaarheid of het gevaar voor de gezondheid of de veiligheid naar het oordeel van het bevoegd gezag zijn beëindigd, als de noodzakelijke voorzieningen of aanpassingen zijn getroffen en tot de beheervergoeding en de verschuldigde kosten voor het treffen van die voorzieningen of aanpassingen zijn voldaan. Met andere woorden, als de situatie weer volledig is hersteld conform de voorschriften, er niet langer een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of veiligheid bestaat, en de eigenaar aan de financiële verplichtingen van het beheer heeft voldaan, eindigt het beheer.

Het bevoegd gezag kan tevens een beheermaatregel opleggen in het geval degene aan wie reeds een beheermaatregel is opgelegd ten aanzien van een ander gebouw, open erf of terrein artikel 1a of 1b van de Woningwet overtreedt en die overtreding gepaard gaat met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de veiligheid of de gezondheid. Er hoeft dan geen sprake te zijn van een herhaaldelijke overtreding.

Artikel I, onderdeel C

In het voorgestelde artikel 14 zijn de regels opgenomen over de beheervergoeding en de betaling van de verschuldigde kosten voor het treffen van noodzakelijke voorzieningen en het doen van aanpassingen. Als een gebouw, open erf of terrein in beheer is gegeven, stelt het bevoegd gezag een beheervergoeding vast voor de beheerder. De beheervergoeding bestaat uit een kostendekkende vergoeding voor het uitvoeren van het beheer.

Degene tot wie de beheermaatregel is gericht is die beheervergoeding en de kosten van de noodzakelijke voorzieningen en aanpassingen verschuldigd aan het bevoegd gezag. Met andere woorden, het gaat om een aan het bevoegd verschuldigde vordering, waarop de bestuurlijke geldschuld-regeling van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is. Uit oogpunt van doelmatigheid is bepaald dat de vergoeding en die verschuldigde kosten betaald moeten worden aan de beheerder. Dit voorkomt de situatie dat het bevoegd gezag een verplichte administratieve tussenschakel wordt in het betalingsproces. Artikel 4:89, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht schrijft voor dat voor een betaling aan een ander dan de schuldeiser een wettelijke basis nodig is. Die basis wordt in artikel 14, derde lid, opgenomen. Indien zich betalingsproblemen voordoen, dan zal een beheerder dat melden bij het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag zal dan degene tot wie de beheermaatregel is gericht erop aanspreken dat de vergoedingen voldaan moeten worden. De beheerder ontvangt dan van het bevoegd gezag de vergoedingen waar hij recht op heeft. Dat zal ook het geval zijn als degene tot wie de beheermaatregel is gericht niet alleen verzuimd te betalen aan de beheerder maar ook (vooralsnog) niet voldoet aan de vordering van het bevoegd gezag. Indien niet wordt betaald aan de beheerder, dan zal dus het bevoegd gezag garant staan voor de betaling aan de beheerder. Deze praktijk is in feite het zelfde als wanneer een bestuursorgaan bestuursdwang toepast. De kosten kan het op de overtreder verhalen, maar een eventueel ingehuurd bedrijf om de bestuursdwang uit te voeren zal, los daarvan, door het bestuursorgaan moeten worden betaald. In het vierde lid is opgenomen dat het bevoegd gezag de beheervergoeding en de verschuldigde kosten van de voorzieningen of aanpassingen kan invorderen bij dwangbevel. Dit betekent dat het bevoegd gezag de mogelijkheid heeft beslag te leggen op bijvoorbeeld het gebouw van die eigenaar dat in beheer is genomen. In

het vijfde lid is opgenomen dat het bevoegd gezag de door de beheerder geïnde huurpenningen mag verrekenen met de beheervergoeding en de verschuldigde kosten van de voorzieningen of aanpassingen. Ten slotte is in het voorgestelde zesde lid opgenomen dat de beheerder de door hem geïnde huurpenningen niet afstaat aan de eigenaar voor zover er nog geldschulden in het kader van de beheermaatregel open staan.

Artikel I, onderdeel D

Met dit onderdeel wordt de verwijzing in artikel 14a van de Woningwet naar artikel 14 van de Woningwet gewijzigd omdat met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de beheermaatregel op te nemen in artikel 13b. In artikel 14a wordt daarmee bepaald dat degene tot wie een besluit als bedoeld in artikel 12d, 13, 13a of 13b, tweede lid, is gericht, of zijn rechtsopvolger en iedere verdere rechtsopvolger, verplicht is daaraan te voldoen. Het gaat dan om het besluit waarmee een vereniging van eigenaars wordt verplicht een onderhoudsplan te laten opstellen, aanschrijvingen of een beheermaatregel. Met deze bepaling wordt bewerkstelligd dat de genoemde besluiten van kracht blijven in het geval een eigenaar een gebouw, open erf of terrein verkoopt. Het verkopen vormt dus geen methode om niet langer te hoeven voldoen aan hetgeen is opgenomen in die besluiten.

Artikel I, onderdeel E

Met dit onderdeel wordt voorgesteld het eerste lid van artikel 17 van de Woningwet te wijzigen. Op grond van dat artikel kan het bevoegd gezag een gebouw, open erf of terrein sluiten. Sluiting kan plaatsvinden op dezelfde gronden als waarop een beheermaatregel kan worden opgelegd. De grondslag voor sluiting blijft grotendeels van vergelijkbare strekking als voorheen, met dien verstande dat er sprake moet zijn van herhaaldelijke overtredingen van artikel 1a of 1b van de Woningwet en dat geen sprake hoeft te zijn van een klaarblijkelijk gevaar op herhaling van de overtreding. In de afgelopen jaren is gebleken dat de term «klaarblijkelijk gevaar op herhaling» als onduidelijk werd beoordeeld. Dat dit zo wordt ervaren door gemeenten, is naar voren gebracht in de evaluatie van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek die in 2012 is uitgevoerd. Er moet dan toekomstig gedrag worden voorspeld, hetgeen in de praktijk lastig is. Het constateren van herhaaldelijke overtredingen is concreter en maakt het niet langer noodzakelijk voorspellingen te doen. Dit biedt duidelijkheid en rechtszekerheid, zowel voor burgers als bestuur.

Artikel I, onderdeel F

Met dit onderdeel wordt ook in artikel 18 van de Woningwet de verwijzing naar artikel 14 van de Woningwet gewijzigd omdat met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de beheermaatregel op te nemen in artikel 13b. In artikel 18 is bepaald dat indien het bevoegd gezag een besluit als bedoeld in de genoemde artikelen heeft genomen en, nadat dat besluit is genomen, een ander bestuursorgaan ten aanzien van het betrokken bouwwerk, open erf, of terrein het bevoegd gezag wordt, artikel 5.2, tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht op een zodanig besluit van overeenkomstige toepassing is. Het gaat dan om aanschrijvingen, een beheermaatregel of sluiting op grond van de Woningwet.

Artikel I, onderdeel G

Met het voorgestelde nieuwe artikel 92a wordt een bestuurlijke boete geïntroduceerd in de Woningwet. Het artikel wordt geplaatst in Hoofdstuk VI van de Woningwet, Bestuurlijke handhaving.

Het artikel bepaalt dat het bevoegd gezag, in beginsel de gemeente, een bestuurlijke boete kan opleggen wanneer de verboden die zijn opgenomen in artikel 1b van de Woningwet worden overtreden. Het gaat hierbij ten eerste om verboden om te handelen dan wel na te laten op een wijze die in strijd is met voorschriften betreffende het bouwen, de staat van bouwwerken en het gebruiken of in gebruik nemen van bouwwerken alsmede het slopen. Tevens gaat het om verboden om te handelen dan wel na te laten in strijd met voorschriften over de staat, het gebruiken en in gebruik nemen van open erven en terreinen. Veruit de meeste voorschriften hieromtrent zijn opgenomen in het Bouwbesluit 2012 en de Regeling Bouwbesluit 2012. Deze voorschriften worden uitsluitend gegeven vanuit het oogpunt van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid of milieu. Voor een meer gedetailleerde beschrijving van het type voorschriften wordt verwezen naar het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Zoals uiteengezet in dat algemeen deel is het artikel zodanig opgebouwd dat een bestuurlijke boete voor het overtreden van artikel 1b kan worden opgelegd indien de overtreder minder dan twee jaar voorafgaande aan die overtreding eenzelfde of een vergelijkbare overtreding heeft begaan. Deze systematiek is opgenomen in het eerste en tweede lid van artikel 92a. In het tweede lid is opgenomen welke overtredingen worden aangemerkt als vergelijkbare overtredingen.

Voor wat betreft de hoogte van de boete is in het voorstel aangesloten bij de boetecategorieën van het Wetboek van Strafrecht. Op deze wijze wordt het bedrag van de maximale hoogte van de boete regelmatig geïndexeerd. De bestuurlijke boete bedraagt ten hoogste het bedrag dat is vastgesteld voor de derde categorie, zoals bepaald in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Per 1 januari 2012 bedraagt een boete van de derde categorie ten hoogste € 7.800. In het vierde lid is opgenomen dat indien de overtreding samengaat met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of de veiligheid een hogere boete kan worden opgelegd. Het gaat dan immers om een ernstigere overtreding waardoor een hogere boete gerechtvaardigd kan zijn. In een dergelijk geval bedraagt de boete ten hoogste het bedrag dat is vastgesteld voor de vierde categorie, zoals bepaald in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Per 1 januari 2012 bedraagt een boete van de vierde categorie ten hoogste € 19.500. De exacte hoogte van de bestuurlijke boete wordt binnen de in het artikel opgenomen maxima vastgesteld door de gemeente die de boete oplegt. In het besluit waarmee de boete wordt opgelegd motiveert de gemeente de hoogte van de betreffende boete. In het vijfde lid is de mogelijkheid opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur nadere voorschriften te geven over de hoogte van de bestuurlijke boetes. Deze algemene maatregel van bestuur zal worden opgesteld als in de praktijk blijkt dat daar een behoefte aan is. De procedure voor het opleggen van bestuurlijke boetes alsmede de regelingen rondom bezwaar en beroep zijn reeds opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel I, onderdeel H

In de Woningwet is een strafrechtelijke boete opgenomen voor het nalaten door de beheerder van de mededeling aan het bevoegd gezag dat het beheer is beëindigd. Met dit wetsvoorstel komt de verplichting tot het doen van deze mededeling te vervallen. Het beheer eindigt op het

moment dat het bevoegd gezag oordeelt dat de overtredingen en de bedreiging van de leefbaarheid of het gevaar voor de gezondheid of de veiligheid zijn beëindigd, en als de noodzakelijke voorzieningen of aanpassingen zijn getroffen. Met het vervallen van de bepaling waarin het doen van de mededeling is opgenomen, is er tevens geen noodzaak meer tot het in standhouden van de strafbepaling van artikel 105a.

Artikel II

Voorgesteld wordt de inhoudelijke regels m.b.t. beheer op te nemen in een nieuw artikel 13b van de Woningwet. De verwijzing naar de beheermaatregel in de Ontheffingswet moet als gevolg daarvan geactualiseerd worden.

Artikel III

In het wetsvoorstel houdende regels betreffende de regulering van prostitutie en betreffende het bestrijden van misstanden in de seksbranche (Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche) wordt een nieuwe bevoegdheid voor het sluiten van een gebouw geïntroduceerd.

Dit leidt op enig moment tot wijziging van het in dit wetsvoorstel voorgestelde nieuwe artikel 13b, tweede lid, onderdeel b. In dat onderdeel is immers opgenomen dat een beheermaatregel kan worden toegepast als een gebouw (of open erf of terrein) is gesloten op één van de in dat onderdeel genoemde gronden. De nieuwe sluitingsgrond die is opgenomen in het wetsvoorstel houdende regels betreffende de regulering van prostitutie en betreffende het bestrijden van misstanden in de seksbranche moet op enig moment in dit onderdeel worden toegevoegd. Dit artikel regelt de samenloop tussen beide wetsvoorstellen.

Artikel IV

Met dit artikel wordt voorgesteld dit wetsvoorstel binnen vijf jaar na inwerkingtreding te evalueren en om het verslag daarvan te zenden aan de Staten-Generaal.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,
S.A. Blok