

De aanpak van malafide pandeigenaren & de handhaving van de Woningwet

Onderzoek naar de werking van de Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet

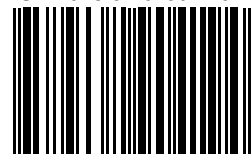
M. Vols • J.P. Hof • J.G. Brouwer

De staat en het gebruik van panden kunnen leiden tot overtreding van de Woningwet, Opiumwet, Huisvestingswet en andere regelgeving. Om deze overtredingen effectief te kunnen aanpakken, hebben gemeentebesturen lange tijd aangedrongen op de introductie van nieuwe handhavingsinstrumenten. Het beschikbare bestuurs- en strafrechtelijke instrumentarium zou namelijk tekortschieten om door huisjesmelkers en andere malafide pandeigenaren veroorzaakte problemen te kunnen bestrijden. De Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet uit 2015 beoogt gemeentebesturen meer mogelijkheden te geven om overtredingen tegen te kunnen gaan. Deze wet voorziet onder meer in een uitbreiding van de zorgplicht uit artikel 1a Woningwet, een herziening van de sluitingsbevoegdheid, de introductie van een bestuurlijke boete en een bevoegdheid tot beheerovername. Dit boek toont hoe de wet in de praktijk door gemeentebesturen en -ambtenaren wordt toegepast. Empirisch-juridisch onderzoek laat zien dat de wet een positief effect heeft gehad op de handhaafbaarheid van de Woningwet en de aanpak van malafide pandeigenaren. Tegelijkertijd zijn er nog voldoende juridische en bestuurlijke horden te nemen.

De reeks **Openbare orde, Veiligheid & Recht** probeert een brug te slaan tussen de theorie van het recht en de praktijk van de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Hiertoe worden monografieën, proefschriften en conferentiebundels uitgebracht onder auspiciën van het Netherlands Institute for Law and Governance (NILG).

Het NILG is een samenwerkingsverband van universiteiten en onderzoeksinstituten dat zich ten doel stelt onderzoek te bevorderen naar de wijze waarop de publieke en de private sector het recht inhoud geven met als doel om hun wederzijdse belangen op een evenwichtige wijze te dienen.

ISBN 978-94-6290-419-4



9 789462 904194

De aanpak van malafide pandeigenaren & de handhaving van de Woningwet

DE AANPAK VAN MALAFIDE PANDEIGENAREN & DE
HANDHAVING VAN DE WONINGWET

*Onderzoek naar de werking van de Wet versterking
handhavingsinstrumentarium Woningwet*

M. VOLS
J.P. HOF
J.G. BROUWER



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Boom juridisch
Den Haag
2017

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Omslagontwerp en opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2017 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Auteursrechten voorbehouden.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vervoelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische vervoelvoudingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-94-6290-419-4

NUR 820

www.boomjuridisch.nl

INHOUD

1	Inleiding	9
1.1	Doelstelling Wet versterking handhavinginstrumentarium Woningwet	10
1.2	Onderzoeksvragen en doelstelling	11
1.3	Begripsbepaling en afbakening	11
1.4	Onderzoeksmethoden	13
1.5	Leeswijzer	14
2	Juridische analyse van de Woningwet	15
2.1	Begrippen gebouw, bouwwerk, open erf en terrein	16
2.2	Reikwijdte en handhaving art. 1b Woningwet (Bouwbesluit 2012)	16
2.2.1	Achterstallig onderhoud en brandgevaar	18
2.2.2	Illegale hotels en brandgevaar	18
2.2.3	Hinder en vervuiling	19
2.2.4	Geschillen over wijze van handhaving	20
2.3	Reikwijdte en handhaving art. 1a Woningwet (zorgplichten)	22
2.3.1	Zorgplicht in lid 1 voor eigenaar	23
2.3.2	Zorgplicht in lid 2 voor bouwer, gebruiker en sloper	25
2.3.3	Onderzoeksplicht in lid 3	27
2.4	Opleggen bestuurlijke boete op basis van art. 92a Woningwet	28
2.5	Sluiten op basis van art. 17 Woningwet	31
2.6	Beheerovername op basis van art. 13b Woningwet	33
2.7	Beheervergoeding art. 14 Woningwet	37
2.8	Aan art. 13b Woningwet verbonden wetsbepalingen	38
2.8.1	Sluiting op grond van verordening als bedoeld in art. 174 Gemeentewet	38
2.8.2	Sluiting op grond van art. 174a Gemeentewet	39
2.8.3	Sluiting op grond van art. 13b Opiumwet	40
2.8.4	Onteigening op basis van art. 77 Onteigeningswet	41
2.9	Conclusie	42

3	Gemeentelijk beleid over de handhaving van de Woningwet	43
3.1	Algemene handhaving Woningwet en aanpak malafide pandeigenaren	44
3.2	Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet	45
3.3	Conclusie	46
4	Kwantitatief onderzoek toepassing handhavingsinstrumentarium	47
4.1	Toepassing handhavingsinstrumentarium in 2015 en 2016	48
4.1.1	Opleggen last onder dwangsom Woningwet	48
4.1.2	Opleggen last onder bestuursdwang Woningwet	50
4.1.3	Opleggen bestuurlijke boete Woningwet	51
4.1.4	Sluiting art. 17 Woningwet	52
4.1.5	Sluiting art. 174a Gemeentewet	52
4.1.6	Sluiting verordening als bedoeld in art. 174 Gemeentewet	53
4.1.7	Sluiting art. 13b Opiumwet	54
4.1.8	Beheerovername	58
4.1.9	Onteigening	58
4.2	Conclusie	59
5	Kwalitatief onderzoek toepassing handhavingsinstrumentarium	61
5.1	Ervaren problematiek: incidentele overtredingen	62
5.2	Ervaren problematiek: malafide pandeigenaren	62
5.2.1	Soorten bewoners	64
5.2.2	Soorten problemen	64
5.2.3	Reacties op handhaving	68
5.3	Gemeentelijk toezicht op naleving Woningwet	70
5.4	Beleid aanpak malafide pandeigenaren	71
5.5	Opvattingen over Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet	73
5.6	Waarschuwingen	75
5.7	De last onder dwangsom en bestuursdwang	77
5.7.1	Last onder dwangsom	77
5.7.2	Last onder bestuursdwang	80
5.8	Opleggen van bestuurlijke boetes op grond van de Woningwet	81
5.9	Sluiten van panden	84
5.9.1	Sluiting art. 17 Woningwet	85
5.9.2	Sluiting art. 13b Opiumwet	87
5.9.3	Sluiting art. 174a Gemeentewet	88
5.9.4	Andere 'sluitingen'	88
5.10	Toepassing van de beheerovername	88

5.11	Toepassing van de Onteigeningswet	92
5.12	Conclusie	92
6	Strafrechtelijke handhaving van de Woningwet	95
6.1	Woningwet en de Wet op de economische delicten	95
6.2	Strafrechtelijke handhaving Woningwet in de praktijk	99
6.2.1	Kwantitatieve gegevens over strafrechtelijke handhaving Woningwet	99
6.2.2	Jurisprudentie over strafrechtelijke handhaving Woningwet	100
6.2.3	Geïnterviewde gemeenteambtenaren over strafrechtelijke handhaving	102
6.3	Conclusie	105
7	Conclusie	107
7.1	Aard problematiek: incidentele overtredingen en malafide pandeigenaren	108
7.2	Toepassing van het instrumentarium en knelpunten	109
7.2.1	Vriendelijke fase en waarschuwingen	109
7.2.2	Last onder dwangsom en bestuursdwang	110
7.2.3	Bestuurlijke boete	111
7.2.4	Sluitingen	112
7.2.5	Beheerovername	112
7.2.6	Onteigenen	113
7.3	Strafrechtelijke handhaving en rol Openbaar Ministerie	113
7.4	Werking Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet	114
7.5	Afsluiting	115
8	Geraadpleegde bronnen	117
8.1	Literatuur	117
8.2	Beleidsdocumenten	118
8.3	Jurisprudentie	126
8.4	Kamerstukken	134
	Vragenlijst survey	135
	Topic list interviews	137

De staat en het gebruik van panden kunnen leiden tot overtreding van de Woningwet en andere hiermee samenhangende regelgeving. Om overtredingen effectief te kunnen aanpakken, hebben gemeenten en andere betrokken instanties gedurende geruime tijd aangedrongen op aanvulling van het bestaande instrumentarium.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten pleitte bijvoorbeeld al in 2005 voor de invoering van een bestuurlijke boete. Met deze sanctiebevoegdheid zouden pandeigenaren kunnen worden aangepakt die herhaaldelijk de Woningwet overtreden door bijvoorbeeld hun panden bewust laten verkrotten.¹ Ernstige incidenten vormden voor individuele gemeenten aanleiding om aan te dringen op de invoering van een onderzoeksplicht voor eigenaren ten aanzien van de veiligheid van bouwwerken.²

De Gemeente Rotterdam gaf in 2011 aan dat het beschikbare bestuurs- en strafrechtelijke handavingsinstrumentarium tekortschoot om door huisjesmelkers en andere malafide pandeigenaren veroorzaakte ‘sociale problemen en onrust’ te kunnen bestrijden.³ Een van de conclusies van de evaluatie van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek was dat er onvoldoende instrumenten bestaan om iets te kunnen doen aan gebouwen die in zeer slechte staat verkeren.⁴

Deze en andere signalen uit de praktijk vormden voor de regering in 2013 reden om het wetsvoorstel Versterking handavingsinstrumentarium Woningwet in te dienen.⁵ Nadat dit voorstel tijdens de parlementaire behandeling nog enige aanpassing onderging, trad de Wet versterking handavingsinstrumentarium Woningwet per 1 januari 2015 in werking.

De wet voorziet onder meer in een verduidelijking en uitbreiding van de zorgplicht zoals neergelegd in art. 1a Woningwet, een herziening van de bevoegdheid uit art. 17 Woningwet om een gebouw, open erf of terrein te sluiten en de introduc-

1. *Kamerstukken II 2013/14, 33798, nr. 3, p. 6.*

2. *Kamerstukken II 2013/14, 33798, nr. 3, p. 6.*

3. Brief van de Gemeente Rotterdam aan de regering, 7 maart 2011, kenmerk 620727 (Voorstel aanpak malafide pandeigenaren), p. 1.

4. *Kamerstukken II 2013/14, 33798, nr. 3, p. 6.*

5. Voluit: ‘Wijziging van de Woningwet in verband met het versterken van het handavingsinstrumentarium Woningwet’; zie *Kamerstukken II 2013/14, 33798, nr. 1-2.*

tie van een bestuurlijke boete in art. 92a Woningwet. Ook is er in art. 13b Woningwet een bevoegdheid voor het gemeentebestuur opgenomen om het beheer van een gebouw, open erf of terrein over te nemen.

Om een goed beeld te krijgen van de werking van dit nieuwe instrumentarium, verzocht de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid te onderzoeken op welke wijze er van deze instrumenten in de praktijk gebruik wordt gemaakt, alsmede hoe vaak zij worden toegepast.

1.1 DOELSTELLING WET VERSTERKING HANDHAVINGSINSTRUMENTARIUM WONINGWET

De Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet beoogt de handhaafbaarheid en de naleving van regels ten aanzien van het bouwen, slopen, gebruiken en de staat van bouwwerken te verbeteren. Bovendien beoogt de wet de naleving van regels ten aanzien het gebruik en de staat van open erven en terreinen te verbeteren.⁶

De wet richt zich zowel op de verbetering van de handhaafbaarheid van 'relatief kleine overtredingen' als 'ernstigere en herhaaldelijke overtredingen'.⁷ Als kleine overtreding wordt bijvoorbeeld het afplakken van een brandmelder genoemd. De ernstigere en herhaaldelijke overtredingen zijn van een andere orde. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om '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'.⁸ De laatste categorie van overtreders bestaat bijna geheel en al uit huisjesmelkers en andere malafide pandeigenaren.

De wetgever beoogt met de versterking van de handhaafbaarheid van de Woningwet de leefbaarheid, veiligheid en gezondheid in buurten en wijken te verbeteren.⁹ De verwachting is niet alleen dat lokale overheden met het aangepaste instrumentarium effectiever en strenger kunnen optreden tegen malafide pandeigenaren, maar ook dat van de nieuw geïntroduceerde bevoegdheden een zodanig afschrikwekkende werking uitgaat, dat pandeigenaren het niet of niet nog eens tot de inzet van de (ingrijpende) instrumenten uit de Woningwet zullen laten komen.¹⁰ De bestuurlijke boete moet ervoor zorgen dat het gemeentebestuur de categorie overtredingen 'die ongedaan kunnen worden gemaakt waar de toezichthouder bij staat' effectiever kan aanpakken.¹¹

6. Zie *Kamerstukken II* 2013/14, 33798, nr. 3, p. 1-2.

7. *Kamerstukken II* 2009/10, 32194, nr. 6, p. 12.

8. *Kamerstukken II* 2013/14, 33798, nr. 3, p. 2.

9. *Kamerstukken II* 2013/14, 33798, nr. 3, p. 17.

10. *Kamerstukken II* 2013/14, 33798, nr. 3, p. 17.

11. *Kamerstukken II* 2013/14, 33798, nr. 3, p. 17.

1.2 ONDERZOEKSVRAGEN EN DOELSTELLING

In dit onderzoek richten we ons op het beantwoorden van de volgende onderzoeksvraag:

‘Hoe wordt de Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet toegepast en hoe effectief is het instrumentarium in de praktijk?’

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden worden de volgende zeven deelvragen beantwoord:

1. Op welke wijze wordt het door de wetgever in de Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet aangereikte instrumentarium toegepast?
2. Hoe vaak worden de verschillende bevoegdheden toegepast?
3. Wordt de toepassing van dit instrumentarium in de praktijk als effectief beleefd?
4. Ervaren gemeentebesturen bij het inzetten van het handhavingsinstrumentarium van de Woningwet knelpunten of belemmeringen?
5. Op welke wijze draagt vervolging ter zake van overtreding van de Wet op de economische delicten door het Openbaar Ministerie bij aan de effectieve handhaving van de Woningwet?
6. Heeft het bestuurs- en strafrechtelijke instrumentarium de door de wetgever beoogde uitwerking?
7. Hoe kan het Rijk bevorderen dat gemeentebesturen het beschikbare instrumentarium inzetten?

Het onderzoek beoogt inzichtelijk te maken hoe lokale besturen in de praktijk omgaan met het recent ter beschikking gestelde handhavingsinstrumentarium. Er wordt onderzocht hoe vaak de verschillende bevoegdheden worden ingezet en wat de effecten hiervan zijn. Aan de hand van deze analyse kan beoordeeld worden wat de mogelijkheden en onmogelijkheden van het nieuwe instrumentarium zijn en of dit voldoende is om de door de wetgever beoogde doelstellingen te realiseren.

1.3 BEGRIPSBEPALING EN AFBAKENING

In dit onderzoek wordt veelvuldig verwezen naar het begrip ‘malafide pandeigenaar’. Het mag duidelijk zijn dat niet elke pandeigenaar die de Woningwet overtreedt direct een malafide pandeigenaar is.

In dit onderzoek slaat het begrip op eigenaren (of beheerders) van gebouwen, bouwwerken, terreinen of erven die structureel betrokken zijn bij achterstallig onderhoud, overbewoning, hennepeteelt en andere gedragingen die leiden tot over-

trekking van de Woningwet, de Huisvestingswet en de Opiumwet.¹² In hun panden staan de brandveiligheid en het leefklimaat continu onder druk door bijvoorbeeld schimmelvorming, het ontbreken van brandmelders of het storten van vuil in tuinen of binnenterreinen van woningen. Malafide pandeigenaren hebben doorgaans meerdere panden die zij laten verloederen, waardoor de leefbaarheid van de buurt of wijk onder druk komt te staan.¹³

Dit onderzoek beperkt zich tot de bestuurs- en strafrechtelijke handhaving van de Woningwet en het gebruik van enkele sluitingsbevoegdheden die gekoppeld zijn aan de beheerovername. Het onderzoek gaat niet in op huurrechtelijke mogelijkheden die huurders hebben bij het aanspreken van malafide verhuurders (denk aan een gang naar de Huurcommissie).¹⁴ Hoewel het onderzoek focust op instrumenten die een relatie hebben met de Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet, is het voor de analyse wel van belang om kort enkele in de aanloop van deze wet besproken instrumenten te noemen. Een verkoopplicht voor malafide pandeigenaren, zoals door de Gemeente Rotterdam was voorgesteld, acht de regering tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet een te zware beperking van het eigendomsrecht van de pandeigenaren.¹⁵ Een pleidooi voor de terugkeer van de preferente schuldeiserspositie voor gemeenten die het verhaal van kosten bij malafide pandeigenaren moest verbeteren, lag volgens de regering niet in de rede.¹⁶ Als de gemeente een extra preferente positie verkrijgt, zullen volgens de regering bijvoorbeeld banken minder geneigd zijn om hypotheek te verstrekken. Ook wilde de regering wachten op de ontwikkeling van een integrale rijksincasso-visie.¹⁷ Eveneens werd niet ingewilligd de wens voor een beheerovername na herhaaldelijke overtredingen van de Opiumwet, zonder dat de eis van sluiting wordt gesteld. Het leek de regering niet wenselijk dat in een pand herhaaldelijk de Opiumwet wordt overtreden. Snel optreden met bijvoorbeeld een sluiting heeft de voorkeur.¹⁸

De regering beoogde in eerste instantie wel om in het wetsvoorstel een verhuurverbod op te nemen.¹⁹ Dit verhuurverbod zou door het college van burgemeester en wethouders (hierna: college) worden opgelegd bij een herhaalde overtreding van art. 1a of 1b Woningwet, die gepaard gaat met een bedreiging voor de leefbaarheid of een gevaar voor de veiligheid of gezondheid. Na oplegging van het

12. Brief van de Gemeente Rotterdam aan de regering, 7 maart 2011, kenmerk 620727 (Voorstel aanpak malafide pandeigenaren), p. 2. Zie ook Brief Gemeente Rotterdam aan de regering, 1 mei 2012, kenmerk 92271-922860 (Uitbreiding Rotterdamwet ter versterking van de Kwaliteitsspong Zuid'), p. 2-3; *Kamerstukken II* 2013/14, 33798, nr. 3, p. 5.

13. Zie *Kamerstukken II* 2013/14, 33798, nr. 3, p. 5; *Kamerstukken II* 2013/14, 33798, nr. 6, p. 19.

14. Zie hieromtrent 2013/14, 33798, nr. 6, p. 14.

15. *Kamerstukken II* 2013/14, 33798, nr. 3, p. 8.

16. Zie hieromtrent L.H.A. van Olst & M. Vols, 'Huisjesmelkers, bestuursdwang en kostenverhaal. Over de noodzaak van herinvoering van de gemeentelijke preferente positie', *Gst.* 2012/107.

17. *Kamerstukken II* 2013/14, 33798, nr. 3, p. 9-10 en 21.

18. *Kamerstukken II* 2013/14, 33798, nr. 3, p. 10 en 21.

19. *Kamerstukken II* 2013/14, 33798, nr. 3, p. 8.

verbod mocht een eigenaar het pand niet meer verhuren. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State en kritiek vanuit de advocatuur bleek dat dit verhuurverbod bestaande huurovereenkomsten in stand zou laten, hetgeen de effectiviteit van het instrument ernstig verzwakt. Een verhuurverbod voor alle panden van een eigenaar werd daarnaast als disproportioneel aangemerkt. De regering heeft daarom gekozen om het verhuurverbod uit het wetsvoorstel te schrappen.²⁰

1.4 ONDERZOEKSMETHODEN

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen wordt gebruikgemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Een eerste deel van het onderzoek betreft een klassieke juridische analyse. Zo is er een literatuuronderzoek verricht naar de nieuwe handhavinginstrumenten in de Woningwet en de rol die de Wet op de economische delicten speelt bij de handhaving van de Woningwet. De parlementaire stukken leidende tot de Wet versterking handhavinginstrumentarium Woningwet zijn eveneens bestudeerd. Bovendien is er systematisch jurisprudentieonderzoek uitgevoerd via het zoekstelsel <<http://uitspraken.rechtspraak.nl>>. Alle gepubliceerde uitspraken binnen het bestuursrecht die zijn gedaan tussen januari 2012 en februari 2017 die de term 'Woningwet' bevatten, zijn verzameld en geanalyseerd. Het onderzoek naar de strafrechtelijke jurisprudentie is op dezelfde wijze verricht. Bij dit laatste onderzoek is gezocht naar rechtspraak gepubliceerd tot eind maart 2017.

Het tweede deel van het onderzoek is meer empirisch van aard. Er is onderzoek gedaan naar de toepassing van de handhavinginstrumenten uit de Woningwet door middel van een analyse van gemeentelijke beleidsstukken, het afnemen van interviews en het uitvoeren van een kwantitatief onderzoek. Voor de analyse van beleidsdocumenten zijn vijftig gemeenten geselecteerd en nader onderzocht. Daarnaast zijn semigestructureerde interviews gehouden met gemeenteambtenaren die betrokken zijn bij de handhaving van de Woningwet en de aanpak van malafide pandeigenaren. Bovendien is tweemaal een enquêteverzoek verstuurd naar vijftig geselecteerde gemeenten. In de enquête wordt gevraagd hoe vaak de afzonderlijke handhavinginstrumenten in het jaar 2015 en 2016 zijn ingezet. Ten slotte is het Parket-Generaal van het Openbaar Ministerie benaderd over het totaal aantal strafvervolgingen wegens overtreding van de Woningwet in het jaar 2015.

Gedurende het gehele onderzoek hebben er besprekingen plaatsgevonden met een begeleidingscommissie bestaande uit vertegenwoordigers van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Gemeente Rotterdam en de Gemeente Breda. Ook hebben de onderzoekers in 2015, 2016 en 2017 bijna tien leer-

20. *Kamerstukken II 2013/14, 33798, nr. 3, p. 8-9 en 21-22; Kamerstukken II 2013/14, 33798, nr. 4, p. 2-4.* Zie ook *Kamerstukken II 2009/10, 32194, nr. 6, p. 14.*

kringbijeenkomsten bijgewoond.²¹ De leerkringbijeenkomsten vonden steeds plaats in gemeenten verspreid over het hele land. Tijdens de bijeenkomsten deelden gemeenteambtenaren hun ervaringen met de toepassing van het instrumentarium uit de Woningwet en de aanpak van malafide pandeigenaren. Tijdens de bijeenkomsten werd veelal ook een werkbezoek afgelegd, waarbij wijken of gebieden werden bezocht waar de leefbaarheid onder druk staat en veelvuldig overtredingen van de Woningwet en andere regelgeving plaatsvinden, door zowel pandeigenaren (staat van bouwwerken of laten gebruiken op onjuiste wijze) als gebruikers (veroorzaken van overlast).

1.5 LEESWIJZER

Het onderzoek is als volgt gestructureerd. Hoofdstuk 2 betreft een juridische analyse van het nieuwe handhavingsinstrumentarium van de Woningwet. In hoofdstuk 3 worden de resultaten uit de analyse van beleidsstukken besproken. Hoofdstuk 4 presenteert de resultaten van het kwantitatieve onderzoek en hoofdstuk 5 de resultaten van de analyse van de afgenomen interviews. Hoofdstuk 6 richt zich op de strafrechtelijke handhaving van de Woningwet. Hoofdstuk 7 bevat de conclusie van het onderzoek.

21. Deze leerkring is in 2015 opgericht na de inwerkingtreding van de Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet.

Dit hoofdstuk heeft als doel om een overzicht te geven van de verschillende voor dit onderzoek relevante bepalingen uit de Woningwet. De Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet heeft enkele bepalingen aangepast en nieuwe bepalingen aan de Woningwet toegevoegd. De wetsbepalingen worden een voor een besproken en er wordt inzicht gegeven in hun reikwijdte en de in acht te nemen toepassingscriteria.¹

Om een zo volledig mogelijk overzicht te geven, zijn naast de wettekst ook parlementaire stukken en rechtswetenschappelijke literatuur in het onderzoek betrokken. Bovendien is een systematisch jurisprudentieonderzoek uitgevoerd via het zoekstelsel <<http://uitspraken.rechtspraak.nl>>. Alle uitspraken van deze website die zijn gepubliceerd tussen januari 2012 en februari 2017 en de term 'Woningwet' bevatten, zijn verzameld. De zoekactie leverde meer dan vijftienhonderd resultaten op. Niet alle gevonden uitspraken bleken te gaan over de handhaving van de Woningwet als bedoeld in dit onderzoek. Na het doornemen van alle uitspraken bleken in totaal bijna honderd uitspraken relevant voor de beantwoording van de onderzoeksvragen die in dit onderzoek centraal staan.

Onderhavig hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Eerst wordt de betekenis van enkele centrale begrippen uitgelegd. Vervolgens worden twee bepalingen uit de Woningwet behandeld die doorgaans de grondslag vormen voor het handhavend optreden op grond van die wet. Het betreft art. 1a en 1b Woningwet.

In de daaropvolgende paragrafen wordt ingegaan op specifieke handhavingsinstrumenten die zijn aangepast of geïntroduceerd door de Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet. Zo komen achtereenvolgens de volgende instrumenten aan bod: de bestuurlijke boete uit art. 92a Woningwet, de sluitingsbevoegdheid uit art. 17 Woningwet, de bevoegdheid tot beheerovername uit art. 13b Woningwet en de bevoegdheid tot het vaststellen van een beheervergoeding uit art. 14 Woningwet.

Ten slotte volgt een korte bespreking van enkele bepalingen in andere wetten die een directe relatie hebben met de bevoegdheid neergelegd in art. 13b Woningwet.

1. Dit hoofdstuk bouwt voort op M. Vols & J.P. Hof, 'Malafide pandeigenaren en de Woningwet', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2016, nr. 2, p. 108-120.

Het gaat om de bevoegdheden uit art. 174 en 174a Gemeentewet en art. 13b Opiumwet. Ook komt de bevoegdheid uit art. 77 Ontheeningswet aan bod.

2.1 BEGRIPPEN GEBOUW, BOUWWERK, OPEN ERF EN TERREIN

De Woningwet en het Bouwbesluit 2012 bevatten enkele begrippen die hier eerst uitleg behoeven. Het gaat om de begrippen ‘gebouw’, ‘bouwwerk’ en ‘open erf of terrein’. Een gebouw wordt in art. 1 Woningwet gedefinieerd als een ‘bouwwerk dat een voor mensen toegankelijke overdekte geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt’. Het begrip bouwwerk komt oorspronkelijk uit de vroegere bouwverordening. Het heeft logischerwijs een ruimere reikwijdte dan het begrip gebouw. De betekenis van het begrip bouwwerk is in de jurisprudentie uitgekristalliseerd.² Het is een constructie van enige omvang die verbonden is met of steunt op de grond en bedoeld is om ter plaatse te functioneren. Gegeven deze definities zullen woningen en lokalen zoals bedrijfspanden of loodsen doorgaans als bouwwerk én gebouw aangemerkt kunnen worden. Sommige constructies zullen niet als gebouw, maar wel als bouwwerk gekwalificeerd kunnen worden. Te denken valt dan aan paardenbakken³, caravans⁴, dierenkooien⁵ en overige dierenafrastering.⁶ Niet alle constructies zijn bouwwerken. Zo wordt een plantenbak met losstaande bamboestokken bijvoorbeeld niet als bouwwerk aangemerkt.⁷

Het begrip open erf slaat volgens art. 1 van het Bouwbesluit 2012 op het onbebouwd deel van een erf. Het begrip erf is volgens art. 1 van Bijlage II bij Besluit omgevingsrecht een ‘al dan niet bebouwd perceel, of een gedeelte daarvan, dat direct is gelegen bij een hoofdgebouw en dat in feitelijk opzicht is ingericht ten dienste van het gebruik van dat gebouw en, voor zover een bestemmingsplan of een beheersverordening van toepassing is, deze die inrichting niet verbieden’.

Het begrip terrein slaat volgens het Bouwbesluit 2012 op een bij een bouwwerk behorend onbebouwd perceel, of een gedeelte daarvan, niet zijnde een erf.⁸

2.2 REIKWIJDTE EN HANDHAVING ART. 1B WONINGWET (BOUWBESLUIT 2012)

Sinds 2007 vormen art. 1a en 1b Woningwet veelal de grondslag voor het handhavend optreden krachtens de Woningwet.⁹ In deze paragraaf staan wij eerst stil bij art. 1b Woningwet, omdat art. 1a Woningwet is te kwalificeren als ‘vangnetbepaling’.

2. Zie ABRvS 9 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3722, r.o. 2.1.

3. Zie ABRvS 22 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1222, r.o. 1.1.

4. Zie ABRvS 25 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3625, r.o. 4.2.

5. Zie Rb. Almelo 15 maart 2012, ECLI:NL:RBALM:2012:BV9131, r.o. 6.

6. Zie ABRvS 12 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX7117, r.o. 2.1. en 2.3.

7. Zie ABRvS 5 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3977, r.o. 5.1.-5.2.

8. Zie hieromtrent ABRvS 2 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1168.

9. Zie *Kamerstukken II* 2013/14, 33798, nr. 3, p. 3.

Art. 1b Woningwet bevat een verbod om het Bouwbesluit 2012 te overtreden.¹⁰ De bepaling luidt als volgt:

1. Tenzij een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk het uitdrukkelijk toestaat, is het verboden een bouwwerk te bouwen, voor zover daarbij niet wordt voldaan aan de op dat bouwen van toepassing zijnde voorschriften, bedoeld in art. 2, eerste lid, aanhef en onderdeel a, tweede lid, aanhef en onderdeel d, derde en vierde lid.
2. Het is verboden een bestaand bouwwerk, open erf of terrein in een staat te brengen, te laten komen of te houden die niet voldoet aan de op de staat van dat bouwwerk, open erf of terrein van toepassing zijnde voorschriften, bedoeld in art. 2, eerste lid, aanhef en onderdeel b, tweede lid, aanhef en onderdeel a, en vierde lid.
3. Het is verboden een bouwwerk, open erf of terrein in gebruik te nemen, te gebruiken of te laten gebruiken, anders dan in overeenstemming met de op die ingebruikneming of dat gebruik van toepassing zijnde voorschriften, bedoeld in art. 2, eerste lid, aanhef en onderdeel c, tweede lid, aanhef en onderdeel b, derde en vierde lid.
4. Tenzij een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk het uitdrukkelijk toestaat, is het verboden een bouwwerk, dan wel deel daarvan, in stand te laten voor zover bij het bouwen daarvan niet is voldaan aan de op dat bouwen van toepassing zijnde voorschriften, bedoeld in het eerste lid.
5. Het is verboden te slopen voor zover daarbij niet wordt voldaan aan de op dat slopen van toepassing zijnde voorschriften, bedoeld in art. 2, tweede lid, aanhef en onderdelen c en d, en derde lid.

Kortweg verbiedt de bepaling om de voorschriften uit het Bouwbesluit 2012 te overtreden. Indien dat wel gebeurt, kan het college op grond van het art. 92 Woningwet de overtreder van het Bouwbesluit 2012 een herstelsanctie opleggen. Het gaat dan om een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom. Een analyse van de jurisprudentie van vóór 2012 over overtredingen van art. 1b Woningwet laat zien dat de overtreding meestal betrekking heeft op achterstallig of gebrekkig onderhoud van een bouwwerk, brandgevaar, hennepsteelt, vervuiling en andere hinderlijkheden.¹¹ Ook in de voor dit onderzoek geanalyseerde jurisprudentie van na 2012 spelen deze categorieën van overtredingen van art. 1b Woningwet en het Bouwbesluit 2012 een rol.

10. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft aangegeven dat het Bouwbesluit 2012 van toepassing kan zijn in gevallen dat de overtreding voor 1 januari 2012 heeft plaatsgevonden. Zie ABRvS 18 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:508, r.o. 4.1.

11. Zie M. Vols, 'De Woningwet en de nieuwe sloppen – Bestrijding woonoverlast anno 2012', *TBR* 2012/138.

2.2.1 *Achterstallig onderhoud en brandgevaar*

Wij hebben meerdere uitspraken gevonden waarin een herstelsanctie is opgelegd vanwege achterstallig onderhoud. Daaronder vallen bijvoorbeeld zaken rondom funderingsproblemen¹², instortende luifels¹³, verloedering¹⁴, en de verwaarlozing of het oneigenlijk gebruik van een pand.¹⁵

Daarnaast hebben wij meerdere recente uitspraken gevonden over herstelsancties die zijn opgelegd naar aanleiding van brandgevaar en/of het brandonveilig gebruik. Het gaat dan bijvoorbeeld om het ontbreken van vluchtrouteaanduidingen, brandmeldinstallaties en brandcompartimenten.¹⁶ In deze zaken wordt – net als bij zaken omtrent achterstallig of gebrekkig onderhoud – veelal opgetreden wegens een overtreding van een specifieke verbodsbepaling uit het Bouwbesluit 2012.¹⁷

2.2.2 *Illegale hotels en brandgevaar*

Anders dan in de analyse van jurisprudentie van vóór 2012, zien we in de recentere rechtspraak dat ook herstelsancties worden opgelegd vanwege brandgevaarlijke situaties in illegale logiesverblijven. Het gaat dan doorgaans om panden die via websites als Airbnb worden verhuurd aan toeristen als illegale hotelaccommodatie. Veelal wordt de overtreder vanwege overtreding van het Bouwbesluit 2012 en het bestemmingsplan gelast om het gebruik van het pand te staken en gestaakt te houden op straffe van een fikse dwangsom.¹⁸

Soms wordt op basis van de Huisvestingswet eveneens een bestuurlijke boete opgelegd.¹⁹ In enkele zaken wordt er vanwege het niet voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit 2012 (spoedeisende) bestuursdwang toegepast en wordt de over-

12. Zie ABRvS 16 januari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV1866; ABRvS 31 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY1727 en ABRvS 18 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:817; ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2862.

13. Zie ABRvS 31 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4772.

14. Zie Rb. Midden-Nederland 8 februari 2013, ECLI:NL:RBMNE:2013:BZ1025. Zie ook Rb. Midden-Nederland 8 februari 2013, ECLI:NL:RBMNE:2013:BZ1043.

15. Zie ABRvS 24 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY0987. Zie ook ABRvS 5 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:738. Zie ook ABRvS 9 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2970 (niet functionerende drainage leidt niet tot overtreding van Bouwbesluit 2003).

16. Zie Rb. Zeeland-West-Brabant 2 februari 2015, ECLI:NL:RBZWB:2015:538, r.o. 9; ABRvS 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:373; ABRvS 27 juli 2016, ECLI:NL:2016:2100.

17. Voornoemde zaken hadden bijvoorbeeld betrekking op overtreding van art. 2.6 Bouwbesluit 2012. In Rb. Limburg 29 juli 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:6399 is sprake van een logiesgebouw en voldoet de eigenaar niet aan de brandveiligheidsvoorschriften vastgelegd in art. 2.98, 2.100, 2.113, 2.117, 6.20, 6.23, 6.24, 6.26, 6.31, 6.74 en 7.12 van het Bouwbesluit 2012. Met een last onder bestuursdwang dwingt het college de eigenaar het pand te ontruimen en af te sluiten ter voorkoming van hernieuwd gebruik. Zie ook Rb. Alkmaar 12 januari 2012, ECLI:NL:RBALK:2012:59.

18. Zie ABRvS 23 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2978; JG 2016/21 m.nt. M. Vols & J.P. Hof; Rb. Amsterdam 22 juni 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:3767.

19. Zie ABRvS 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:373.

treder op basis van de Woningwet en art. 5.17 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) gelast het gebruik van het pand te staken. Op die manier wordt het pand als het ware ‘gesloten’ vanwege een overtreding van art. 1b Woningwet, zonder aan de eisen van de werkelijke sluitingsbevoegdheid in art. 17 Woningwet te voldoen.²⁰

Als de overtreeders naar de rechter stappen, blijkt dit doorgaans tevergeefs te zijn.²¹ In een enkel geval is de gang naar de rechter succesvol. Zo acht de Rechtbank Amsterdam de ‘sluiting’ als gevolg van het toepassen van bestuursdwang disproportioneel, omdat de sluiting ook kamers van een Bed & Breakfast trof die niet betrokken waren bij de overtreding.²² In een andere uitspraak beslist de Rechtbank Amsterdam dat onvoldoende is gemotiveerd waarom er sprake was van zodanig brandgevaar, dat er grond bestond voor de toepassing van spoedeisende bestuursdwang.²³

2.2.3 *Hinder en vervuiling*

Enkele door ons gevonden uitspraken gaan over vervuilde panden en andere hinderlijkheden. In deze zaken komt soms art. 7.21 Bouwbesluit 2012 aan bod. In deze bepaling is opgenomen dat een bouwwerk, open erf of terrein zich in een zodanige zindelijke staat moet bevinden dat dit geen hinder of gevaar voor de veiligheid en gezondheid van personen oplevert. De jurisprudentie gaat veelal om de uitleg van het begrip hinder. Zo oordeelt de rechtbank in een zaak omtrent stank, stofhinder en geluidsoverlast dat slechts in het geval van ernstige hinder, die binnen het normaal maatschappelijk verkeer niet behoeft te worden geduld, sprake kan zijn van een overtreding van de bepaling.²⁴

In andere zaken over vervuiling en hinderlijkheden voert het college het ruim geformuleerde art. 7.22 van het Bouwbesluit 2012 op als de overtreden bepaling, al dan niet in combinatie met een verwijzing naar art. 1a Woningwet.²⁵ Kortweg verbiedt art. 7.22 Bouwbesluit 2012 het veroorzaken van hinder door handelingen in,

20. Zie de annotatie bij ABRvS 23 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2978; JG 2016/21 m.nt. M. Vols & J.P. Hof.

21. Zie ABRvS 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:373; ABRvS 23 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2978; JG 2016/21 m.nt. M. Vols & J.P. Hof; Rb. Amsterdam (vzr.) 7 juli 2016, zaaknummer AMS 16/3889 WABOA 163 (bestuursdwang & sluiting Airbnb verhuur I); Rb. Amsterdam (vzr.) 22 augustus 2016, zaaknummer AMS 16/4657 GEMWT 299 (bestuursdwang & sluiting Airbnb verhuur II); Rb. Amsterdam (vzr.) 7 september 2016, zaaknummer AMS 16/4905 GEMWT 09 (bestuursdwang & sluiting Airbnb III); Rb. Amsterdam (vzr.) 12 september 2016, zaaknummer AMS 16/5321 (bestuursdwang & sluiting Airbnb IV).

22. Rb. Amsterdam 22 juni 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:3767.

23. Rb. Amsterdam 4 november 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:7179.

24. Zie Rb. Overijssel 20 oktober 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:4708, r.o. 4.7-4.8.

25. Zie bijvoorbeeld ABRvS 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3673, r.o. 1 en 2.2; Rb. Den Haag 25 mei 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:5681; ABRvS 24 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2332; ABRvS 6 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1855.

op of aan bouwwerken. Deze hinder kan onder andere bestaan uit rook, roet, walm, stof, stank, vocht of irriterende stoffen.

De uitspraken inzake overtreding van art. 7.22 Bouwbesluit 2012 lijken veelal te gaan om personen die lijden aan verzamelwoede (*hoarding*): bewoners die zoveel spullen verzamelen, dat er ernstig gevaar ontstaat.²⁶ Dat kan brandgevaar zijn, maar niet zelden trekt een verzameling van iets ongedierte aan of veroorzaakt de verzameling (stank)hinder. In de door ons geanalyseerde zaken waren woningen door de bewoners volgestouwd met brandbare materialen zoals karton, plastic en textiel en waren vluchtwegen verstopt geraakt of onbereikbaar geworden.²⁷

Niet altijd komt de rechter tot de conclusie dat er sprake is van een hinderlijke situatie en een overtreding van het Bouwbesluit 2012. Dit is bijvoorbeeld het geval in een zaak uit 2013 waarin een gevel volledig was begroeid met klimop. De klimop had de ramen en dakgoten van het pand inmiddels al overwoekerd. Vastgesteld was echter dat de klimop geen schadelijk en hinderlijk ongedierte aantrok. Om deze reden naam de Afdeling geen hinder aan.²⁸ De Afdeling achtte ook geen hinder aanwezig in een zaak waarin zich op een perceel houtopstanden bevonden en waarop houtachtige planten groeiden.²⁹

2.2.4 *Geschillen over wijze van handhaving*

Naast de vraag of er een overtreding van art. 1b Woningwet heeft plaatsgevonden, spelen ook geschillen over de wijze van handhaving een rol in de jurisprudentie in de periode van 2012 tot en met 2017. Enkele zaken gaan over de motivering van het handhavingsbesluit. Als de overtreder meerdere voorzieningen dient te treffen om de overtreding van het Bouwbesluit 2012 te beëindigen, moet het college de noodzaak van elke te treffen voorziening afzonderlijk en duidelijk motiveren.³⁰

Bij het toepassen van spoedeisende bestuursdwang dient het college het besluit zo spoedig mogelijk op schrift te stellen,³¹ zodat het mogelijk is voor de overtreder om

26. Zie ABRvS 22 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX5271, *Jurisprudentie voor Gemeenten* 12.0066 m.nt. M. Vols. Zie ook R. Cramer & M. Vols, 'Hoarding disorder and the legal system: a comparative analysis of South African and Dutch law', *International Journal for Law and Psychiatry* 2016, 49, p. 114-123.

27. Zie Rb. Amsterdam 11 maart 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:1116; ABRvS 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1440; Rb. Amsterdam 3 maart 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:1267; ABRvS 6 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1855.

28. Zie ABRvS 28 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:934, r.o. 3.1. De rechtbank heeft in deze zaak echter anders geoordeeld en concludeerde dat er wel sprake was van een hinderlijke situatie. Zie Rb. Rotterdam 14 februari 2013, ECLI:NL:RBROT:2013:BZ2452, r.o. 5.3. en 5.4.

29. Zie ABRvS 16 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1339, r.o. 4.3.

30. Zie Rb. Amsterdam 17 december 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:9409, r.o. 2.2.-2.3. Zie ook ABRvS 18 januari 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BX3481, r.o. 3.4.3.

31. Zie ABRvS 8 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV3228, r.o. 2.3.1.

bezwaar en beroep in te stellen. Het besluit met betrekking tot bestuursdwang is echter niet onrechtmatig als het college te laat is met de opschriftstelling.³²

In een uitspraak van de Rechtbank Amsterdam uit 2015 omtrent verzamelwoede komt naar voren dat er in dit soort zaken niet altijd tot spoedeisende bestuursdwang mag worden overgegaan. Dit is slechts het geval wanneer er sprake is van 'acuut brandgevaar'. Indien er niet kan worden gesproken van een spoedeisende situatie, is het volgens de rechtbank van belang dat aan de overtreder een begunstigingstermijn wordt verleend.³³

Daarnaast zijn er uitspraken die betrekking hebben op de invordering van een verbeurde dwangsom. In een uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant mag de overtreder de gehele dwangsom verbeuren, ook al heeft hij de last ten dele uitgevoerd binnen de begunstigingstermijn.³⁴

Een andere regel over de last onder dwangsom die is terug te vinden in de jurisprudentie, is dat van een professioneel verhuurder mag worden verwacht dat hij de werkzaamheden van een medewerker bij ziekte overdraagt aan een ander. Dit brengt met zich mee dat de opgelegde dwangsom wordt verbeurd wanneer niet is voldaan aan de bijbehorende last als gevolg van ziekte van de verantwoordelijke medewerker van de verhuurder.³⁵

Een apart probleem betreft het binnentreden tegen de wil van de bewoner. In een zaak van de Afdeling uit 2014 had een medewerker van de GGD meerdere klachten over de ernstige vervuiling ontvangen van omwonenden. Naar aanleiding van deze klachten had de bouwinspecteur een bezoek gebracht aan de woning. Ondanks dat hij niet werd binnengelaten, kon hij wel de vervuiling constateren door via de ramen naar binnen te kijken. In een dergelijke situatie mag de burgemeester een machtiging tot binnentreden afgeven. Indien de grondslag van de machtiging tot binnentreden is gebaseerd op de Algemene wet op het binnentreden (hierna: Awbi) is het binnentreden niet in strijd met het recht op privéleven.³⁶

In beginsel geldt er een handhavingplicht voor het college, er is immers een algemeen belang met de handhaving van de wet gemoeid.³⁷ In de jurisprudentie leveren bijzondere omstandigheden echter een uitzondering op. Dit is onder andere het geval wanneer er concreet zicht op legalisatie bestaat. Het ijkpunt is in derge-

32. Zie ABRvS 9 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2538, r.o. 6.2.

33. Zie Rb. Amsterdam 3 maart 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:1267, r.o. 5.3.

34. Zie Rb. Oost-Brabant 3 oktober 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:5604, r.o. 18.

35. Zie Rb. Rotterdam 16 mei 2012, ECLI:NL:RBROT:2012:BW6065, r.o. 14.

36. Zie ABRvS 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1440, r.o. 3.2-3.3. Zie ook Rb. 's-Gravenhage 11 januari 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BX2063; ABRvS 19 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY6701; Rb. Amsterdam 20 juni 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:6074; ABRvS 23 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY9184; Rb. Oost-Brabant 6 maart 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:1044; ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4085 en ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4097.

37. Zie over de beginselplicht: F.R. Vermeer, *Gedogen door bestuursorganen*, Deventer: Kluwer 2010. Zie ook Rb. Rotterdam 19 november 2009, *Jurisprudentie voor Gemeenten* 10.0085 m.nt. M. Vols.

lijke gevallen het moment van het besluit op bezwaar.³⁸ Als er zicht is op legalisatie, is de overtreder gehouden een vergunning aan te vragen.³⁹

Indien zich geen bijzondere omstandigheden voordoen, is het college verplicht om handhavend op te treden tegen een overtreding van de Woningwet. Indien de overtreding wordt veroorzaakt door meerdere personen, dan is het niet altijd noodzakelijk om handhavend op te treden tegen alle overtreders. Dat beslist de Afdeling in een zaak van 2012 waarin de verhuurder stelt dat de overtreding is veroorzaakt door de huurders. Het college handelde volgens de Afdeling niet in strijd met het verbod van willekeur door alleen de verhuurder aan te schrijven, omdat de verhuurder het pand al jaren verwaarloosde.⁴⁰

In het kader van verhaal van kosten gemaakt vanwege het toepassen van bestuursdwang, kan nog een artikel van Van Olst & Vols worden genoemd. Zij voorzien problemen bij het verhaal indien het vermogen van een pandeigenaar bestaat uit gebouwen die zijn (over)verhypothekeerd.⁴¹ Bij executoriale verkoop heeft de hypotheekhouder een hoger gerangschikte positie dan het college (art. 3:278 jo. 279 BW). Dit betekent dat het bedrag ter hoogte van de vordering van de hypotheeknemer eerst wordt verhaald op de executieopbrengst. Vaak staan de panden financieel 'onder water', waardoor de gemeente vervolgens achter het net vist. Een preferente schuldeiserspositie van de gemeente zou een mogelijke oplossing zijn voor dit probleem. De regering heeft deze optie bij het opstellen van het wetsvoorstel Versterking handhavinginstrumentarium Woningwet overwogen, maar kwam tot de conclusie dat hieraan te veel negatieve consequenties zijn verbonden. Indien de gemeente een preferente schuldeiserspositie toekomt, zullen banken volgens de regering niet snel meer overgaan tot het verstrekken van een hypothecaire lening.⁴²

2.3 REIKWIJDTE EN HANDHAVING ART. 1A WONINGWET (ZORGPLICHTEN)

Art. 1a Woningwet valt de kwalificeren als 'vangnetbepaling'. In het geval dat art. 1b Woningwet onvoldoende grondslag biedt voor handhavend optreden, kan bij gevaarlijke en/of onveilige situaties worden teruggevallen op art. 1a Woningwet. Laatstgenoemde bepaling luidt als volgt:

1. De eigenaar van een bouwwerk, open erf of terrein of degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het daaraan treffen van voorzieningen draagt er zorg voor dat als gevolg van de staat van dat bouwwerk, open erf of terrein geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat dan wel voortduurt.

38. Zie ABRvS 11 januari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV0575, r.o. 2.1 en 2.3.1.

39. Zie Rb. Rotterdam 31 januari 2013, ECLI:NL:RBROT:2013:BZ1114, r.o. 5.

40. Zie ABRvS 2 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW4519, r.o. 2.4.1.

41. L.H.A. van Olst & M. Vols, 'Huisjesmelkers, bestuursdwang en kostenverhaal. Over de noodzaak van herinvoering van de gemeentelijke preferente positie', *Gst.* 2012/107.

42. *Kamerstukken II* 2013/14, 33798, nr. 3, p. 9.

2. Een ieder die een bouwwerk bouwt, gebruikt, laat gebruiken of sloopt, dan wel een open erf of terrein gebruikt of laat gebruiken, draagt er, voor zover dat in diens vermogen ligt, zorg voor dat als gevolg van dat bouwen, gebruik of slopen geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat dan wel voortduurt.
3. De eigenaar van een bouwwerk of degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het daaraan treffen van voorzieningen onderzoekt, of laat onderzoek uitvoeren naar, de staat van dat bouwwerk, voor zover dat bouwwerk behoort tot bij ministeriële regeling vast te stellen categorieën bouwwerken waarvan is vast komen te staan dat die een gevaar voor de gezondheid of de veiligheid kunnen opleveren.

Bij ministeriële regeling worden voorschriften gegeven omtrent het onderzoek. De Afdeling heeft nadrukkelijk aangegeven dat art. 1a Woningwet pas in beeld komt indien geen andere specifieke bepaling – zoals art. 1b Woningwet – van toepassing is.⁴³ Art. 1a Woningwet moet dus worden gezien als een laatste redmiddel en als zodanig worden ingezet.

In de praktijk lijkt het karakter van art. 1a Woningwet als vangnetbepaling onder druk te staan. In de jurisprudentie komt het namelijk geregeld voor dat het college ten aanzien van een en hetzelfde feit zowel een overtreding van art. 1b Woningwet alsook een overtreding van art. 1a Woningwet noemt als reden voor handhavend optreden. Veelal levert dat geen problemen op bij de rechter. Zo accepteert de Rechtbank Den Haag dat explosiegevaar veroorzaakt door het opslaan van chemische stoffen in een pand zowel een overtreding van art. 7.22 Bouwbesluit 2012 oplevert als een overtreding van art. 1a Woningwet.⁴⁴ Ook in zaken over panden waarin een hennepplantage of drugslaboratorium is aangetroffen of zaken omtrent vervuilde panden wordt zowel een overtreding van het Bouwbesluit 2012 als art. 1a Woningwet gesteld en door de rechter aangenomen.⁴⁵

2.3.1 *Zorgplicht in lid 1 voor eigenaar*

In lid 1 van art. 1a Woningwet wordt een zorgplicht opgelegd aan de eigenaar van een bouwwerk, open erf of terrein of degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het daaraan treffen van voorzieningen (hierna wordt korthedshalve slechts verwezen naar de eigenaar). Hij dient er zorg voor te dragen dat de staat van het bouwwerk geen gevaar oplevert voor de gezondheid of veiligheid. Het is daarbij niet van belang of dit gevaar door de eigenaar zelf wordt veroorzaakt.

De zorgplicht uit lid 1 speelt een rol in enkele door ons onderzochte gerechtelijke uitspraken. De Afdeling oordeelt dat de zorgplicht bijvoorbeeld van toepassing is

43. Zie o.a. ABRvS 7 april 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM0179; ABRvS 22 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV6520; ABRvS 9 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2538; Rb. Limburg 22 december 2014, ECLI:NL:RBLIM:2014:11187.

44. Zie Rb. Den Haag 25 mei 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:5681.

45. Zie ABRvS 24 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2332.

in een zaak over een brand waarbij asbestdeeltjes vrijkwamen. De eigenaar van het afgebrande gebouw had deze asbestdeeltjes niet laten verwijderen door een asbestverwijderingsbedrijf. Daarom is aan hem een last onder bestuursdwang opgelegd. De Afdeling stelt vast dat de zorgplicht rust op de eigenaar van het perceel, ondanks het feit dat de brand niet door hem was veroorzaakt.⁴⁶ De extra kosten voor verwijdering van het asbest komen ook voor rekening van de eigenaar als blijkt dat in een bouwwerk asbest is verwerkt, zelfs als de eigenaar onbekend was met de aanwezigheid hiervan.⁴⁷

In een andere zaak over asbest ging het college over tot spoedeisende bestuursdwang wegens overtreding van art. 1a Woningwet. De overtreder die bezig was zijn pand met asbesthoudende materialen illegaal te slopen, stelde dat de toepassing van bestuursdwang buitenproportioneel was. De Afdeling was het daarmee oneens. De overtreder had namelijk de bestuursdwang gesaboteerd, waardoor het college niet kon volstaan met het afdekken van het materiaal. Het college heeft daarom het asbest laten afvoeren. Daarnaast heeft het college een asbestinventarisatie-onderzoek laten uitvoeren, zodat met zekerheid kon worden gesteld dat alle asbestdeeltjes waren verwijderd. Het college heeft volgens de Afdeling juist gehandeld.⁴⁸

Dat optreden tegen asbest niet altijd op basis van art. 1a Woningwet hoeft te geschieden, bewijst een zaak uit 2015. In deze asbestzaak past het college vanwege een overtreding van art. 1b Woningwet spoedeisende bestuursdwang toe in de vorm van onmiddellijke sluiting en verzegeling van een geheel pand.⁴⁹ De Afdeling is van mening dat het college bevoegd is tot handhavend optreden en acht de sluiting niet disproportioneel.⁵⁰

Naast het gevaar van asbest wordt in de recente jurisprudentie geaccepteerd dat ook acuut instortingsgevaar, explosiegevaar of na-smeulende afvalstoffen vallen onder art. 1a lid 1 Woningwet. Het college mag bij een dergelijk gevaar spoedeisende bestuursdwang toepassen.⁵¹ Ook een verrotte dakkapel in combinatie met de voorspelling dat hevige sneeuwval wordt verwacht, kan volgens de Afdeling een grond zijn voor het toepassen van spoedeisende bestuursdwang krachtens art. 1a lid 1 Woningwet.⁵²

46. Zie ABRvS 18 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2242, r.o. 4.2.

47. Zie ABRvS 24 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY0987, r.o. 6.2. en 12.1.

48. Zie ABRvS 5 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX6518, r.o. 3.1.

49. Het gaat meer specifiek om overtreding van art. 3.66 lid 1 van het Bouwbesluit 2012.

50. Zie ABRvS 22 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2289, r.o. 4.2-5.1.

51. Zie ABRvS 11 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX1021, r.o. 2.4.2; ABRvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3550, r.o. 5-5.3; ABRvS 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1053; Rb. Den Haag 25 mei 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:5681; Rb. Limburg 23 november 2016, ECLI:NL:RBLIM:2016:10057.

52. Zie ABRvS 6 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW7590, r.o. 2.2.3.

2.3.2 *Zorgplicht in lid 2 voor bouwer, gebruiker en sloper*

Niet alleen de eigenaar van een bouwwerk heeft een zorgplicht, maar ook de bouwer, gebruiker en sloper. Deze zorgplicht is terug te vinden in lid 2 van art. 1a Woningwet. Bij de bouwer, gebruiker of sloper ligt de verantwoordelijkheid, voor zover dit in zijn vermogen ligt, dat door het bouwen, gebruiken of slopen geen gevaar ontstaat of voortduurt voor de gezondheid en veiligheid. Deze zorgplicht geldt ook voor diegene die het bouwwerk, open erf of terrein laat gebruiken. De eigenaar of beheerder van een pand kan zo ook verantwoordelijk zijn voor gedragingen van gebruikers (zoals huurders) van dat pand.

Ook de zorgplicht uit lid 2 komt aan de orde in de door ons geanalyseerde jurisprudentie. Zo bepaalt de Afdeling dat de zorgplicht niet zo ver reikt, dat van de gebruiker kan worden verlangd 'dat hij inzicht verschaft in de bouwkundige staat van zijn woning'. Indien het college deze informatie wil hebben, moet het hier zelf onderzoek naar doen.⁵³

In weer een andere uitspraak van de Afdeling gaat het om ongedierte in een goederenopslag die zich bevond in een garage zonder vloer. Het college ging over tot bestuursdwang en liet de goederenopslag afvoeren. Volgens de Afdeling strekte de toegepaste bestuursdwang niet verder dan noodzakelijk voor de beëindiging van de overtreding. Het college mocht in deze zaak handhavend optreden.⁵⁴

Een andere uitspraak over art. 1a lid 2 Woningwet laat zien dat het college niet mag overgaan tot bestuursdwang indien er inmiddels afspraken zijn gemaakt met de overtreder.⁵⁵ In weer een andere casus oordeelt de Afdeling dat art. 1a lid 2 Woningwet niet ziet op hinder veroorzaakt door het parkeren van auto's op de openbare weg.⁵⁶

De jurisprudentie laat ook zien dat art. 1a lid 2 Woningwet geregeld wordt aangehaald in zaken over hennepteelt. In deze zaken laat de eigenaar van een bouwwerk veelal de gebruiker het bouwwerk op een brandonveilige manier gebruiken.⁵⁷ In juridische zin draait dit soort zaken voornamelijk over het kostenverhaal bij verhuur en onderverhuur en over de hoogte van de kosten.⁵⁸ De terugkerende vraag is of de persoon die zijn woning, garagebox, vakantieaccommodatie of container (onder)verhuurt als overtreder kan worden aangemerkt indien de huurder hierin een hennepkwekerij exploiteert. Hierover is inmiddels een lijn te ontdekken in de jurisprudentie. Door de Afdeling is aangenomen dat de (onder)verhuurder of

53. Zie ABRvS 11 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1089, r.o. 1.2.

54. Zie ABRvS 15 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:41, r.o. 4.1. en 6.2.

55. Zie Rb. Midden-Nederland 28 juni 2013, ECLI:NL:RBMNE:2013:3263, r.o. 10.

56. Zie ABRvS 1 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:268.

57. Zie bijvoorbeeld ABRvS 3 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR4011, *Jurisprudentie voor Gemeenten* 11.0068 m.nt. M. Vols; ABRvS 9 februari 2011, *Jurisprudentie voor Gemeenten* 11.0038 m.nt. M. Vols; Rb. Rotterdam 30 december 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:10083.

58. Zie bijvoorbeeld ABRvS 27 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3206, r.o. 5.1; ABRvS 23 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2969.

beheerder is aan te merken als overtreder wanneer hij zijn zorgplicht heeft geschonden.⁵⁹ De zorgplicht houdt in dat de verhuurder/beheerder zich dient te informeren over het gebruik van het bouwwerk, een deugdelijke administratie dient te voeren en controlebezoeken dient te brengen aan het bouwwerk. Extra waakzaamheid wordt verlangd wanneer de huurpenningen contant worden voldaan.

De omstandigheid dat de verhuurder in de zin van de Opiumwet strafrechtelijk geen verwijt kan worden gemaakt, neemt zijn zorgplicht volgens de Afdeling niet weg. Ook blijft de zorgplicht bestaan en kan de verhuurder deze zorgplicht schenden wanneer in de huurovereenkomst is vastgelegd dat er geen hennepkwekerij mag worden geëxploiteerd in het verhuurde bouwwerk.⁶⁰

Soms wordt geen schending van de zorgplicht aangenomen. Dit was onder andere het geval in een zaak uit 2012 waarbij een hennepkwekerij werd aangetroffen in een woning waarvan de mede-eigenaren hun affectieve relatie hadden verbroken. De man had de vrouw de toegang tot de woning ontzegd. Tevens was afgesproken dat de verkoop van de woning zou worden geregeld door de man. Nu de vrouw slechts telefonisch contact had met de man en intensiever contact onmogelijk was als gevolg van de verstoorde relatie, merkte de Afdeling de vrouw niet aan als overtreder.⁶¹

In een andere zaak uit datzelfde jaar oordeelde de Afdeling eveneens dat de particuliere verhuurder niet als overtreder is aan te merken. De verhuurder had namelijk recentelijk de woning betreden voor de vervanging van een dakraam. Bij zijn bezoek had hij geen hennepkwekerij aangetroffen. Bovendien had hij zelf contact opgenomen met de politie, zodra hij bekend was geworden met de hennepsteelt.⁶²

In een zaak uit 2013 besliste de Afdeling eveneens dat een professionele verhuurder voldeed aan zijn zorgplicht. De reden was dat de medewerkers van de verhuurder het appartementencomplex meerdere malen hadden bezocht in verband

59. Zie ABRvS 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3681, r.o. 3.1. Zie ook Rb. Alkmaar 24 mei 2012, ECLI:NL:RBALK:2012:BW7286, r.o. 10; ABRvS 15 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV5071, r.o. 2.3.1; ABRvS 25 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW3837, r.o. 2.7; ABRvS 30 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW6936, r.o. 2.2.3; ABRvS 1 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX3247, r.o. 2.4.1; ABRvS 5 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX6504, r.o. 5.1; ABRvS 26 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX6504; ABRvS 24 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY1047, r.o. 4.1; ABRvS 31 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY1721, r.o. 3.1; ABRvS 7 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY2515, r.o. 2.1; ABRvS 17 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7708, r.o. 2.1; ABRvS 22 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA0660, r.o. 3; ABRvS 4 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:992, r.o.4.2; ABRvS 4 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2256, r.o. 2.4; ABRvS 24 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2640, r.o. 3.2; ABRvS 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:195, r.o. 4.1; Rb. Noord-Holland 10 april 2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:2901, r.o. 7; ABRvS 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:241, r.o. 2.1; ABRvS 23 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2969, r.o. 2.2.

60. Zie ABRvS 16 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY8545, ro. 5.1.

61. Zie ABRvS 25 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW3898, r.o. 2.4.1.

62. Zie ABRvS 2 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW4516, r.o. 2.2.3.

met de wisseling van huurders. Daarnaast was er grootschalig onderhoud gepleegd aan het pand en was de administratie van de verhuurder op orde.⁶³ In een zaak uit 2014 werd een vergelijkbare conclusie getrokken door de Afdeling. De verhuurder had het beheer overgedragen aan een NVM-makelaar. Zelf was hij na een beroerte opgenomen in een verpleegtehuis. Om deze redenen kon de verhuurder volgens de Afdeling niet worden aangemerkt als overtreder van art. 1a lid 2 Woningwet.⁶⁴

2.3.3 *Onderzoeksplicht in lid 3*

De Wet versterking handhavinginstrumentarium Woningwet heeft een onderzoeksplicht toegevoegd aan art. 1a Woningwet. De introductie van de onderzoeksplicht is het gevolg van een aantal incidenten.⁶⁵ Het betreft incidenten waarbij gevelconstructies en galerijvloeren bij oude flatgebouwen of RVS-ophangconstructies in zwembaden bezweken of het ging om branddoorslag bij woningen door onvolkomen brandscheiding in dakconstructies.⁶⁶

De wetgever acht het van belang dat bij elk bouwwerk dat een gevaar loopt, wordt onderzocht of dit gevaar zich ook daadwerkelijk voordoet.⁶⁷ De onderzoeksplicht richt zich niet slechts op bouwwerken met een openbaar karakter,⁶⁸ maar betreft wel alleen de technische staat van bouwwerken. Er geldt geen onderzoeksplicht met betrekking tot de gebruiksvoorschriften die in het Bouwbesluit 2012 zijn opgenomen.⁶⁹

De onderzoeksplicht geldt niet voor alle panden. Tot het doen van onderzoek kan het college een eigenaar pas verplichten indien het betreffende bouwwerk valt onder de bij ministeriële regeling vastgestelde categorieën bouwwerken die een gevaar kunnen opleveren voor de gezondheid of veiligheid.⁷⁰ Het moet gaan om categorieën bouwwerken waarvan uit onderzoek is gebleken dat er evidente veiligheids- en of gezondheidsrisico's aanwezig zijn of kunnen ontstaan.⁷¹ In de ministeriële regeling kunnen ook voorschriften worden gegeven over het onderzoek: bijvoorbeeld omtrent de inhoud van het onderzoek, de eisen aan de uitvoering van het onderzoek, de wijze van rapportage en de termijn waarbinnen het onderzoek moet zijn afgerond.⁷² De kosten voor het onderzoek worden neergelegd bij de eige-

63. Zie ABRvS 30 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY9935, r.o. 3.1.

64. Zie ABRvS 10 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3350, r.o. 3.1.

65. *Kamerstukken II* 2013/14, 33798, nr. 3, p. 7-8 en 21; *Kamerstukken II* 2013/14, 33798, nr. 6, p. 6-7.

66. *Kamerstukken II* 2013/14, 33798, nr. 3, p. 10. Zie ook *Kamerstukken II* 2014/15, Aanhangsel, 997 en 999.

67. *Kamerstukken II* 2013/14, 33798, nr. 3, p. 10.

68. *Kamerstukken II* 2013/14, 33798, nr. 6, p. 17.

69. *Kamerstukken II* 2013/14, 33798, nr. 6, p. 7.

70. *Kamerstukken II* 2013/14, 33798, nr. 6, p. 7.

71. *Kamerstukken II* 2013/14, 33798, nr. 3, p. 22.

72. *Kamerstukken II* 2013/14, 33798, nr. 6, p. 16-17.

naren dan wel een derde die uit anderen hoofde een bevoegdheid heeft.⁷³ Tegen het niet-naleven van de onderzoeksplicht kan door het college worden opgetreden met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom.⁷⁴

De onderzoeksplicht beperkt de werking van de zorgplichten uit lid 1 en 2 van art. 1a Woningwet niet.⁷⁵ Er bestaat ook geen discrepantie tussen art. 1a lid 3 Woningwet en de regels uit het Bouwbesluit 2012. In lid 3 is een verplichting opgenomen tot het doen van onderzoek naar de feitelijke technische staat van een bouwwerk. De kwaliteitseisen waaraan een bouwwerk vervolgens dient te voldoen, zijn opgenomen in het Bouwbesluit 2012.⁷⁶

In de door ons geanalyseerde jurisprudentie speelt art. 1a lid 3 Woningwet geen rol. Dat is te verklaren door de recente inwerkingtreding van twee bepalingen die de onderzoeksplicht nader uitwerken. Deze bepalingen zien op de incidenten rondom gevelconstructies en galerijvloeren bij oude flatgebouwen en RVS-ophangconstructies in zwembaden die hebben geleid tot de introductie van art. 1a lid 3 Woningwet. In de Regeling Bouwbesluit 2012 staan sinds 2016 twee bepalingen die de onderzoeksverplichting voor twee categorieën bouwwerken vastleggen. Art. 5.11 Regeling Bouwbesluit 2012 legt de verplichting vast voor galerijflats en art. 5.12 voor zwembaden die zijn bedoeld als badinrichting.

2.4 OPLEGGEN BESTUURLIJKE BOETE OP BASIS VAN ART. 92A WONINGWET

Art. 92a Woningwet verschaft het college de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen bij overtreding van de voorschriften uit het Bouwbesluit 2012. De bepaling luidt als volgt:

1. Het bevoegd gezag kan een bestuurlijke boete opleggen ter zake van een overtreding van het verbod van art. 1b, indien de overtreder minder dan twee jaar voorafgaande aan die overtreding een overtreding van art. 1b heeft begaan.
2. De bestuurlijke boete, bedoeld in het eerste lid, bedraagt ten hoogste het bedrag dat is vastgesteld voor de derde categorie, bedoeld in art. 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.
3. Indien de overtreding, bedoeld in het eerste lid, gepaard gaat met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of veiligheid kan het bevoegd gezag de bestuurlijke boete verhogen tot ten hoogste het bedrag dat is vastgesteld voor de vierde categorie, bedoeld in art. 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.
4. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere voorschriften worden gegeven over de hoogte van de bestuurlijke boete.

73. *Kamerstukken II 2013/14, 33798, nr. 3, p. 10-11.*

74. *Kamerstukken II 2013/14, 33798, nr. 3, p. 11.*

75. *Kamerstukken II 2013/14, 33798, nr. 3, p. 11.*

76. *Kamerstukken II 2013/14, 33798, nr. 6, p. 15-16.*

De mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete wegens een overtreding van art. 1b Woningwet is geïntroduceerd met de Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet. Deze nieuwe bevoegdheid is volgens de wetgever nodig, omdat overtredingen van het Bouwbesluit 2012 die 'heel gemakkelijk ongedaan worden gemaakt en anderzijds heel gemakkelijk en snel weer worden begaan' het best met een 'lik-op-stuksanctie' kunnen worden aangepakt.⁷⁷ De last onder dwangsom en een last onder bestuursdwang zouden in dat geval te weinig effect en onvoldoende afschrikwekkende werking hebben.⁷⁸ Daarbij komt dat strafrechtelijke vervolging op grond van de Wet op de economische delicten veelal niet opportuun is, een langdurig proces betreft en gezien wordt als een te zwaar middel.⁷⁹

De bestuurlijke boete is bedoeld voor de categorie overtreders en overtredingen waarvoor herstelsancties niet voldoende effectief zijn, maar waarvoor strafrechtelijke handhaving te vergaand en ongeschikt is.⁸⁰

De boete kan voor alle mogelijke overtredingen van art. 1b Woningwet worden opgelegd. De overtreding kan betrekking hebben op het bouwen, gebruiken, slopen van bouwwerken, als ook de staat van bouwwerken. Voorbeelden van overtredingen waarop een bestuurlijke boete kan volgen, zijn het schenden van technische voorschriften uit het Bouwbesluit 2012 zoals het voldoen aan de eisen van sterkte aan de constructie en het niet voldoen aan de eisen van brandcompartimentering.⁸¹ Ook overtreding van niet-technische voorschriften uit het Bouwbesluit 2012 kunnen leiden tot het opleggen van een bestuurlijke boete. De regering noemt bijvoorbeeld het blokkeren van een vluchtroute, overbewoning en het niet doen van een melding inzake brandveilig gebruik.⁸²

De wetgever verwacht dat de bestuurlijke boete een grotere afschrikwekkende werking heeft dan strafrechtelijke vervolging op basis van de Wet op de economische delicten, omdat het tijdsverloop tussen de constatering van de overtreding en de oplegging van de sanctie bij de bestuurlijke boete korter is.⁸³ De bestuurlijke boete is een 'snel en slagvaardig instrument'.⁸⁴

Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet is gediscussieerd over de vraag wanneer een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. In de eerste versie van het wetsvoorstel was het opleggen alleen mogelijk als de overtreder minder dan twee jaar voorafgaande aan de overtreding van art. 1b Woningwet eenzelfde of vergelijkbare over-

77. *Kamerstukken II 2013/14, 33798, nr. 6, p. 10.*

78. *Kamerstukken II 2013/14, 33798, nr. 6, p. 10.*

79. *Kamerstukken II 2013/14, 33798, nr. 6, p. 10 en 26; Kamerstukken I 2013/14, 33798, nr. C, p. 5.*

80. *Kamerstukken II 2013/14, 33798, nr. 3, p. 7.*

81. *Kamerstukken II 2013/14, 33798, nr. 3, p. 16.*

82. *Kamerstukken II 2013/14, 33798, nr. 3, p. 16.*

83. *Kamerstukken II 2013/14, 33798, nr. 6, p. 11.*

84. *Kamerstukken II 2013/14, 33798, nr. 6, p. 10.*

trekking had begaan.⁸⁵ Enkele Kamerfracties vroegen tijdens de parlementaire behandeling waarom het niet mogelijk is om direct een bestuurlijke boete op te leggen na een enkele overtreding van de Woningwet.⁸⁶ Volgens de regering is dat niet gewenst, omdat de Woningwet in beginsel niet gericht is op bestraffing maar op herstel. Pas bij een terugkerende overtreding is bestraffing op zijn plaats.⁸⁷

De Tweede Kamer verwerpt vervolgens een amendement dat beoogt art. 92a Woningwet zodanig aan te passen, dat het mogelijk wordt om direct een bestuurlijke boete op te leggen vanwege een overtreding van art. 1b Woningwet die gepaard gaat met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of veiligheid.⁸⁸ Wel neemt de Tweede Kamer een ander amendement aan dat het mogelijk maakt om een bestuurlijke boete op te leggen als de overtreder minder dan twee jaar voorafgaande aan die overtreding een overtreding van art. 1b heeft begaan. Daarmee vervalt de eis dat aan de overtreding eenzelfde of vergelijkbare overtreding vooraf moet gaan.⁸⁹ Het is niet vereist dat de overtredingen in hetzelfde pand hebben plaatsgevonden. Bepalend is dat de overtreding is begaan door dezelfde overtreder.⁹⁰

De regering geeft tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet aan dat gemeenten afspraken zullen moeten maken met het Openbaar Ministerie over situaties waarin de bestuurlijke boete uit art. 92a Woningwet en strafrechtelijke handhaving op basis van de Wet op de economische delicten aan de orde zijn. In verband met het *nebis-in-idem*-beginsel is het immers niet toegestaan dat de overtreder twee keer wordt bestraft voor dezelfde overtreding.⁹¹ De regering wijst op art. 5:44 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), waarin een algemene regel is opgenomen over de onderlinge afstemming. Als geen afspraken zijn gemaakt, moeten alle overtredingen eerst worden voorgelegd aan het Openbaar Ministerie alvorens het college een bestuurlijke boete oplegt.⁹²

Uit art. 92a lid 2 Woningwet blijkt dat het bedrag van de bestuurlijke boete niet hoger mag zijn dan een geldsom van de derde categorie zoals bepaald in art. 23 lid 4 Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr). Als door de overtreding echter een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of veiligheid is ontstaan, kan de boete worden verhoogd tot aan het bedrag van de vierde categorie (art. 92a lid 3 Woningwet jo. art. 23 lid 4 Sr). Over de hoogte van de boete kun-

85. *Kamerstukken II 2013/14, 33798, nr. 2, p. 4; Kamerstukken II 2013/14, 33798, nr. 3, p. 16-17 en 26.*

86. *Kamerstukken II 2013/14, 33798, nr. 6, p. 25 en 27.*

87. *Kamerstukken II 2013/14, 33798, nr. 6, p. 25.* Zie ook O.J.D.M.L. Jansen, 'Handhaving door de andere overheid', *Gst.* 2015, 86, voetnoot 23.

88. *Kamerstukken II 2013/14, 33798, nr. 8.*

89. *Kamerstukken II 2013/14, 33798, nr. 12.*

90. *Kamerstukken II 2013/14, 33798, nr. 3, p. 16.*

91. *Kamerstukken I 2013/14, 33798, C, p. 8.*

92. *Kamerstukken II 2013/14, 33798, nr. 6, p. 26.*

nen bij algemene maatregel van bestuur voorschriften worden gegeven (art. 92a lid 4 Woningwet).⁹³

In de door ons verzamelde en geanalyseerde jurisprudentie speelt de bestuurlijke boete uit art. 92a Woningwet nauwelijks een rol van betekenis. In één (niet online gepubliceerde) uitspraak komt de bestuurlijke boete aan de orde. In deze casus legt het college van de Gemeente Rotterdam een bestuurlijke boete van € 4000 op wegens overtreding van art. 1b Woningwet.⁹⁴ Een inspecteur had kort na het opleggen van een last onder dwangsom in verband met een overtreding in pand A een overtreding in pand B van dezelfde eigenaar geconstateerd. Er was sprake van recidive binnen twee jaren na constatering van de overtreding in pand A. De Rechtbank Rotterdam oordeelt dat er geen sprake is van schending van het verbod van *détournement de pouvoir*, het beginsel van *fair play* en het gelijkheidsbeginsel. Het ingestelde beroep wordt ongegrond verklaard.

2.5 SLUITEN OP BASIS VAN ART. 17 WONINGWET

Het college kan op basis van art. 17 Woningwet besluiten om een gebouw, open erf of terrein te sluiten.⁹⁵ De bepaling luidt als volgt:

1. Indien herhaaldelijke overtreding van art. 1a of art. 1b naar het oordeel van het bevoegd gezag gepaard gaat met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of de veiligheid, kan het bevoegd gezag besluiten dat gebouw, open erf of terrein te sluiten. Het bevoegd gezag kan van de overtreder de ingevolge art. 5:25 van de Algemene wet bestuursrecht verschuldigde kosten invorderen bij dwangbevel.
2. Het bevoegd gezag bepaalt in het besluit, bedoeld in het eerste lid, de duur van de sluiting.

Volgens de bepaling kan het college overgaan tot sluiting, indien art. 1a of 1b Woningwet ‘herhaaldelijk wordt overtreden’. Daarnaast is vereist dat de overtreding gepaard gaat met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of veiligheid.

De Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet heeft geleid tot een aanpassing van de tekst van art. 17 Woningwet. Zo eist de nieuwe bepaling niet meer dat er een ‘klaarblijkelijk gevaar’ bestaat dat de Woningwet wordt overtreden, maar wordt er een ‘herhaaldelijke overtreding’ geëist. De oude voorwaarde was volgens de regering ‘minder passend bij de problematiek’ en zorgde ervoor dat het college toekomstig gedrag van een persoon gemotiveerd moest voorspellen, hetgeen in de praktijk op problemen stuitte.⁹⁶ De eis van een herhaaldelijke

93. Zie *Kamerstukken II 2013/14, 33798*, nr. 3, p. 26; *Kamerstukken II 2013/14, 33798*, nr. 6, p. 26-27.

94. Zie Rb. Rotterdam 9 juni 2016, zaaknummer ROT 15/7028 GEMWT FL01.

95. Zie *Kamerstukken II 2013/14, 33798*, nr. 3, p. 4.

96. *Kamerstukken II 2013/14, 33798*, nr. 3, p. 17; *Kamerstukken II 2013/14, 33798*, nr. 6, p. 18; *Kamerstukken I 2013/14, 33798*, C, p. 1-2.

overtreding is concreter en biedt volgens de regering meer duidelijkheid en rechtszekerheid voor burger en bestuur.⁹⁷

Art. 17 Woningwet is ook anderszins aangepast. Voorheen stond er in de desbetreffende bepaling dat een overtreding van de eerste drie hoofdstukken van de Woningwet grond was voor een sluiting. Sinds 2015 is de eis dat het college kan overgaan tot een sluiting indien art. 1b of art. 1a Woningwet wordt overtreden.

In de rechtspraak over art. 17 Woningwet wordt de voorwaarde gesteld dat de toepassing van de sluitingsbevoegdheid moet voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Deze voorwaarden vloeien ook voort uit art. 8 EVRM. Op grond van het aldaar gecodificeerde recht op respect voor het privéleven en de woning moet er een belangenafweging plaatsvinden wanneer het college besluit over te gaan tot sluiting. Bij het sluiten van een woning zal het persoonlijke belang van de overtreder (indien die de bewoner is) zwaarder wegen dan bij de sluiting van een gebouw dat niet wordt gebruikt voor bewoning. Het toepassen van de sluitingsbevoegdheid bij een woning kan immers zorgen voor dakloosheid van de bewoner/overtreder.⁹⁸

In de door ons geanalyseerde jurisprudentie komt art. 17 Woningwet niet vaak de orde. Er zijn enkele uitspraken die gaan over de bepaling zoals die luidde vóór inwerkingtreding van de Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet. In een zaak uit 2014 over verzamelwoede was het college van mening dat er sprake was van een klaarblijkelijk gevaar op herhaling van een overtreding, maar het kan maar één aanzegging tot bestuursdwang tonen. Dat was volgens de rechtbank onvoldoende om een klaarblijkelijk gevaar op herhaling te motiveren.⁹⁹ In een andere zaak wordt een woning gesloten, nadat de woning meerdere keren als illegaal en brandgevaarlijk hotel was gebruikt. De Afdeling acht deze sluiting rechtmatig.¹⁰⁰

Een klein aantal uitspraken gaat over art. 17 Woningwet zoals die na de inwerkingtreding van de Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet luidt. Zo acht de Rechtbank Rotterdam een sluiting van een woning rechtmatig, nadat in die woning twee keer een hennepplantage werd aangetroffen. Volgens de rechtbank was sprake van een herhaaldelijke overtreding van art. 1a Woningwet en van ernstig brandgevaar en gevaar voor elektrocutie.¹⁰¹ In een andere recente zaak wordt een woning waarin een hennepplantage is aangetroffen gesloten op grond van art. 13b Opiumwet. De bewoner van de woning betoogt bij de rechter tevergeefs dat dit niet is toegestaan, omdat hennepkwekerijen met behulp van art. 17

97. *Kamerstukken II* 2013/14, 33798, nr. 3, p. 25.

98. M. Vols, *Woonoverlast en het recht op privéleven. De aanpak van overlastveroorzakers in Nederland, Engeland, Wales en België*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 83-87.

99. Zie bijvoorbeeld Rb. Rotterdam 2 mei 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:3630, r.o. 5.2, *Jurisprudentie voor Gemeenten* 2015/33 m.nt. M. Vols en J.P. Hof.

100. ABRvS 23 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2978; JG 2016/21 m.nt. M. Vols & J.P. Hof.

101. Rb. Rotterdam 30 december 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:10083.

Woningwet zouden moeten worden aangepakt. De Rechtbank Gelderland deelt die opvatting niet en stelt dat art. 13b Opiumwet 'onmiskenbaar van toepassing is op een hennepkwekerij'.¹⁰²

2.6 BEHEEROVERNAME OP BASIS VAN ART. 13B WONINGWET

De maatregel van beheerovername is per 1 januari 2015 aangepast in de Woningwet. De beheerovername is neergelegd in art. 13b Woningwet. De bepaling luidt als volgt:

1. Onder beheer wordt in dit artikel verstaan het aan derden in gebruik geven van een gebouw, open erf of terrein, het innen van de huurpenningen namens de eigenaar of degene die tot ingebruikgeving bevoegd was alsmede het verrichten van alle handelingen met betrekking tot dat gebouw, open erf of terrein die volgens het burgerlijk recht tot de rechten en plichten van een eigenaar behoren met uitzondering van vervreemden en bezwaren.
2. Het bevoegd gezag kan degene die als eigenaar of uit anderen hoofde bevoegd is tot het in gebruik geven van een gebouw, open erf of terrein, verplichten om het gebouw, open erf of terrein in beheer te geven aan het bevoegd gezag, aan een persoon die uit hoofde van beroep of bedrijf op het terrein van de huisvesting werkzaam is, of aan een op dat terrein werkzame instelling, dan wel in gebruik te geven aan een andere persoon dan degene die als gevolg van een sluiting als bedoeld in onderdeel b het gebruik van het gebouw, open erf of terrein heeft moeten staken, indien:
 - a. ter zake van een overtreding van art. 1a of art. 1b die naar het oordeel van het bevoegd gezag gepaard gaat met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of de veiligheid, een opgelegde last onder dwangsom niet heeft geleid tot het ongedaan maken of beëindigen van die overtreding, of
 - b. het gebouw, open erf of terrein op grond van art. 17, dan wel het gebouw op grond van art. 174a van de Gemeentewet, een verordening als bedoeld in art. 174 van die wet of art. 13b van de Opiumwet is gesloten.
3. Het bevoegd gezag kan voorwaarden stellen aan de uitvoering van de verplichting een gebouw, open erf of terrein in beheer of gebruik te geven, bedoeld in het tweede lid.
4. Indien het gebouw, open erf of terrein noodzakelijke voorzieningen of aanpassingen behoeft om weer op redelijke wijze tot bewoning of gebruik te kunnen dienen, kan het bevoegd gezag besluiten, al dan niet gelijktijdig met het besluit, bedoeld in het tweede lid, dat degene aan wie het beheer is gegeven binnen een bepaalde termijn die voorzieningen of aanpassingen uitvoert. De uitvoering van deze voorzieningen of aanpassingen geschiedt op kosten van degene tot wie het in het tweede lid bedoelde besluit is gericht.

102. Rb. Gelderland 13 januari 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:401.

5. Het is degene tot wie een besluit als bedoeld in het tweede lid is gericht, verboden gedurende de termijn waarvoor een gebouw, open erf of terrein in beheer is gegeven beheers-handelingen te verrichten.
6. Degene aan wie het beheer is gegeven, stelt na overleg met degene tot wie het in het tweede lid bedoelde besluit is gericht, de huurprijs vast op een bedrag dat redelijk is in het economische verkeer en voldoet aan de voor de betreffende huurprijs geldende wettelijke regels.
7. Indien degene ten aanzien van wie een beheermaatregel als bedoeld in het tweede lid van kracht is, art. 1a of 1b overtreedt ten aanzien van een ander gebouw, open erf of terrein dan waarvoor de maatregel is opgelegd, en die overtreding gaat naar het oordeel van het bevoegd gezag gepaard met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of de veiligheid, kan het bevoegd gezag diegene ten aanzien van dat andere gebouw, open erf of terrein een beheermaatregel als bedoeld in het tweede lid opleggen.
8. Het bevoegd gezag beëindigt het beheer
 - a. zodra de overtreding van art. 1a of art. 1b en de bedreiging van de leefbaarheid of het gevaar voor de gezondheid of veiligheid naar zijn oordeel zijn beëindigd;
 - b. indien van toepassing, de noodzakelijke voorzieningen of aanpassingen, bedoeld in het vierde lid, zijn getroffen, en
 - c. de beheervergoeding, bedoeld in art. 14, tweede lid, en de verschuldigde kosten voor het treffen van de voorzieningen of aanpassingen, bedoeld in het vierde lid, zijn voldaan.

Art. 13b Woningwet voorziet in de mogelijkheid van beheerovername. Dit betekent dat een gebouw, open erf of terrein in beheer kan worden genomen door het college of een derde. Deze beheerder is bijvoorbeeld een woningcorporatie, maar kan ook een commercieel bedrijf zijn.¹⁰³ Bij een beheerovername mag de beheerder ten aanzien van het gebouw, open erf of terrein nagenoeg alle eigendomshandelingen verrichten die voortvloeien uit het burgerlijk recht. De beheerder dient volgens de wetgever het gebouw op de 'juiste wijze' te verhuren, namelijk 'veilig en conform de voorschriften, en indien nodig herstelwerkzaamheden of aanpassingen aan het gebouw' te laten uitvoeren.¹⁰⁴ Gedurende de beheerovername mag de pandeigenaar zelf geen beheerhandelingen verrichten aan zijn gebouw, open erf of terrein. Het beheer is wel aan enige grenzen gebonden: zo mag de beheerder de eigendom niet vervreemden of bezwaren.¹⁰⁵

De beheerovername uit art. 13b Woningwet vervangt de oude Wet Victor (neergelegd in art. 14 Woningwet OUD), die het mogelijk maakte om gesloten panden in beheer te geven aan derden. Uit onderzoek bleek dat deze wet door de gemeente

103. *Kamerstukken II 2013/14, 33798, nr. 3, p. 11.*

104. *Kamerstukken II 2013/14, 33798, nr. 3, p. 11.*

105. *Kamerstukken II 2013/14, 33798, nr. 3, p. 12.*

amper werd gebruikt en als ontoereikend werd beschouwd.¹⁰⁶ De beheerovername was alleen mogelijk in combinatie met sluiting van een pand. Deze eis had veelal juist een negatief effect, omdat het sluiten van panden niet goed is voor de leefbaarheid van een buurt.¹⁰⁷ Daarnaast bleek het moeilijk om beheerders te vinden en de kosten van het beheer konden niet goed worden verhaald op de eigenaar van het pand.¹⁰⁸ Bovendien stelde de Wet Victor te strenge eisen om tot beheerovername over te gaan, waardoor tegen malafide pandeigenaren met meerdere gebouwen niet goed kon worden opgetreden.¹⁰⁹ Met het nieuwe art. 13b Woningwet beoogt de wetgever voornoemde knelpunten weg te nemen.¹¹⁰

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet is de beheerovername een veelbesproken instrument geweest. Zo is de Raad van State kritisch over de beheerovername zoals deze in de eerste versie van het wetsvoorstel was geformuleerd. De Raad van State vroeg zich af of het wel (financieel) aantrekkelijk genoeg is om als beheerder het beheer van een pand over te nemen.¹¹¹ Daarnaast merkt de Raad van State op dat uit de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit voortvloeit dat een beheerovername vooral tegen malafide pandeigenaren kan worden ingezet.¹¹²

De Tweede Kamer bespreekt de beheerovername eveneens zorgvuldig, maar richt vooral haar pijlen op de initiële eis dat een herhaaldelijke overtreding noodzakelijk was voor beheerovername.¹¹³ De Tweede Kamer past uiteindelijk de toepassingscriteria per amendement aan.¹¹⁴

Er zijn volgens art. 13b lid 2 Woningwet twee situaties waarin het college kan overgaan tot beheerovername. Ten eerste kan het college tot beheerovername besluiten in het geval dat het gebouw, open erf of terrein is gesloten op grond van art. 17 Woningwet, art. 174a Gemeentewet of art. 13b Opiumwet of een verordening als bedoeld in art. 174 Gemeentewet.

Ten tweede is beheerovername mogelijk als sprake is van een overtreding van art. 1a of art. 1b Woningwet die gepaard gaat met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of veiligheid. Wel geldt de eis dat een 'opgelegde last onder dwangsom niet heeft geleid tot het ongedaan maken of beëindigen van die overtreding'. De wetgever heeft aangegeven dat met leefbaarheid wordt bedoeld op de mate waarin de leefomgeving overeenkomt met de behoeften van de burger en de voorwaarden die hij hieraan stelt. Het begrip leef-

106. Zie M. Vols & A.J. de Jonge, *Overlast en verloedering; evaluatie wetten Victoria en Victor*, Groningen: VROM-inspectie 2009.

107. *Kamerstukken II* 2013/14, 33798, nr. 3, p. 5 en 7.

108. *Kamerstukken II* 2013/14, 33798, nr. 3, p. 7; *Kamerstukken II* 2013/14, 33798, nr. 4, p. 6.

109. *Kamerstukken II* 2013/14, 33798, nr. 3, p. 7; *Kamerstukken II* 2013/14, 33798, nr. 4, p. 6.

110. *Kamerstukken II* 2013/14, 33798, nr. 3, p. 12; *Kamerstukken II* 2013/14, 33798, nr. 6, p. 18 en 22-23.

111. *Kamerstukken II* 2013/14, 33798, nr. 4, p. 5.

112. *Kamerstukken II* 2013/14, 33798, nr. 4, p. 5.

113. *Kamerstukken II* 2013/14, 33798, nr. 3, p. 11 en 23; *Kamerstukken II* 2013/14, 33798, nr. 6, p. 18 en 23-24.

114. *Kamerstukken II* 2013/14, 33798, nr. 12.

baarheid slaat op de wijze waarop het pand wordt gebruikt alsook op de staat van onderhoud. Het gebruik of de staat kan hinder of verloedering van de woonomgeving veroorzaken en de leefbaarheid aantasten.¹¹⁵

De wetgever heeft voorzien dat malafide pandeigenaren bij meerdere gebouwen problemen kunnen veroorzaken. Om deze reden wordt in art. 13b lid 7 Woningwet aan het college de mogelijkheid geboden om ook tot beheerovername over te gaan bij een tweede bouwwerk van dezelfde eigenaar. In een dergelijk geval wordt geëist dat er sprake is van een overtreding van art. 1a of 1b Woningwet en van een bedreiging van de leefbaarheid of voor de gezondheid of veiligheid. De eis dat een 'opgelegde last onder dwangsom niet heeft geleid tot het ongedaan maken of beëindigen van die overtreding' geldt in dit geval niet.¹¹⁶ Indien het beheer is overgenomen van een eigenaar en deze bij een ander pand wederom in de fout gaat, dan kan het beheer daar meteen worden overgenomen.

Lid 2 van art. 13 Woningwet bepaalt dat het college het beheer zelf kan uitoefenen, maar dat ook kan overlaten aan een professionele organisatie zoals een woningcorporatie. Het college is in dit geval niet gebonden aan vormvereisten. Ook is er geen aanbestedingsprocedure vereist voor het uitbesteden van het beheer. De reden hiervan is gelegen in de omstandigheid dat alleen die kosten worden vergoed die zijn gemaakt in het kader van het beheer.¹¹⁷ Op grond van lid 3 kan het college voorwaarden stellen aan de uitvoering van de verplichting een gebouw, open erf of terrein in beheer of gebruik te geven.

Het vierde lid van art. 13b Woningwet voorziet in de situatie dat het gebouw, open erf of terrein is verwaarloosd. In een dergelijk geval wordt aan het college de mogelijkheid geboden om de beheerder herstellende werkzaamheden te laten verrichten op kosten van de pandeigenaar. De wetgever heeft nadrukkelijk aangegeven dat de beheerder slechts het noodzakelijk onderhoud mag plegen aan het gebouw. De eisen uit het Bouwbesluit 2012 zijn hierin leidend. Als de beheerder verfraaiingen aanbrengt, komen die kosten niet voor vergoeding in aanmerking.¹¹⁸

Lid 6 gaat over de huurprijs. Volgens de wetgever komt het in de praktijk vaak voor dat een gebouw van een malafide pandeigenaar 'wordt verhuurd en dat er sprake is van een huurprijs die niet in verhouding staat tot de kwaliteit van het gehuurde'.¹¹⁹ De wet schrijft daarom voor dat de beheerder de huurprijs, na overleg met de pandeigenaar, vaststelt en dat de hoogte van de huurprijs redelijk moet zijn naar de maatstaven van het economisch verkeer. De huurprijs moet bovendien voldoen aan de wettelijke regels die gelden voor het vaststellen van een huurprijs, zoals het woningwaarderingstelsel.¹²⁰ De huurpenningen komen toe aan de pand-

115. *Kamerstukken II 2013/14, 33798, nr. 6, p. 19.*

116. *Zie Kamerstukken II 2013/14, 33798, nr. 3, p. 11-12; Kamerstukken II 2013/14, 33798, nr. 12.*

117. *Kamerstukken II 2013/14, 33798, nr. 6, p. 21.*

118. *Kamerstukken II 2013/14, 33798, nr. 3, p. 12; Kamerstukken II 2013/14, 33798, nr. 6, p. 24.*

119. *Kamerstukken II 2013/14, 33798, nr. 3, p. 23.*

120. *Kamerstukken II 2013/14, 33798, nr. 3, p. 23.*

eigenaar, maar kunnen door het college op basis van art. 14 Woningwet worden verrekend met de beheervergoeding.¹²¹

Het achtste lid van art. 13b Woningwet regelt de duur van de sluiting. Indien het college van mening is dat de situatie zoals vastgelegd in art. 1a of 1b Woningwet niet meer aan de orde is en dat er geen sprake meer is van een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of veiligheid, dan dient het volgens art. 13b lid 8 Woningwet het beheer te beëindigen. Daarnaast geldt de eis dat eventuele noodzakelijke voorzieningen of aanpassingen moeten zijn getroffen en dat de beheervergoeding en de verschuldigde kosten voor het treffen van de voorzieningen of aanpassingen zijn voldaan. Zo beoogt de wetgever beheerders zekerheid te geven 'dat alle gemaakte kosten worden vergoed'.¹²²

Art. 13b Woningwet speelt geen rol in de door ons geanalyseerde jurisprudentie. Ook in de literatuur is de bepaling geen onderwerp van debat.¹²³

2.7 BEHEERVERGOEDING ART. 14 WONINGWET

Art. 14 Woningwet gaat nader in op de beheervergoeding die is verschuldigd op grond van art. 13b Woningwet. De bepaling luidt als volgt:

1. Indien een gebouw, open erf of terrein in beheer is gegeven als bedoeld in art. 13b, tweede lid, stelt het bevoegd gezag een beheervergoeding vast die degene tot wie het in art. 13b, tweede lid bedoelde besluit is gericht, is verschuldigd aan het bevoegd gezag ten behoeve van het beheer.
2. De beheervergoeding bestaat uit een kostendekkende vergoeding voor de uitvoering van het beheer.
3. Degene tot wie het in art. 13b, tweede lid bedoelde besluit is gericht, betaalt de beheervergoeding en de verschuldigde kosten voor het treffen van de voorzieningen of aanpassingen, bedoeld in art. 13b, vierde lid, aan de beheerder.
4. Het bevoegd gezag kan de beheervergoeding en de verschuldigde kosten van de voorzieningen of aanpassingen, bedoeld in art. 13b, vierde lid, invorderen bij dwangbevel.
5. Het bevoegd gezag kan de door de beheerder geïnde huurpenningen verrekenen met de beheervergoeding en de verschuldigde kosten van de voorzieningen of aanpassingen, bedoeld in art. 13b, vierde lid.

121. *Kamerstukken II 2013/14, 33798, nr. 3, p. 23.*

122. *Kamerstukken II 2013/14, 33798, nr. 3, p. 12.* Zie ook *Kamerstukken II 2013/14, 33798, nr. 6, p. 22.*

123. Art. 13b Woningwet wordt wel genoemd in het wetsvoorstel Reguleringsprostitutie en bestrijding misstanden seksbranche. Art. 33 van dat wetsvoorstel voegt een extra grondslag voor beheerovername na sluiting in. De mogelijkheid voor beheerovername geldt – als de wet wordt aangenomen – ook voor gebouwen die zijn gesloten op grond van art. 125 Gemeentewet wegens een omstandigheid als bedoeld in art. 14 van de Wet Reguleringsprostitutie en bestrijding misstanden seksbranche.

6. De beheerder draagt de door hem geïnde huurpenningen slechts af aan degene tot wie het in art. 13b, tweede lid bedoelde besluit is gericht, voor zover geen geldschulden, bedoeld in het derde lid, open staan.

Op grond van art. 14 Woningwet krijg de beheerder als bedoeld in art. 13b Woningwet een vergoeding van de overtreder.¹²⁴ Het college stelt de hoogte van de vergoeding vast. De beheervergoeding is een kostendeekkende vergoeding voor de uitvoering van het beheer. De overtreder is de vergoeding verschuldigd aan het college, maar betaalt die aan de beheerder. Hij is ook verplicht om (indien aan de orde) de verschuldigde kosten voor het treffen van de voorzieningen of aanpassingen aan de beheerder te betalen. Als de overtreder de vergoeding niet betaalt, zal het college – zo nodig met een dwangbevel – hem daarop aanspreken. De beheerder krijgt het bedrag van het college.¹²⁵

De toepassing van art. 14 Woningwet is verbonden aan art. 13b Woningwet. Laatstgenoemde bepaling komt in de jurisprudentie niet aan bod. Het is daarom niet verwonderlijk dat art. 14 Woningwet in de door ons geanalyseerde jurisprudentie ook geen rol speelt. Ook in de literatuur komt de bepaling niet aan bod.

2.8 AAN ART. 13B WONINGWET VERBONDEN WETSBEPALINGEN

Deze paragraaf gaat over enkele bepalingen waarnaar in art. 13b Woningwet wordt verwezen. Volgens deze bepaling is een beheerovername mogelijk nadat een pand is gesloten op grond van een verordening als bedoeld in art. 174 Gemeentewet dan wel op basis van art. 174a Gemeentewet of art. 13b Opiumwet. Deze bepalingen zullen kort worden besproken. Ten slotte volgt een korte bespreking van art. 77 Onteigeningswet. In deze bepaling wordt de mogelijkheid gegeven voor onteigening na toepassing van art. 13b Woningwet.

2.8.1 *Sluiting op grond van verordening als bedoeld in art. 174 Gemeentewet*

Het college kan besluiten tot beheerovername als een gebouw of erf is gesloten op grond van een verordening als bedoeld in art. 174 Gemeentewet. Laatstgenoemde bepaling luidt als volgt:

1. De burgemeester is belast met het toezicht op de openbare samenkomsten en gemakkelikheden alsmede op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven.
2. De burgemeester is bevoegd bij de uitoefening van het toezicht, bedoeld in het eerste lid, de bevelen te geven die met het oog op de bescherming van veiligheid en gezondheid nodig zijn.

124. *Kamerstukken II 2013/14, 33798, nr. 3, p. 12.*

125. *Kamerstukken II 2013/14, 33798, nr. 3, p. 24.*

3. De burgemeester is belast met de uitvoering van verordeningen voor zover deze betrekking hebben op het in het eerste lid bedoelde toezicht.

Een voorbeeld van een verordening als bedoeld in art. 174 Gemeentewet is art. 2:35 van de Algemeen Plaatselijke Verordening 2012 van de Gemeente Rotterdam. Lid 1 van die bepaling luidt als volgt:

‘De burgemeester kan, indien zulks naar zijn oordeel in het belang van de openbare orde of ter voorkoming of beperking van overlast of nadelige beïnvloeding van het woon- of leefklimaat is vereist, de gehele of gedeeltelijke sluiting bevelen van een voor het publiek openstaand gebouw – niet zijnde een seksinrichting – of een bij dat gebouw behorend erf, een perceel of perceels-gedeelte of enige andere ruimte, niet zijnde een woning die als zodanig in gebruik is.’

In de jurisprudentie zijn meerdere casus te vinden over door de burgemeester gesloten lokalen. Het gaat dan veelal om horeca-inrichtingen die worden gesloten na een geweldsincident, overlast of crimineel gedrag.¹²⁶

2.8.2 *Sluiting op grond van art. 174a Gemeentewet*

Art. 174a Gemeentewet – ook wel Wet Victoria genoemd – bevat een sluitingsbevoegdheid voor de burgemeester bij ordeverstoringen. Het eerste lid van die bepaling luidt als volgt:

‘De burgemeester kan besluiten een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend erf te sluiten, indien door gedragingen in de woning of het lokaal of op het erf de openbare orde rond de woning, het lokaal of het erf wordt verstoord.’

De bepaling verschaft de burgemeester de bevoegdheid om woningen of niet voor het publiek toegankelijke lokalen of een daarbij horend erf te sluiten. In de jurisprudentie worden de toepassingscriteria van art. 174a Gemeentewet zeer streng uitgelegd. Zo is voor sluiting vereist dat er sprake is van overlast ‘waardoor de veiligheid en gezondheid van mensen in de omgeving van de woning in ernstige mate worden bedreigd’. Geluidsoverlast ‘in de zin van burengerucht’ vormt een onvoldoende ernstige vorm van overlast om een woningsluiting te kunnen rechtvaardigen. Een cumulatie van op zichzelf niet-ernstige overlast veroorzakende gedragingen kan niet gelden als ernstige verstoring van de openbare orde.¹²⁷ Daar-

126. Zie bijvoorbeeld ABRvS 8 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1561; Rb. Amsterdam 19 juli 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:4530; Rb. Midden-Nederland 22 augustus 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:4651; Rb. Midden-Nederland 10 februari 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:599. Zie ook A.E. van Rooij, ‘Commentaar op art. 174 Gemw’, in: Muller e.a., *Tekst en Commentaar Openbare Orde en Veiligheid* 2015.

127. ABRvS 1 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO5718, AB 2011, 82 m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Gst.* 2011, 27 m.nt. L.J.J. Rogier, *JG* 11.018 m.nt. M. Vols.

naast moet de openbare orde rond de woning uitsluitend of overwegend vanuit de woning of het bijbehorende erf werden verstoord.¹²⁸

In de literatuur is geconcludeerd dat de eisen die aan toepassing verbonden zijn dusdanig streng zijn, dat de bepaling bijna als dode letter kan worden gezien.¹²⁹ Het is dan ook niet verwonderlijk dat art. 174a Gemeentewet in de rechtspraak nauwelijks aan de orde komt.¹³⁰

2.8.3 *Sluiting op grond van art. 13b Opiumwet*

Art. 13b Opiumwet geeft de burgemeester de bevoegdheid om op te treden tegen drugshandel in woningen of lokalen. De bepaling luidt als volgt:

1. De burgemeester is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang indien in woningen of lokalen dan wel in of op bij woningen of zodanige lokalen behorende erven een middel als bedoeld in lijst I of II wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is.
2. Het eerste lid is niet van toepassing indien woningen, lokalen of erven als bedoeld in het eerste lid, gebruikt worden ter uitoefening van de artsnijbereidkunst, de geneeskunst, de tandheelkunst of de diergeneeskunde door onderscheidenlijk apothekers, artsen, tandartsen of dierenartsen.

De bevoegdheid in art. 13b Opiumwet – ook wel de Wet Damocles genoemd – bestaat vanaf 1999, maar was tot 2007 beperkt tot het tegengaan van drugshandel in voor het publiek toegankelijke lokalen. Vanaf 2007 strekt het toepassingsbereik zich ook uit tot woningen en niet voor het publiek toegankelijke lokalen. De bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang wordt doorgaans gezien als een sluitingsbevoegdheid.

De gepubliceerde jurisprudentie laat zien dat de bevoegdheid veelvuldig wordt ingezet door burgemeesters. Sinds de invoering van de bepaling is het toepassingsbereik in de jurisprudentie flink uitgebreid.¹³¹ Burgemeesters gebruiken de

128. ABRvS 16 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP4697, AB 2012, 183 m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Gst.* 2011, 55 m.nt. M.L. Diepenhorst & H.C. Lagrouw.

129. Zie J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'Woonoverlast en de persoonlijke levenssfeer. Naar een balans tussen bescherming en beperking', *NTM/NJCM-Bull* 2011 36/03; M. Vols, *Woonoverlast en het recht op privéleven. De aanpak van overlastveroorzakers in Nederland, Engeland, Wales en België* (diss. Groningen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013; M. Vols, 'Over nabuurschap en buurhaat in het recht', *NJB* 2015/2107.

130. Zie voor een overzicht de annotatie van Vols bij Rb. Limburg 21 januari 2016 ECLI:NL:RBLIM:2016:436, *Jurisprudentie voor Gemeenten* 16.0030.

131. Zie de annotatie van J.G. Brouwer & L.M. Bruijn bij Rb. Noord-Nederland 1 februari 2016, AB 2016/207.

bevoegdheid inmiddels ook om panden te sluiten waarin hennepplantages zijn aangetroffen.¹³²

2.8.4 *Onteigening op basis van art. 77 Onteigeningswet*

De Onteigeningswet biedt de mogelijkheid om in enkele gevallen een pand te onteigenen. De voor dit onderzoek relevante mogelijkheid is geïntroduceerd door de Wet Victor. Art. 77 Onteigeningswet bepaalt dat onteigening van een gebouw kan plaatsvinden:

‘Onteigening, bedoeld in deze titel kan plaatsvinden:

(...)

7°. van een gebouw als bedoeld in art. 13b, tweede lid, van de Woningwet ten behoeve van de handhaving van de openbare orde rond dat gebouw of van de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet in zodanig gebouw, indien de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in art. 13b, tweede lid, van de Woningwet, 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 een overtreding van art. 2 of 3 van de Opiumwet in dat gebouw;

8°. van een gebouw, een open erf of een terrein als bedoeld in art. 17 van de Woningwet ten behoeve van het opheffen van een overtreding als bedoeld in dat artikel, indien de toepassing van de bevoegdheden, bedoeld in art. 14, eerste lid, van de Woningwet, geen uitzicht heeft geboden op het duurzaam achterwege blijven van een zodanige overtreding.’

De bevoegdheid speelt geen enkele rol in de gepubliceerde jurisprudentie. Uit eerder verricht onderzoek blijkt dat de bevoegdheid niet wordt toegepast.¹³³ De tekst van de bepaling is door de Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet enigszins aangepast, omdat de oude beheerovername uit de Wet Victor (art. 14 Woningwet OUD) werd vervangen door de beheerovername uit art. 13b Woningwet. Art. 77 lid 1 onderdeel 7 Onteigeningswet verwijst nu naar art. 13b Woningwet. Onderdeel 8 van de bepaling lijkt niet te verwijzen naar art. 13b Woningwet,

132. Zie omtrent de reikwijdte en toepassing van art. 13b Opiumwet: J.G. Brouwer & A.E. Schilder, ‘Woonoverlast en de persoonlijke levenssfeer. Naar een balans tussen bescherming en beperking’, *NTM/NJCM-Bull* 2011 36/03; M. Vols & L.M. Bruijn, ‘De strijd van de burgemeester tegen drugscriminaliteit. Een eerste statistische analyse van de toepassing van artikel 13b Opiumwet’, *Netherlands Administrative Law Library (NALL)*, oktober 2015, p. 1-23; L.M. Bruijn & M. Vols, ‘Ondermijning, drugscriminaliteit en vertrouwen in de rechtstaat’, in: H.D. Tolsma & P. de Winter (red.), *De wisselwerking tussen recht en vertrouwen bij toezicht en handhaving*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2017, p. 191-207.

133. M. Vols & A.J. de Jonge, *Overlast en verloedering; evaluatie wetten Victoria en Victor*, Groningen: VROM-inspectie 2009; M. Vols, *Woonoverlast en het recht op privéleven. De aanpak van overlastveroorzakers in Nederland, Engeland, Wales en België* (diss. Groningen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013.

maar naar het voormalige art. 14 Woningwet. Het lijkt erop dat de wetgever vergeten is hier de verwijzing te veranderen.

2.9 CONCLUSIE

De inwerkingtreding van de Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet verschaft gemeentebestuurders meer mogelijkheden om de Woningwet te handhaven. Zo kan sinds 2015 een bestuurlijke boete worden opgelegd, het beheer van een gebouw worden overgenomen en op basis van een ander criterium worden gesloten op basis van de Woningwet. Ook geldt voor sommige bouwwerken genoemd in een ministeriële regeling op basis van art. 1a lid 3 Woningwet een onderzoeksplicht. Een analyse van jurisprudentie laat zien dat vooral art. 1b Woningwet en art. 1a Woningwet tot zaken voor de rechter leiden. Bovenstaand onderzoek wekt de suggestie dat gemeentebesturen doorgaans niet tegen al te grote juridische problemen oplopen bij de handhaving van de Woningwet. Of dat daadwerkelijk in de praktijk het geval is, wordt onderzocht in de volgende hoofdstukken.

In dit hoofdstuk wordt bestudeerd hoe gemeentebesturen het instrumentarium dat is neergelegd in de Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet toepassen. Het hoofdstuk bevat het verslag van een analyse van een grote hoeveelheid gemeentelijke beleidsdocumenten.

Voor de analyse zijn vijftig gemeenten geselecteerd. Het gaat in dit geval om de veertig grootste gemeenten van Nederland. Daarnaast zijn tien andere gemeenten geselecteerd die zich hebben aangesloten bij een leerkring over de handhaving van de Woningwet die periodiek wordt georganiseerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De beleidsdocumenten van deze vijftig gemeenten zijn verzameld via de gemeentelijke websites en – indien beschikbaar – online raadsinformatiesystemen. Wij hebben de websites en raadsinformatiesystemen van alle vijftig geselecteerde gemeenten doorzocht. Er is gezocht naar documenten die zijn gepubliceerd vóór 1 juli 2016. De zoekactie vond steeds plaats met behulp van de volgende zoektermen: ‘Woningwet’, ‘Bouwbesluit’, ‘huisjesmelkers’, ‘achterstallig onderhoud’, ‘verloedering’, ‘woonoverlast’, ‘veiligheid’, ‘sluiting’, ‘beheerovername’ en ‘bestuurlijke boete’. De zoekacties leverde in totaal iets meer dan 153.000 resultaten op, die allemaal op relevantie zijn gescand. Bij deze snelle bestudering is geselecteerd op documenten die verband houden met de handhaving van de Woningwet en/of de aanpak van malafide pandeigenaren. Na de snelle bestudering bleven 261 relevante documenten over, en deze zijn nader geanalyseerd.

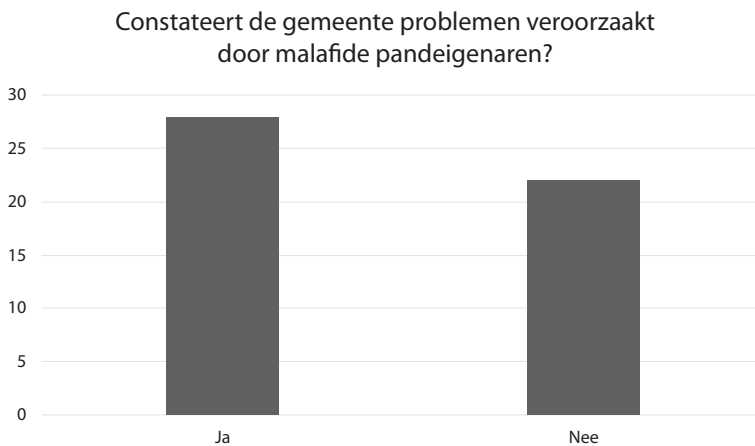
Bij de bestudering van deze 261 beleidsstukken van deze gemeenten zijn vier aspecten van belang. Ten eerste onderzoeken wij of de gemeente in zijn algemeenheid beleid heeft opgesteld ten aanzien van de handhaving van de Woningwet. Ten tweede analyseren wij of uit de documenten die de gemeenten aanreiken, problemen zijn te constateren die worden veroorzaakt door malafide pandeigenaren. Ten derde onderzoeken wij of de gemeente zegt specifiek beleid opgesteld te hebben om malafide pandeigenaren aan te pakken. Ten vierde bestuderen wij of de Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet een rol speelt in het beleid van de gemeente.

3.1 ALGEMENE HANDHAVING WONINGWET EN AANPAK MALAFIDE PANDEIGENAREN

Een analyse van de beleidsstukken laat zien dat nagenoeg alle onderzochte gemeenten in de beleidsstukken zeggen beleid te voeren op de handhaving van de Woningwet in algemene zin. Veelal geeft het gemeentebestuur in een document aan dat de Woningwet wordt gehandhaafd. Dit document kan verschillende namen hebben. Zo kwamen wij tegen: Handhavingsprogramma, Handhavingsuitvoeringsprogramma, Nota Integrale handhaving, Integraal Veiligheidsprogramma, Integraal Veiligheidsbeleid, Uitvoeringsprogramma Toezicht en Handhaving, Handhavingsuitvoeringsprogramma of Kadernota Integrale Veiligheid.

Een deel van alle overtredingen van de Woningwet wordt begaan door malafide pandeigenaren. In onze analyse hebben wij onderzocht in hoeverre uit de gevonden documenten blijkt dat de gemeente problemen constateert die worden veroorzaakt door malafide pandeigenaren.

Figuur 1 Problematiek malafide pandeigenaren



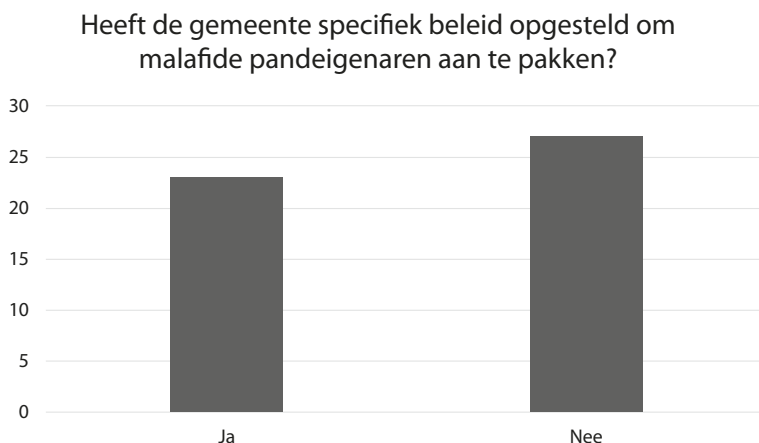
Figuur 1 laat zien dat iets meer dan de helft van de 50 door ons onderzochte gemeenten aangeven dat zij problemen constateren die veroorzaakt worden door malafide pandeigenaren. Dat wil niet zeggen dat de andere gemeenten geen problemen hebben met malafide pandeigenaren, maar dat blijkt in ieder geval niet expliciet uit de door ons bestudeerde documenten.

De 28 gemeenten die problemen signaleren, geven onder meer aan te kampen met illegale (kamer)verhuur, slecht onderhoud, illegale hotels, te hoge huurprijzen, overbewoning en hennepcultuur. De problematiek speelt voornamelijk in de steden waarin een universiteit of hogeschool is gevestigd. Eén studentenstad geeft in 2015 expliciet in de beleidsstukken aan geen last te hebben van huisjesmelkers, maar

komt daar in 2016 op terug. Naast studentenhuisvesting, wordt de huisvesting van arbeidsmigranten in enkele beleidsstukken expliciet gekoppeld aan de problematiek van huisjesmelkers.

Vervolgens is onderzocht in hoeverre uit de geanalyseerde documenten blijkt dat de gemeente specifiek beleid heeft opgesteld om malafide pandeigenaren aan te pakken. Figuur 2 laat zien dat 23 gemeenten toch expliciet aangeven specifiek beleid opgesteld te hebben om malafide pandeigenaren aan te pakken. Het specifieke beleid is veelal gegrond op de Huisvestingswet, de Wet Bibob, de Opiumwet en/of de Woningwet. Uit de door ons onderzochte documenten blijkt niet dat de andere 27 gemeenten specifiek beleid hebben opgesteld ten aanzien van malafide pandeigenaren. Het is natuurlijk ook niet verplicht voor gemeentebesturen om wettelijk beleid op te stellen aangaande malafide pandeigenaren.

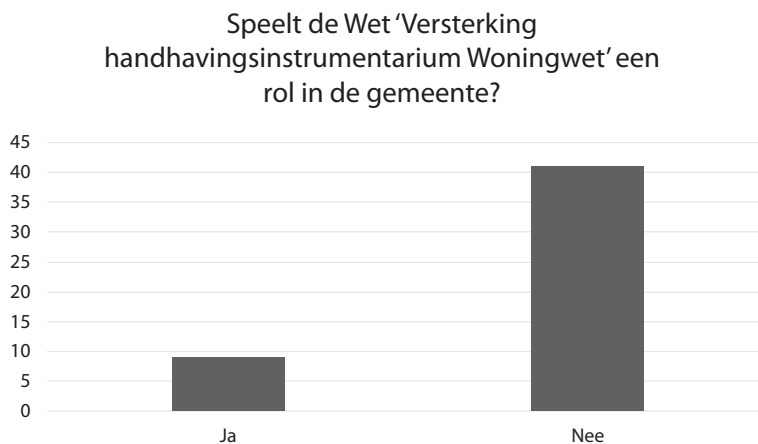
Figuur 2 **Beleids aanpak malafide pandeigenaren**



3.2 WET VERSTERKING HANDHAVINGSINSTRUMENTARIUM WONINGWET

Ten slotte hebben wij onderzocht in hoeverre de Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet in onderzochte documenten een rol speelt. Figuur 3 laat zien dat in slechts 9 van de 50 onderzochte gemeenten de Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet een rol speelt in de geanalyseerde documenten.

Figuur 3 Rol Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet in documenten



3.3 CONCLUSIE

Uit de analyse van beleidsstukken blijkt dat iets meer dan de helft van de onderzochte gemeenten aangeeft te kampen met problemen rondom malafide pandeigenaren. De huisjesmelkersproblematiek lijkt zich voornamelijk te bevinden in de grotere steden, waar veelal ook een hogeschool of universiteit is gevestigd. Uit de analyse blijkt ook dat deze gemeenten bijna allemaal beleid hebben opgesteld voor de aanpak van malafide pandeigenaren. Desalniettemin zijn in dit beleid de nieuwe handhavingsinstrumenten uit de Woningwet doorgaans niet expliciet meegenomen. De Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet is slechts bij ongeveer een vijfde van de onderzochte gemeenten expliciet in het politieke debat of het gemeentelijk beleid naar voren gekomen.

In dit hoofdstuk analyseren wij hoe vaak het handhavingsinstrumentarium dat centraal staat in de Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet wordt ingezet door lokale overheden. Er bestaat tot op heden geen goed overzicht van de inzet van het handhavingsinstrumentarium.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet gaf de regering aan dat zij geen exact cijfermatig inzicht heeft in de toepassing van de instrumenten neergelegd in de Woningwet. Gemeentebesturen zetten volgens de regering de last onder dwangsom en de last onder bestuursdwang 'enkele honderden keren per jaar' in. Volgens de regering leggen de gemeentebesturen van Amsterdam en Den Haag sinds 2007 herstelsancties 'in ieder geval honderden malen per jaar' op. De instrumenten sluiting en beheerovername zoals die waren opgenomen in art. 14 en 17 Woningwet voor 2015 worden volgens de regering 'niet vaak ingezet'.¹

Om een beter inzicht te krijgen in de mate waarin het handhavingsinstrumentarium wordt gebruikt, hebben wij in het begin van het jaar 2016 en aan het begin van het jaar 2017 per mail een verzoek verzonden naar vijftig Nederlandse gemeenten. Het betreft dezelfde gemeenten waarvan wij in hoofdstuk 3 van dit onderzoek beleidsdocumenten hebben geanalyseerd. Aan deze gemeenten is gevraagd naar het aantal keren dat zij in 2015 en 2016 een last onder dwangsom, een last onder bestuursdwang, een bestuurlijke boete, een sluiting of een beheerovername op grond van de Woningwet hebben opgelegd. Daarnaast wordt gevraagd hoe vaak gemeentebesturen in 2015 en 2016 lokalen en woningen hebben gesloten op grond van de Opiumwet, de Gemeentewet of op basis van een verordening als bedoeld in art. 174 Gemeentewet. Ten slotte is gevraagd naar de toepassing van de Ontheeningswet. De vragen die naar de gemeenten zijn gezonden, zijn opgenomen in bijlage A.

1. *Kamerstukken II 2013/14, 33798, nr. 6, p. 8-9.*

4.1 TOEPASSING HANDHAVINGSINSTRUMENTARIUM IN 2015 EN 2016

Ten aanzien van de inzet van het instrumentarium in 2015 hebben 47 van de 50 gemeenten (94%) alle of een groot deel van de gevraagde gegevens aangeleverd. Slechts 3 gemeenten reageerden niet op meerdere herinneringen. Met betrekking tot de toepassing in 2016 leverden 44 van de 50 gemeenten alle of een groot gedeelte van de gevraagde gegevens aan (88%). Zes gemeenten reageerden niet op ons verzoek.

4.1.1 Opleggen last onder dwangsom Woningwet

In 2015 leverden 41 van de 47 respondenten gegevens aan over de toepassing van de last onder dwangsom vanwege een overtreding van de Woningwet. Zes respondenten konden niet achterhalen hoeveel keer het gemeentebestuur was overgegaan tot het opleggen van een last onder dwangsom in 2015. In totaal werd in de 41 gemeenten 989 keer een last onder dwangsom vanwege een overtreding van de Woningwet opgelegd.² Figuur 4 laat zien wat de verdeling van deze 989 lasten onder dwangsom is over de 41 respondenten.

Figuur 4 Toepassing van de last onder dwangsom vanwege overtreding Woningwet in 2015 door 41 respondenten



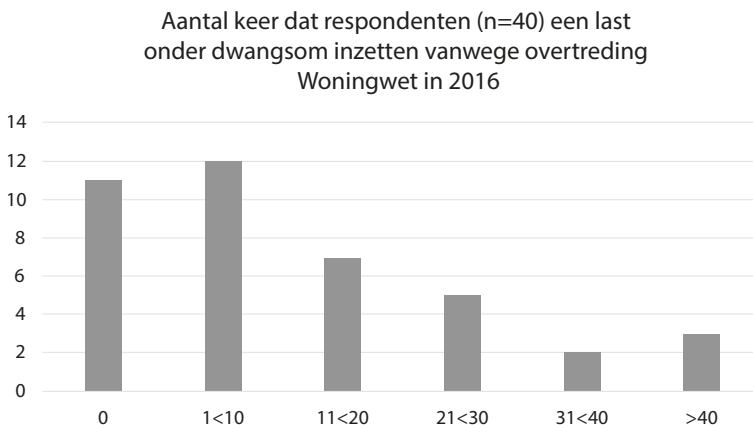
Uit figuur 4 volgt dat 8 respondenten in 2015 geen enkele last onder dwangsom wegens een overtreding van de Woningwet hebben opgelegd. In 15 gemeenten

2. Het totaal ligt zeer waarschijnlijk nog hoger, omdat 1 respondent (een zeer grote gemeente) expliciet aangaf dat vanwege een ingewikkeld intern registratiesysteem ten aanzien van 2015 slechts informatie over een relatief klein aantal van de daadwerkelijk opgelegde lasten onder dwangsom te achterhalen was.

was sprake van maximaal 10 lasten onder dwangsom, in 8 gemeenten van maximaal 20 en in 9 gemeenten van maximaal 40. Slechts 1 gemeente legde in 2015 meer dan 40 lasten onder dwangsom op wegens een overtreding van de Woningwet. Deze gemeente is gelijk ook verantwoordelijk voor meer dan de helft van de opgelegde lasten onder dwangsom. In 2015 werden 534 lasten onder dwangsom door het gemeentebestuur in deze gemeente opgelegd.

Ten aanzien van het gebruik van de last onder dwangsom in 2016 leverden 40 van de respondenten gegevens aan.³ In totaal legden in 2016 de colleges van de 40 gemeenten 1090 lasten onder dwangsom op wegens een overtreding van de Woningwet. Figuur 5 laat zien wat de verdeling is van deze 1090 lasten onder dwangsom over de 40 gemeenten.

Figuur 5 Toepassing van de last onder dwangsom vanwege overtreding Woningwet in 2016 door 40 respondenten



De toepassing van de herstelsanctie in 2016 is niet wezenlijk anders dan in 2015. In een grote groep gemeenten is geen last onder dwangsom vanwege overtreding van de Woningwet opgelegd (11 gemeenten) of maximaal 10 lasten (12 gemeenten). In 7 gemeenten zijn tussen de 11 en 20 lasten opgelegd en in 7 andere gemeenten tussen de 21 en 40 lasten onder dwangsom. Een kleine groep van 3 gemeenten legt meer dan 40 lasten onder dwangsom op. In twee van deze gemeenten is een in vergelijking met de andere gemeenten substantieel hoger aantal lasten opgelegd. Zo legt een college in de ene gemeente 252 lasten onder dwangsom op en in de andere gemeente 449.

3. De zeer grote gemeente die ten aanzien van de toepassing in 2015 slechts een deel van de informatie aanleverde (zie vorige voetnoot), verschaftte ten aanzien van de toepassing in 2016 wel de volledige gevraagde informatie.

4.1.2 Opleggen last onder bestuursdwang Woningwet

Ten aanzien van 2015 leverden 41 van de 47 respondenten gegevens aan over de toepassing van de last onder bestuursdwang vanwege een overtreding van de Woningwet. Zes respondenten konden niet achterhalen hoe vaak het college was overgegaan tot het opleggen van een last onder bestuursdwang in 2015. In totaal leggen de colleges in de 41 gemeenten 282 lasten onder bestuursdwang op vanwege een overtreding van de Woningwet.⁴ Figuur 6 laat zien wat de verdeling is van de 282 lasten over de 41 respondenten.

Figuur 6 Toepassing van de last onder bestuursdwang vanwege overtreding Woningwet in 2015 door 41 respondenten

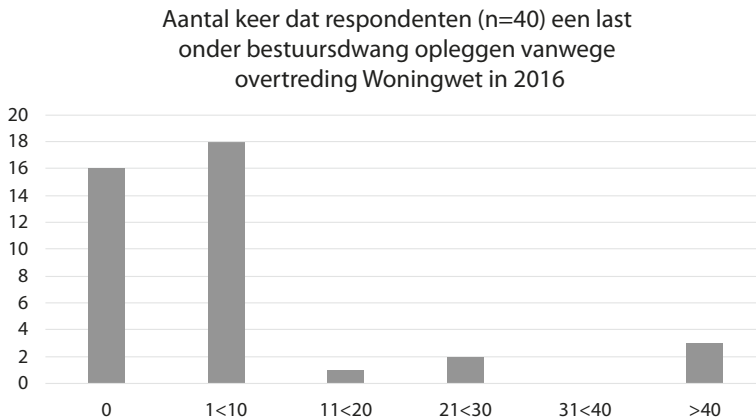


Het blijkt dat de meeste respondenten niet vaak gebruikmaken van de last onder bestuursdwang. In 14 gemeenten is in 2015 geen enkele last onder bestuursdwang opgelegd vanwege een overtreding van de Woningwet. In 23 gemeenten legde het college wel een dergelijke last op in 2015, maar waren dat er niet meer dan 10 in totaal. In een kleine groep gemeenten is wel vaker een last onder bestuursdwang opgelegd in 2015. Twee gemeenten legden ongeveer 15 lasten onder bestuursdwang op in 2015, en 2 gemeenten meer dan 40. Zo legde 1 gemeente 57 lasten onder bestuursdwang op in 2015 en een andere gemeente 129.

4. Het totaal ligt zeer waarschijnlijk nog hoger, omdat 1 respondent (een zeer grote gemeente) expliciet aangaf dat vanwege een ingewikkeld intern registratiesysteem ten aanzien van 2015 slechts informatie over een relatief klein aantal van de daadwerkelijk opgelegde lasten onder bestuursdwang te achterhalen was.

Over het gebruik van de last onder bestuursdwang in 2016 leverden 40 gemeenten gegevens aan.⁵ In deze 40 gemeenten legde het college in totaal 437 lasten onder bestuursdwang op vanwege een overtreding van de Woningwet (een stijging van bijna 55% ten opzichte van 2015). Figuur 7 laat de verdeling van de 437 lasten over de 40 respondenten zien.

Figuur 7 Toepassing van de last onder bestuursdwang vanwege overtreding Woningwet in 2016 door 40 respondenten



De toepassing van de last onder bestuursdwang in 2016 is niet heel anders dan in 2015. De grootste groep gemeenten heeft deze herstelsanctie niet opgelegd (16 gemeenten) of maximaal 10 keer (18 gemeenten). Een kleine groep heeft de last onder bestuursdwang meer dan 10 keer ingezet; 3 gemeenten leggen deze herstelsanctie in 2016 meer dan 40 maal op na een overtreding van de Woningwet, respectievelijk 57, 65 en 193 keer. Deze laatste uitschieter is het gevolg van een eenmalig project in de betreffende gemeenten, waarbij waterleidingen werden vervangen, wat ook de forse stijging van het aantal opgelegde lasten onder bestuursdwang in 2016 ten opzichte van 2015 verklaart.

4.1.3 *Opleggen bestuurlijke boete Woningwet*

Ten aanzien van 2015 geven 42 respondenten aan dat in dat jaar geen enkele bestuurlijke boete als bedoeld in art. 92a Woningwet is opgelegd. Daarnaast geven 2 gemeenten aan niet te kunnen achterhalen of een dergelijke boete in 2015 is opgelegd. In 3 gemeenten heeft het college wel een bestuurlijke boete op grond van de

5. De zeer grote gemeente die ten aanzien van de toepassing in 2015 slechts een deel van de informatie aanleverde (zie vorige voetnoot), verschaftte ten aanzien van de toepassing in 2016 wel de volledige gevraagde informatie.

Woningwet opgelegd. In totaal zijn in 2015 door de colleges 20 bestuurlijke boetes opgelegd: in de eerste gemeente 1 keer, in de tweede gemeente 3 keer en in de derde gemeente 16 keer.

In 2016 is de inzet niet fundamenteel verschillend. Ook in dit jaar lijkt de bestuurlijke boete nauwelijks te worden gebruikt. 36 gemeenten geven aan geen bestuurlijke boete op basis van de Woningwet te hebben opgelegd. Het aantal gemeentebesturen dat de bestuurlijke boete uit de Woningwet gebruikt, neemt wel iets toe. In 5 gemeenten is in 2016 de boetebevoegdheid uit de Woningwet toegepast. 2 gemeenten leggen de boete 1 keer op. De andere 3 gemeenten leggen 2 respectievelijk 3 dan wel 5 keer een boete op.

4.1.4 *Sluiting art. 17 Woningwet*

In de enquête is een onderdeel 'sluiting' opgenomen. In dit onderdeel is onder meer gevraagd hoeveel panden zijn gesloten in de betreffende gemeente op grond van art. 17 Woningwet. Ten aanzien van 2015 geven 40 respondenten aan de bevoegdheid uit art. 17 Woningwet niet te hebben toegepast en 2 gemeenten kunnen geen gegevens daaromtrent aanleveren. De andere 5 respondenten geven aan dat de bevoegdheid in totaal slechts 7 keer is toegepast. In 1 gemeente sloot het college 3 panden op grond van art. 17 Woningwet en in de andere gemeenten sloot het college elk slechts 1 pand.

In 2016 lijkt minder van de bevoegdheid gebruik te worden gemaakt. Slechts 2 respondenten geven aan de bevoegdheid te hebben gebruikt. In deze gemeenten slooten de colleges in totaal 7 panden op grond van art. 17 Woningwet (3 in de ene gemeente, 4 in de andere gemeente). De overige respondenten gaven aan de bevoegdheid niet te gebruiken (41 gemeenten).

4.1.5 *Sluiting art. 174a Gemeentewet*

De bevoegdheid neergelegd in art. 174a Gemeentewet lijkt in de praktijk niet veel toegepast te worden. Ten aanzien van 2015 geven 37 respondenten aan de bevoegdheid niet te hebben gebruikt. Het lukt de respondenten van 2 andere gemeenten niet om gegevens te achterhalen. In 8 gemeenten sluit de burgemeester wel een pand op grond van art. 174a Gemeentewet. Het gaat om een totaal van slechts 11 sluitingen. In 1 gemeente sluit de burgemeester 3 panden, in 1 andere gemeente 2 panden en in de overige 6 gemeenten sluit de burgemeester 1 pand op basis van de art. 174a Gemeentewet.

In 2016 wordt de bevoegdheid eveneens nauwelijks toegepast. De overgrote meerderheid van de respondenten (38 gemeenten) geeft aan dat de burgemeester geen gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheid die is neergelegd in art. 174a Gemeentewet. Slechts 5 respondenten melden sluitingen op basis van art. 174a Gemeentewet. Het gaat om totaal 11 sluitingen in 2016. In 1 gemeente sloot de burgemeester

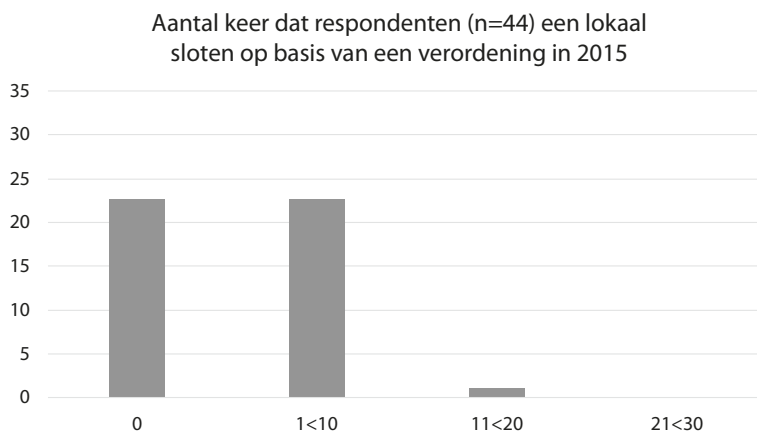
5 panden, in 2 gemeenten ging het om 2 panden en in 2 gemeenten om 1 gesloten pand.

4.1.6 *Sluiting verordening als bedoeld in art. 174 Gemeentewet*

Waar de bevoegdheden uit art. 17 Woningwet en art. 174a Gemeentewet bijna niet worden toegepast, blijkt uit de resultaten van onze enquête dat op basis van een verordening als bedoeld in art. 174 Gemeentewet jaarlijks flink wat lokalen worden gesloten.

Ten aanzien van 2015 leverden 44 van de 47 respondenten gegevens aan over sluitingen op basis van een verordening. De 3 overige respondenten konden niet achterhalen hoeveel keer in 2015 de burgemeester was overgegaan tot het sluiten van een lokaal op basis van een verordening. In totaal sloot de burgemeester 43 keer een lokaal op basis van een verordening. Figuur 8 laat zien wat de verdeling is van deze 43 sluitingen over de 44 respondenten.

Figuur 8 Sluitingen op basis van verordening in 2015 door 44 respondenten



De grote meerderheid van de respondenten gaf aan dat in 2015 geen lokalen waren gesloten op grond van een verordening als bedoeld in art. 174 Gemeentewet (30 gemeenten). In 13 gemeenten sloot de burgemeester tussen de 1 en de 10 lokalen op basis van een verordening, en in 1 gemeente sloot de burgemeester 16 lokalen in 2015.

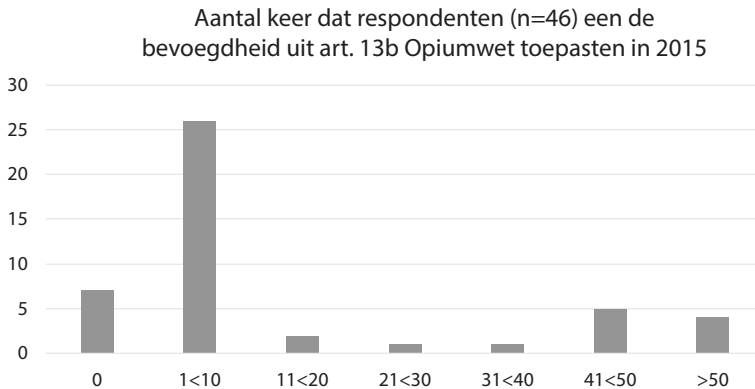
In 2016 nam het aantal keren dat de burgemeester een lokaal op basis van een verordening sloot onder de respondenten ten opzichte van 2015 fors toe. Hoewel er minder respondenten gegevens doorgaven, nam het aantal sluitingen fors toe van 43 in 2015 naar 90 in 2016. Dit betreft een stijging van bijna 110%. Figuur 9 laat de verdeling van de mate van toepassing over de respondenten zien.

Figuur 9 Sluitingen op basis van verordening in 2016 door 43 respondenten

Net als in 2015 geeft de meerderheid van respondenten ten aanzien van 2016 aan dat de burgemeester geen lokaal heeft gesloten op basis van een verordening als bedoeld in art. 174 Gemeentewet (26 gemeenten). In 15 gemeenten heeft de burgemeester tussen de 1 en de 10 lokalen gesloten. Twee grote gemeenten sluiten de meeste lokalen: in de eerste gemeente sluit de burgemeester 17 lokalen en in de tweede zelfs 26 lokalen in 2016.

4.1.7 Sluiting art. 13b Opiumwet

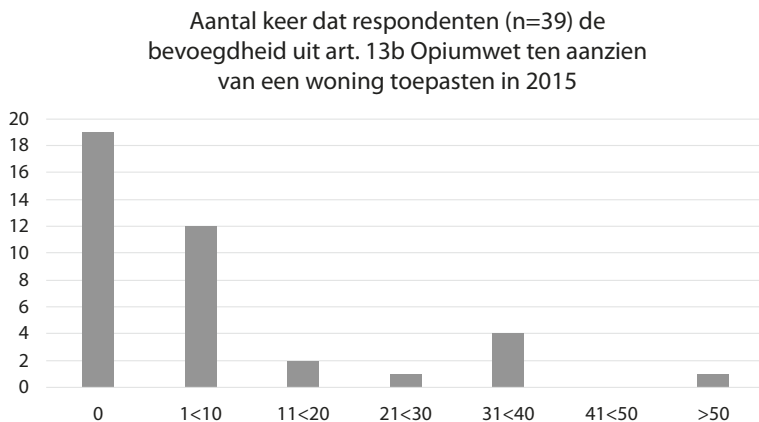
De resultaten van de enquête laten duidelijk zien dat burgemeesters veelvuldig gebruikmaken van de bevoegdheid neergelegd in art. 13b Opiumwet. In 2015 gaven 46 respondenten aan dat de burgemeesters in totaal 645 maal de bevoegdheid hadden toegepast. De toepassing betekende voor het overgrote deel dat een pand werd gesloten (593 sluitingen, 92% van het totaal), maar 1 respondent rapporteert 52 gevallen (8% van het totaal) waarin de burgemeester een last onder dwangsom oplegde. Figuur 10 laat zien wat de verdeling is van de mate van toepassing van art. 13b Opiumwet onder de 46 respondenten die gegevens aanleverden.

Figuur 10 Toepassing van art. 13b Opiumwet in 2015 door 46 respondenten

Slechts 7 respondenten melden dat de burgemeester de bevoegdheid uit art. 13b Opiumwet in 2015 niet heeft toegepast. In een grote groep van gemeenten blijkt de burgemeester de bevoegdheid maximaal 10 keer te hebben gebruikt (26 respondenten). Binnen de overige 13 respondenten is de bevoegdheid meer dan 10 keer toegepast, met uitschieters van 57, 63 en 86 keer.

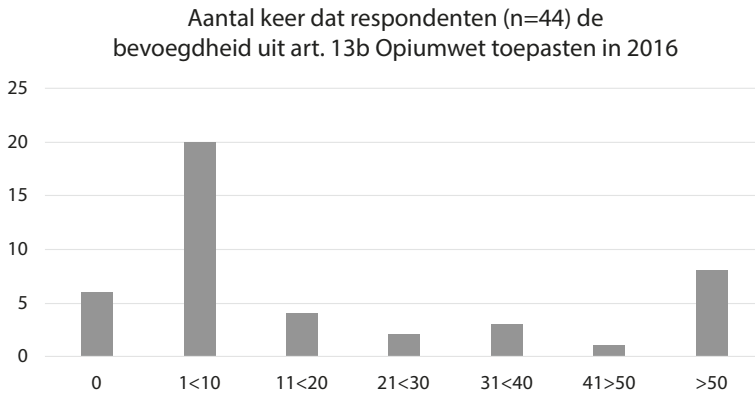
Ten aanzien van de toepassing van art. 13b Opiumwet hebben wij gevraagd hoeveel keer de toepassing betrekking had op een woning. In totaal noemen 39 respondenten dat in 2015 de burgemeester in 325 gevallen de bevoegdheid toepaste ten aanzien van een woning. Dat betekent dat in meer van de helft van de keren dat art. 13b Opiumwet werd toegepast in 2015 de toepassing betrekking had op een woning. Figuur 11 laat zien wat de verdeling is van de mate van toepassing over de respondenten.

Figuur 11 Toepassing van art. 13b Opiumwet ten aanzien van woning in 2015 door 39 respondenten



Het blijkt dat een grote groep van respondenten (19 gemeenten) de bevoegdheid uit art. 13b Opiumwet niet hebben ingezet ten aanzien van woningen. In 12 gemeenten sloot de burgemeester maximaal 10 woningen op basis van art. 13b Opiumwet. In 8 gemeenten paste de burgemeester de bevoegdheid meer dan 10 keer toe, met 1 gemeente als uitschieter met 86 keer toepassing van de bevoegdheid in 2015.

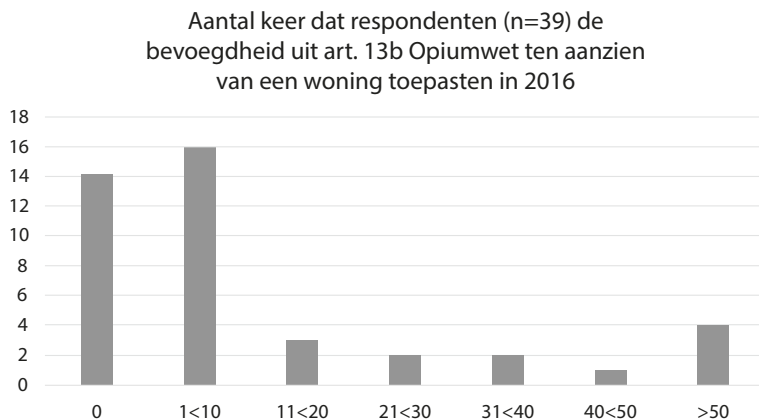
Ten aanzien van 2016 is een duidelijke groei van het aantal keren dat art. 13b Opiumwet is ingezet. 44 respondenten melden dat de burgemeesters in 828 gevallen de bevoegdheid in 2016 heeft toegepast. Hoewel het aantal respondenten in 2016 wat lager ligt dan in 2015, is het aantal gerapporteerde zaken over de toepassing van art. 13b Opiumwet met 28% toegenomen. De toepassing betekende voor het overgrote deel dat een pand werd gesloten (793 sluitingen, 96% van het totaal), maar 1 respondent meldt 35 zaken (4% van het totaal) waarin de burgemeester een last onder dwangsom heeft opgelegd. Figuur 12 geeft de verdeling weer van de mate van toepassing onder de 44 respondenten die gegevens over 2016 aanleverden.

Figuur 12 Toepassing van art. 13b Opiumwet in 2016 door 44 respondenten

De verdeling blijkt in 2016 niet heel anders te zijn dan in 2015. Van de 44 respondenten geven maar 6 gemeenten aan dat de burgemeester de bevoegdheid niet heeft toegepast. In een grote groep van 20 gemeenten heeft de burgemeester art. 13b Opiumwet maximaal 10 keer gebruikt. In de overige 18 gemeenten is in 2016 meer dan 10 keer gebruikgemaakt van de bevoegdheid. Opvallend is wel de toename van het aantal burgemeesters dat in meer dan 50 zaken art. 13b Opiumwet gebruikt. In 8 zaken is dat het geval, met uitschieters van 61, 72 en 96 keer toepassing in 2016.

Ook ten aanzien van 2016 hebben wij gevraagd naar hoe vaak art.13b Opiumwet is ingezet ten aanzien van woningen. In totaal rapporteerden 39 respondenten 498 zaken waarin de burgemeester de bevoegdheid toepaste ten aanzien van een woning. Net als in 2015 is in 2016 dus in meer van de helft van de casus omtrent art. 13b Opiumwet sprake van een woning. Figuur 13 laat zien wat de verdeling is van de mate van toepassing van de bevoegdheid over de 39 respondenten.

Figuur 13 Toepassing van art. 13b Opiumwet ten aanzien van woning in 2016 door 39 respondenten



Net als in 2015 blijkt in 2016 dat meer dan de helft van de burgemeesters de bevoegdheid niet ten aanzien van woningen heeft ingezet (11 respondenten) of slechts in beperkte mate – maximaal 10 keer (16 respondenten). Bij 12 respondenten heeft de burgemeester art. 13b Opiumwet meer dan 10 keer ingezet ten aanzien van een woning, met 4 burgemeesters die in 2016 meer dan 50 keer de bevoegdheid gebruikten bij woningen. De uitschieter betreft een gemeente waarin de burgemeester 70 keer de bevoegdheid toepaste bij een woning.

4.1.8 *Beheerovername*

In de enquêtes is ook gevraagd hoe vaak in de gemeente is gebruikgemaakt van de beheerovername zoals bedoeld in art. 13b Woningwet. Ten aanzien van 2015 geven 46 respondenten aan de beheerovername niet te hebben gebruikt en 1 respondent heeft daaromtrent geen gegevens. In 2016 is het beeld niet anders. 41 respondenten geven aan de bevoegdheid uit art. 13b Woningwet niet te hebben toegepast in 2016 en 3 respondenten kunnen daaromtrent geen gegevens achterhalen.

4.1.9 *Onteigening*

De bevoegdheid om een pand te onteigenen nadat het beheer tevergeefs is overgenomen, wordt sporadisch gebruikt. Weliswaar geeft 1 respondent ten aanzien van 2016 aan dat de gemeenteraad 1 keer ‘een besluit tot een onteigeningsverzoek’ heeft genomen, maar het is niet duidelijk of dat besluit zag op een pand dat eerder in beheer was genomen. Alle andere respondenten geven aan de bevoegdheid niet te hebben toegepast in 2015 (46 gemeenten) of 2016 (40 gemeenten). In 2015 geeft

1 gemeente aan geen gegevens over de toepassing te kunnen vinden en in 2016 betreft dat 3 respondenten.

4.2 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk zijn de resultaten besproken van een enquête over de toepassing van het handhavingsinstrumentarium onder 50 gemeenten, waaronder de 40 grootste Nederlandse gemeenten. De respons op de door ons verstuurde enquête is zowel ten aanzien van 2015 en 2016 dermate hoog (94% respectievelijk 88%), dat een representatief beeld is verkregen over de toepassing van het instrumentarium in de (grotere) gemeenten in Nederland.

De resultaten laten zien dat de gemeentebesturen vooral de last onder dwangsom en in mindere mate de last onder bestuursdwang gebruiken om overtredingen van de Woningwet aan te pakken. De boetebevoegdheid neergelegd in art. 92a Woningwet werd in 2015 en 2016 nog nauwelijks toegepast.

Die conclusie kan ook worden getrokken ten aanzien van de sluitingsbevoegdheid neergelegd in art. 17 Woningwet. Slechts een enkel gemeentebestuur lijkt deze bevoegdheid toe te passen. De sluitingsbevoegdheden in 174a Gemeentewet voor woningen wordt eveneens nauwelijks gebruikt, die op basis van een gemeentelijke verordening voor niet-woningen met een zekere regelmaat. Een forse uitschieter betreft de bevoegdheid neergelegd in art. 13b Opiumwet. De enquête laat zien dat burgemeesters in zowel 2015 als 2016 honderden panden sloten op basis van deze bevoegdheid. Het aantal sluitingen is in 2016 fors toegenomen in vergelijking met 2015. In beide jaren betreffen de sluitingen in meer van de helft van de gevallen een woning.

De bevoegdheid tot beheerovername neergelegd in art. 13b Woningwet is zowel in 2015 als 2016 niet of nauwelijks toegepast. Dat geldt ook voor de mogelijkheid tot onteigening. Alleen ten aanzien van het jaar 2016 geeft slechts 1 respondent aan dat de gemeenteraad verzocht zou hebben om gebruik te maken van de bevoegdheid.

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van een analyse van verslagen van semi-structureerde interviews onderzocht hoe het handhavingsinstrumentarium neergelegd in de Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet door lokale overheden wordt gebruikt. Wij analyseren welke knelpunten en belemmeringen lokale overheden ervaren bij de toepassing van dit instrumentarium.

Voor dit gedeelte van het onderzoek zijn in het jaar 2015 bij medewerkers van zeven gemeenten interviews afgenomen. In het jaar 2016 is dit gedaan bij medewerkers van zes gemeenten. Onder de geselecteerde gemeenten zit een groot aantal die behoren tot de tien grootste gemeenten van Nederland. De geselecteerde gemeenten zijn bijna alle lid van de leerkring over de handhaving van de Woningwet die van 2015 tot en met 2017 wordt georganiseerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

In totaal zijn achttien verschillende respondenten geïnterviewd. De gemiddelde duur van elk interview bedroeg ongeveer een uur. Voorafgaande aan de interviews is er een topic list opgesteld (zie bijlage B) die enkele dagen voordat het interview werd afgenomen per e-mail is verzonden naar de respondenten. De respondenten hebben daardoor tijd gehad zich voor te bereiden op het interview. De interviews zijn op een semigestructureerde wijze afgenomen; regelmatig is verder ingegaan op bepaalde onderwerpen en is er doorgevraagd. De interviews zijn opgenomen en vervolgens getranscribeerd. Voordat de interviews zijn verwerkt in het onderzoek, zijn de transcripties ter goedkeuring voorgelegd aan de respondenten. Alle respondenten zijn akkoord gegaan met de transcripties.

In dit hoofdstuk bespreken wij eerst de door de gemeentebambtenaren ervaren problematiek aangaande incidentele overtredingen van de Woningwet en malafide pandeigenaren. Aansluitend wordt er gefocust op beleid gericht op het toezicht op de naleving van de Woningwet. Hierna volgt een bespreking van de opvattingen van de ambtenaren over de Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet. Daarna gaan wij in op welke rol waarschuwingen spelen bij de handhaving van de Woningwet. Vervolgens bestuderen wij ervaringen van de gemeentebambtenaren met reguliere herstelsancties als de last onder dwangsom en last onder bestuursdwang. In de daaropvolgende paragraaf komen ervaringen met de bestuurlijke boete die is neergelegd in de Woningwet en de diverse sluitingsmoge-

lijkheden aan de orde. Vervolgens gaan wij in op de ervaringen van gemeenteambtenaren met de beheerovername. Daaropvolgend volgt de bespreking van ervaring met de toepassing van de Onteigeningswet.

5.1 ERVAREN PROBLEMATIEK: INCIDENTELE OVERTREDINGEN

Alle geïnterviewde ambtenaren geven aan dat in hun gemeente overtredingen van de Woningwet plaatsvinden. Doorgaans is er geen sprake van een ernstige overtreding en kan de gemeente vroegtijdig optreden. Volgens de geïnterviewden is met de grootste groep pandeigenaren in Nederland niet veel aan de hand en zijn overtreders doorgaans bereidwillig om overtredingen te verhelpen. Zo meldt een gemeenteambtenaar: 'Tachtig à negentig procent van de mensen in Nederland, daarmee is gewoon niks aan de hand.'¹ Een andere gemeenteambtenaar merkt op dat er in de stad waarin hij/zij werkzaam is ook 'een tussenlaag' is qua overtreders. Er is geen sprake van een incidentele overtreding, maar ook niet van malafide pandeigenaarschap. De problemen blijven veelal beperkt tot 'te veel mensen en gewoon achterstallig onderhoud. Echt gewoon ... er wordt jarenlang niks aan gedaan. Elektrische installaties zijn daar weleens onveilig, lekkages en dat soort zaken.'²

5.2 ERVAREN PROBLEMATIEK: MALAFIDE PANDEIGENAREN

Alle geïnterviewde gemeenteambtenaren merken op dat er in hun gemeente problemen zijn die veroorzaakt worden door malafide pandeigenaren c.q. huisjesmelkers. Niet in alle gemeenten lijken de problemen even groot. In wat kleinere gemeenten lijken slechts één of een handvol malafide pandeigenaren actief. Zo stelt een respondent die werkzaam is in een kleinere gemeente: 'Ik kan wel zeggen dat wij daar last van hebben, maar het is niet te vergelijken met de problematiek van sommige andere gemeenten. Onze gemeente heeft daar veel minder last van.'³ In grote gemeenten zijn het er tientallen, met een soms een bezit van honderden panden. Een gemeenteambtenaar noemt bijvoorbeeld dat in zijn gemeente één pandeigenaar ongeveer tweehonderd panden bezit, 'waarbij 90% mis is'.⁴ Er bestaat consensus onder de ambtenaren over dat de begrippen malafide pandeigenaar en huisjesmelker lastig te definiëren zijn. Zo werpt een gemeenteambtenaar tijdens het interview op:

'Ze verdienen in principe geld aan het verhuren van een accommodatie en iemand die particulier een aantal panden in zijn bezit heeft, die verhuurt die panden en verdient daar zijn geld

-
1. Gemeente B, Respondent 1.
 2. Gemeente E, Respondent 1.
 3. Gemeente H, Respondent 1.
 4. Gemeente E, Respondent 1.

mee. Als je dat als definitie van huisjesmelker gebruikt, dan is iedereen die een pand verhuurt een huisjesmelker, want hij haalt er geld uit en hij melkt iets. Net zoals een boer een koe melkt, en dat levert iets op.⁵

Ook een andere gemeenteambtenaar gaat in op het begrip huisjesmelkerij. Volgens deze ambtenaar slaat dat 'in zijn klassieke vorm op het uitmelken van panden; hoe verdien ik zo veel mogelijk aan mijn panden in een zo'n kort mogelijke tijd?'.⁶ Om dit doel te bereiken, zo merkt deze ambtenaar op, ziet de gemeente dat de malafide pandeigenaren 'zich gewoon niet aan regels houden als ze daar meer mee verdienen'.⁷ Zodoende veroorzaakt huisjesmelkerij in zijn klassieke vorm ook allerlei andere maatschappelijke problemen en krijgen de begrippen huisjesmelkerij en malafide pandeigenaar in het normale taalgebruik een ruimere betekenis.

In de interviews is getracht om de betekenis van het begrip malafide pandeigenaar nader uit te werken. Bij nader doorvragen wat een pandeigenaar een malafide pandeigenaar maakt, komt een aantal aspecten nadrukkelijk aan het licht. Malafide pandeigenaren hebben volgens de geïnterviewden veelal meerdere panden in eigendom. Het gaat om 'grote' spelers in de stad. Zij gaan 'structureel' in de fout en begaan 'altijd hetzelfde feit'.⁸ Malafide pandeigenaren gaan 'regelmatig over de schreef'.⁹ Zij gaan calculerend te werk en begaan daarom overtredingen soms met opzet. Zo zegt een gemeenteambtenaar: 'Je hebt er ook bij, die zijn echt berekend. Die zeggen, we nemen gewoon het risico.'¹⁰ Een andere ambtenaar verwoordt het calculerende gedrag van malafide pandeigenaren als volgt:

'En sommigen calculeren het ook in. Je ziet het ook bij investeringen in brandveiligheid, dat wordt gewoon niet gedaan. Dan gokken ze erop dat ze ermee weggomen. Want ja, je hebt niet zoveel capaciteit dat je dat allemaal kunt nalopen.'¹¹

Weer een andere geïnterviewde spreekt over een kat-en-muisspel: 'Dat is dus voortdurend dat kat- en muisspel (...). Ze zijn toch steeds aan het kijken hoe ze kamerverhuur kunnen toevoegen. Ze zullen straks vast wel weer iets nieuws bedenken.'¹²

5. Gemeente K, Respondent 2.

6. Gemeente E, Respondent 1.

7. Gemeente E, Respondent 1.

8. Gemeente A, Respondent 2.

9. Gemeente K, Respondent 1.

10. Gemeente I, Respondent 1.

11. Gemeente A, Respondent 1.

12. Gemeente K, Respondent 1.

5.2.1 Soorten bewoners

De panden van de malafide eigenaren worden veelal bewoond door specifieke doelgroepen. Zo noemen meerdere gemeenteambtenaren studenten en arbeidsmigranten. Malafide pandeigenaren huisvesten in sommige gemeenten ook, in de woorden van een geïnterviewde ambtenaar, de 'sociale onderlaag' van de bevolking.¹³ Het gaat dan bijvoorbeeld om alleenstaanden die hun (huur)woning hebben moeten ontruimen. Zo vertelt een ambtenaar:

'Wij hebben met name de omgeving die inderdaad klaagt over de huisjesmelkers, en dan meer dat de verkeerde doelgroep in die panden trekt. Dus te veel studenten waar geen toezicht op is. Te veel arbeidsmigranten waar geen toezicht op is. En dan een groot gedeelte van de huisjesmelkers die huisvesten ook een categorie mensen die niet meer bij een woningbouwvereniging terecht kunnen. Dat zijn met name ook wel, in veel gevallen, de probleempanden.'¹⁴

Een respondent meent dat dat de malafide pandeigenaren eigenlijk in een sociale behoefte voorzien. Als de gemeenten alle problemen zou aanpakken 'en dat allemaal zou kunnen uitbannen, heb je in één keer een aanbod van duizenden mensen die wel in een noodsituatie zouden kunnen komen'.¹⁵

5.2.2 Soorten problemen

De problemen die de malafide pandeigenaren veroorzaken, zijn in de verschillende gemeenten enigszins vergelijkbaar. Wel kent iedere gemeente een eigen mix van problemen of, zoals een gemeenteambtenaar het noemt, 'symptomen' van huisjesmelkerij.¹⁶ Gemeenteambtenaren noemen het niet-naleven van brandveiligheidseisen, achterstallig onderhoud, vervuiling en verloedering, illegale kamerverhuur en woningonttrekking of -splitsing, het vragen van een te hoge huurprijs, het frustreren van besluitvorming in een Vereniging van Eigenaars, het intimideren van bewoners, overbewoning, overlast voor de burens en buurt, betrokkenheid bij drugshandel en hennepeteelt en het exploiteren van illegale hotels.

Brandveiligheid en achterstallig onderhoud worden door alle respondenten genoemd. In veel zaken is er sprake van het ontbreken van veilige vluchtroutes. Zo vertelt een gemeenteambtenaar over een specifieke casus:

'Als er natuurlijk een keer brand uitbreekt, dan moeten ze over een hele steile trap vluchten. Je kan je bedenken dat je bij dat vluchten alles overhaast doet, dan dender je letterlijk en figuurlijk die trap af met alle gevolgen van dien. En dat is altijd een discussie die je achteraf hebt, dan

13. Gemeente A, Respondent 2.

14. Gemeente F, Respondent 1.

15. Gemeente B, Respondent 2.

16. Gemeente C, Respondent 1.

wensen wij dat hij die trap aanpast naar het Bouwbesluit, maar dan probeert hij op allerlei manieren daar weer onderuit te komen.¹⁷

Gemeenteambtenaren geven diverse omschrijvingen van onderhoudsproblemen:

‘Heel veel problemen met pandjeseigenaren hebben te maken met achterstallig onderhoud; dat panden heel erg slecht zijn. Zo dramatisch slecht dat wij zelf aan het opknappen zijn geslagen, dat hebben we nog niet gedaan.’¹⁸

De ernst van de onderhoudsproblemen verschilt erg per gemeente en per individuele casus. Het onderhoudsniveau ligt soms net boven het door het Bouwbesluit 2012 voorgeschreven niveau, maar is dan toch te ‘slecht om te kunnen zeggen “dat is nou een leuke woonomgeving voor iemand”’.¹⁹ Volgens sommige ambtenaren ligt het wettelijke vereiste onderhoudsniveau te laag: ‘Hoe het in het Bouwbesluit is geregeld, dat is gewoon veel te minimaal.’²⁰

Ook overbewoning is een veelgenoemd probleem. Zo vertelt een gemeenteambtenaar over een pandeigenaar die veelal oude kantoren ombouwt tot woningen: ‘Die gaat hij dan intern verbouwen door allerlei kamertjes te maken met ergens in een hoekje een keukentje en een badkamertje waarin hij dan heel veel mensen inzet.’²¹ Een andere ambtenaar vertelt over zeer kleine woningen: ‘Ze hebben dan een bed en daar staat de wc-pot gewoon naast (...) Ja, zonder muurtje.’²²

Naast dat overtreding van de Woningwet veelal wordt gekoppeld aan malafide pandeigenaarschap, noemen gemeenteambtenaren ook vaak overtredingen van de Huisvestingswet in dit verband. Zo meldt een respondent:

‘De kamerbewoners zijn bij ons één van de grootste problemen. Naast achterstallig onderhoud, wat overigens niet in de Huisvestingswet is geregeld. Wat we nu zien, is dat enkele tienduizenden migranten uit Europa, die komen naar onze stad toe en onze woningmarkt is al krap. Die komen dan ergens terecht waar er al geen ruimte is, dus vrij automatisch krijg je allerlei vormen van onvergunde kamerbewoning door de hele stad.’²³

In enkele gemeenten veroorzaakt grootschalige kamerverhuur ernstige problemen: ‘Er zijn straten en buurten daar zit zoveel kamerverhuur, daar wil niemand meer een woning kopen. En wordt daar een woning aangeboden, dan gaat ie eigenlijk direct door naar kamerverhuur. Dat krijg je bijna niet meer omgedraaid.’²⁴

17. Gemeente J, Respondent 1.

18. Gemeente B, Respondent 1.

19. Gemeente F, Respondent 1.

20. Gemeente K, Respondent 2.

21. Gemeente J, Respondent 1.

22. Gemeente K, Respondent 1.

23. Gemeente E, Respondent 1.

24. Gemeente F, Respondent 1.

Malafide pandeigenaren vragen doorgaans te hoge huren aan de huurders. Veelal zeggen de gemeenteambtenaren zich wel enigszins verantwoordelijk te voelen om dit probleem aan te pakken. Het kan ook zijn dat andere organisaties de gemeente aanspreken. Zo vertelt een gemeenteambtenaar: ‘Het kan ook zijn dat het bestuur van een hogeschool zegt “we hebben problemen met de kamerverhuur, er zijn te hoge huurprijzen”’.²⁵

Enkele respondenten vragen zich af of de gemeente eigenlijk wel aan zet is om dit probleem op te lossen. Zo meldt een geïnterviewde dat de aanpak van ‘het vragen van hoge huren op zich geen overheidstaak is’.²⁶ Een andere gemeenteambtenaar vraagt zich af of ‘we ons verantwoordelijk maken voor iets waarvoor we eigenlijk niet verantwoordelijk zijn’.²⁷ Weer een andere geïnterviewde stelt:

‘Het is wel de vraag van de politiek, bijvoorbeeld, als gewoon blijkt dat een kamerverhuurder zich misdraagt door intimidatie of te hoge huren en dat soort zaken, kan je op basis daarvan tot intrekking van de vergunning overgaan. Dat is wel een vraag die voortdurend gesteld wordt.’²⁸

Een gemeenteambtenaar merkt ‘slecht verhuurderschap’ in combinatie met allerlei overtredingen aan als het grootste probleem:

‘We hebben last van huiseigenaren die hun vastgoed niet zo goed op orde hebben en dus slechte woningen verhuren voor soms veel geld. Of daar illegale verblijfsinrichtingen in plaatsen, dus te veel kamers verhuren zeg maar, of allerlei andere zaken doen die niet mogen volgens de wet, en de panden dus verkeerd laten gebruiken met als gevolg daarvan dat het pand uiteindelijk verloedert en de buurt daar last van heeft en de leefbaarheid onder druk komt.’²⁹

In meerdere gemeenten ondersteunen gemeenten huurteams die huurders helpen bij de gang naar de Huurcommissie. Hiermee bestaan goede ervaringen, al zijn huurteams en andere steunpunten geen panacee. Uit de interviews blijkt namelijk ook dat malafide pandeigenaren betrokken zijn bij intimidatie en bedreiging van huurders van panden. Zo meldt een geïnterviewde gemeenteambtenaar:

‘We krijgen de laatste tijd wel steeds meer signalen, ook vooral van studentenorganisaties, dat er toch wel iets meer gebeurt dan dat wij misschien denken, en met name op het gebied van intimidatie en bedreiging.’³⁰

25. Gemeente F, Respondent 1.

26. Gemeente E, Respondent 1.

27. Gemeente K, Respondent 2.

28. Gemeente K, Respondent 1.

29. Gemeente C, Respondent 1.

30. Gemeente K, Respondent 1.

Soms willen de huurders niet meewerken met gemeentelijke inspecties, uit angst voor represailles van de pandeigenaar. Zo meldt een respondent:

‘Normaal gesproken wordt je door een huurder opgebeld, van “ja, ik heb een probleem en mijn huisbaas doet daar niks aan” en dan laten ze je graag binnen. Hier is dat niet altijd het geval, terwijl je toch binnen moet zijn om te constateren hoe erg het nou eigenlijk is. Daar hebben we zelfs al een keer een machtiging tot binnentreden nodig gehad, terwijl je het eigenlijk doet voor de huurder. Ja, want die zijn zo bang voor hun huisbaas dat ze toch niet mee willen werken. Dat is wel heftig.’³¹

Ook durven huurders niet naar huurteams of de Huurcommissie te stappen, uit angst voor tegenmaatregelen. Zo meldt een gemeenteambtenaar dat er zwarte lijsten van ‘lastige huurders’ door verhuurders worden aangelegd: ‘Als je als huurder naar de huurcommissie stapt, dan kom je bij wijze van spreken op de zwarte lijst terecht.’³²

Malafide pandeigenaren blijken volgens meerdere geïnterviewden niet alleen betrokken bij overtredingen van de Woningwet of Huisvestingswet. In sommige gevallen zijn de eigenaren ook betrokken bij zware criminaliteit zoals drugshandel en hennepcultuur. Zo noemt een respondent de exploitatie van hennepkwekerijen in de panden: ‘Je ziet ook een relatie tussen de kamerverhuur, je ziet dat bepaalde eigenaren met kamerverhuurpanden ook weer kwekerijen hebben. Die overlap is er dus wel.’³³

Tot slot blijkt dat niet alleen de malafide pandeigenaren zorgen voor leefbaarheidsproblemen in wijken. Meerdere gemeenteambtenaren geven aan dat doorgaans ook de bewoners overlast veroorzaken. Zo meldt een gemeenteambtenaar:

‘Het heeft zo zijn gevolgen voor de buitenwereld. Daar komt dan nog bij dat er ook drugsgelateerde overlast is. Mensen die dealen die in die panden zitten. Het is niet altijd even makkelijk op te sporen.’³⁴

Respondenten wijzen ook op de verantwoordelijkheid van de bewoners. Het is niet altijd de pandeigenaar die blaam treft. Zo stelt een geïnterviewde:

‘Zij hebben er zelf namelijk ook schijt aan. We zitten natuurlijk wel altijd op die kamerverhuurders, maar er hangen bij wijze van spreken brandmelders, en de batterij is leeg, ja wat doen ze dan, dan slaan ze met een hockeystick de brandmelder van het plafond. Dan komt de brand-

31. Gemeente C, Respondent 1.

32. Gemeente K, Respondent 1.

33. Gemeente G, Respondent 1.

34. Gemeente D, Respondent 1.

weer op inspectie en die constateert dat de brandmelders ontbreken. Ja, dan krijgt die verhuurder op zijn donder en die krijgt een dwangsom aan zijn broek.³⁵

Gemeenteambtenaren geven aan dat de gemeente soms een dubbele relatie heeft met de pandeigenaren. Soms zijn zij nodig om bijvoorbeeld arbeidsmigranten of jongeren te huisvesten en is overleg met de pandeigenaren nodig. Zo stelt een ambtenaar:

‘Aan de ene kant zit je met ze aan tafel, zeg je “mooie ontwikkeling” en spelen ze volgens de regels en maken ze ook nette voorzieningen, noem het allemaal maar op. De week daarop zit ik weer met diezelfde mensen aan tafel en moet ik zeggen “je bent weer illegaal bezig”, “je pleegt weer geen onderhoud”, etcetera.’³⁶

5.2.3 *Reacties op handhaving*

De reactie op gemeentelijke handhaving van malafide pandeigenaren is anders dan de eigenaar die incidenteel geconfronteerd wordt met handhaving. Zo omschrijven meerdere geïnterviewde ambtenaren malafide pandeigenaren als ‘boefjes’,³⁷ die ‘er niet van onder de indruk zijn als we een beetje gaan dreigen’.³⁸

Volgens de geïnterviewden gaan de malafide pandeigenaren niet akkoord met de handhavingsactie, maar verzetten zij zich doorgaans. Een respondent onderscheidt diverse fasen. Eerst komen de eigenaren met smoesjes omtrent onwetendheid. Vervolgens interpreteren zij de regelgeving zoals het Bouwbesluit 2012 in hun voordeel. Daarna zullen zij dreigen met een juridische procedure. Zij hopen daarmee het gemeentelijke apparaat te ontregelen:

‘Een bekende pandjesbaas, die sprak ik een keer. Die vertelde dat hij zesentwintig rechtszaken had lopen. Die houdt gewoon een heel team aan het werk. Kijk, als je eenmaal genoeg zit te zeiken en moeilijk loopt te doen, op een gegeven moment dan ga je ook ... dan loopt die hele machine vast.’³⁹

Ten slotte zijn er ook pandeigenaren met ‘korte lontjes’: ‘Die willen je gelijk voor je bek slaan. Die zijn heel direct en beginnen gelijk te schreeuwen en te doen.’⁴⁰

Andere gemeenteambtenaren bevestigen de andere houding van malafide pandeigenaren ten opzichte van handhavingsbesluiten. Zij geven aan dat de malafide

35. Gemeente K, Respondent 2.

36. Gemeente F, Respondent 1.

37. Gemeente E, Respondent 1; Gemeente B, Respondent 1.

38. Gemeente B, Respondent 1.

39. Gemeente B, Respondent 1.

40. Gemeente B, Respondent 1.

pandeigenaren precies weten hoe de wet in elkaar zit en calculerend te werk gaan. Zo stelt een gemeenteambtenaar:

‘Ze reageren vaak berekenend. Soms boos of intimiderend. Het is heel verschillend. Er zijn geloof ik ... Sommigen proberen heel vriendelijk te zijn: “natuurlijk ga ik dat doen gemeente. Jullie hoeven je echt geen zorgen te maken. Jullie hoeven niet eens te komen kijken. Kijk! Ik heb het gedaan, hier zijn de foto’s”, en dan ga je daar kijken, en dan is het weer helemaal mis. En dan zeggen ze: “dat is van een ander huis” ofzo ...’⁴¹

Een andere ambtenaar spreekt ook van calculerend gedrag: ‘Maar de notoire berekenende overtreder die denkt “Oh, leuk, dit is het begin van een traject met de gemeente. We kijken hoe lang we dit kunnen uitsmeren.” Het is wat het is.’⁴² Soms blijken malafide pandeigenaren niet eens gevoelig voor bijvoorbeeld een last onder dwangsom:

‘We hebben namelijk ook een eigenaar gehad, en die de dwangsommen gewoon betaalde. Ook al waren ze hoog. Ja, als je er maar genoeg aan verdient, dan calculeer je in dat je af en toe ook eens een keertje wat moet betalen. Dan heeft het natuurlijk niet zo heel veel effect. Het is dan ook heel erg afhankelijk van wat voor type eigenaar het is en wat voor middelen hij heeft, of een dwangsom wel of niet zin heeft.’⁴³

Een andere gemeenteambtenaar signaleert eveneens een calculerende houding bij malafide pandeigenaren als hij wordt geconfronteerd met een handhavingsbesluit:

‘Die heeft het in zijn businessmodel, daar hoort dit bij. Dus die is niet boos, niet gefrustreerd, hij zal zich wel een beetje machteloos voelen, maar dat hoort bij de game. Voor hem is het meer een kwestie van “ik wacht rustig af tot de gemeente iets doet en tot die tijd tot kost het me geen geld. Bij de normale burger, zal ik maar zeggen, bij de niet-professional, daar zijn die emoties veel hoger.’⁴⁴

Een geïnterviewde uit een andere stad spreekt ook van berekenend gedrag en een businessmodel:

‘Ik heb met een van hen om de tafel gezeten, die zei gewoon “Fijn wat jullie ook allemaal doen, ik ga gewoon tien panden verbouwen, jullie zien mij in twee panden, die pakken jullie aan, misschien winnen jullie, misschien haal ik jullie met eentje nog onderuit. Dan houd je er één over

41. Gemeente E, Respondent 1.

42. Gemeente F, Respondent 1.

43. Gemeente C, Respondent 1.

44. Gemeente D, Respondent 1.

die je nog tegenhoudt en de andere acht verdient het wel weer terug van die twee.” Dat is hun businessmodel.⁴⁵

Ook in een andere stad ziet men dat malafide pandeigenaren anders en meer calculerend omgaan met handhavingsbesluiten dan andere overtreders: ‘Je ziet de huisjesmelkers veel bezwaar maken. Alles wat vertraging oplevert, wat de procedures rekt ... Als ze toch een keer hun gelijk kunnen krijgen, wat zelden gebeurt overigens.’⁴⁶ Andere gemeenteambtenaren melden dat de malafide pandeigenaren veelal goede juridische ondersteuning hebben. Volgens respondenten gaat men doorgaans in bezwaar en beroep. De advocaten willen ‘de boel rekken’.⁴⁷ Zo vertelt een geïnterviewde: ‘Dan worden we gelijk per ommegaande gebeld door een advocaat, die zegt dat hij onze last heeft gelezen. Hij wil dan niet meteen reageren, want hij moet er dan goed over nadenken. Dan vraagt hij een opschorting.’⁴⁸

5.3 GEMEENTELIJK TOEZICHT OP NALEVING WONINGWET

Alle geïnterviewde gemeenteambtenaren zeggen dat hun gemeenten beleid hebben ten aanzien van toezicht op de naleving van de Woningwet en de handhaving van die wet. De gemeenten hanteren verschillende methoden om toezicht op de naleving te houden. Veel gemeenteambtenaren geven aan dat een controle plaatsvindt als een vergunning wordt aangevraagd of op het moment dat een gebouw bijvoorbeeld als kamerverhuurpand in gebruik wordt genomen. Ook hebben meerdere gemeenten een ‘piepsysteem’,⁴⁹ bestaande uit een centraal meldpunt waar inwoners melding kunnen maken van problemen en eventuele overtredingen. Zo meldt een gemeenteambtenaar:

‘We hebben hier een meldingssysteem, dus mensen die op een bepaald punt wat te melden hebben, die kunnen dat dan daar melden. In principe wordt er dan gekeken naar de meldingen en naar aanleiding daarvan gaan we kijken. We kijken dan of het al dan niet prioriteit heeft en of we er al dan niet iets mee moeten doen. Als we dan inderdaad te maken hebben met een bekende huisjesmelker, dan gaan we daar op af.’⁵⁰

Sommige geïnterviewde gemeenteambtenaren noemen ook dat omwonenden een verzoek tot handhaving indienen en dat de gemeenten dan in actie komt. In enkele gemeenten komen veel signalen van omwonenden binnen, in andere is de meldingsbereid wat lager. Zo vertelt een gemeenteambtenaar: ‘We hebben niet veel

45. Gemeente F, Respondent 1.

46. Gemeente E, Respondent 1.

47. Gemeente F, Respondent 2.

48. Gemeente F, Respondent 1.

49. Gemeente I, Respondent 1.

50. Gemeente D, Respondent 1.

klachten of meldingen, en ook niet heel veel gevallen waarbij wij echt moeten optreden.⁵¹

Sommige gemeenten inspecteren actief gebouwen. Zo maken gemeenteamtbenaren rondes door wijken of inspecteren zij in apart geselecteerde gebieden in de gemeente. Ook wordt er in een enkele gemeente gebruikgemaakt van een schouw: 'We sturen daar gewoon toezichthouders en die vragen of ze binnen mogen komen en dan gaan we kijken. Er worden aantekeningen gemaakt, er worden metingen gedaan.'⁵² Veelal wordt samengewerkt met wijkagenten, of andere instanties binnen de gemeente:

'Sinds een kleine twee jaar hebben we het strategisch handhavingsplan. Waar we nu mee bezig zijn. Gebiedsgerichte aanpak, korte lijnen met de wijkagenten, met de dorps- en wijkraden en zo, gewoon door het er met elkaar over te hebben en informatie-uitwisseling met de stadsdeel-regisseurs zorg.'⁵³

Een enkele gemeenteamtbenaar geeft aan dat de gemeente terughoudender is in het toezicht. In deze gemeenten neemt de ambtenaar wat meer afstand. Zo meldt een gemeenteamtbenaar bijvoorbeeld: 'Bij het overgrote deel van de panden komen we eigenlijk nooit.'⁵⁴

Als er eenmaal een controle heeft plaatsgevonden en er een overtreding is geconstateerd, vindt er in de meeste gemeenten vrij snel een hercontrole plaats. Veelal hebben gemeenten een geautomatiseerd systeem dat inspecteurs daaraan herinnert. Zo vertelt een ambtenaar: 'De jurist laat via ons systeem weten "ik heb weer een nieuwe hercontrole nodig"'. Dan wordt de inspecteur weer aangestuurd.'⁵⁵

5.4 BELEID AANPAK MALAFIDE PANDEIGENAREN

In enkele gemeenten is er specifiek beleid opgesteld voor de aanpak van malafide pandeigenaren. Het nieuwe beleid richt zich veelal niet op alle instrumenten, maar op één of meer specifieke elementen uit de Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet. Zo vertelt een respondent: 'We hebben voor de rest nog een apart beleidsstuk voor de aanpak van huisjesmelkerij, en dat is wel een beetje geschreven ook met de, naar hoe we daar een bestuurlijke boete ... de rol daarvan zien.'⁵⁶

In de meeste gemeenten is geen specifiek beleid opgesteld in de aanpak van malafide pandeigenaren. Soms is er wel beleid omtrent de aanpak van problemen die

51. Gemeente K, Respondent 1.

52. Gemeente E, Respondent 1.

53. Gemeente B, Respondent 2.

54. Gemeente K, Respondent 1.

55. Gemeente A, Respondent 2.

56. Gemeente E, Respondent 1.

ook door malafide pandeigenaren worden veroorzaakt, maar richt het beleid zich niet op deze groep eigenaren: 'Wij werken vooral per pand. Dus op het moment dat er met een pand problemen zijn dan gaan we daar kijken. Het is meer een piep-systeem dan dat wij structureel werken aan een bepaalde eigenaar.'⁵⁷ Een andere gemeenteambtenaar meldt over beleid voor de aanpak van malafide pandeigenaren: 'We hebben natuurlijk vroeger wel voor arbeidsmigranten bepaalde normen vastgesteld, maar het is nog niet als een bepaald specifiek probleem benoemd ergens.'⁵⁸ In weer een andere gemeente is de aanpak van malafide pandeigenaren vooral 'een onderdeel uit als uitvloeisel van de aanpak van hennep-teelt en brandveiligheid'.⁵⁹

In een aantal wat kleinere gemeenten is geen beleid opgesteld, omdat de problematiek rondom huisjesmelkerij geen politiek speerpunt is binnen die gemeente. Zo vertelt een gemeenteambtenaar:

'Simpelweg denk ik omdat het probleem niet zo heel erg speelt. Het is er wel, maar dat het binnen de politiek niet zo aan de orde is. Dat is er wel bij arbeidsmigranten, dus het is wel gelinkt daaraan. Dit is de enige verklaring die ik ervoor kan geven.'⁶⁰

In een ander interview is naar voren gekomen dat het opstellen van specifiek beleid voor de aanpak van huisjesmelkers minder prioriteit heeft, omdat er slechts één malafide pandeigenaar actief is binnen deze gemeente:

'Het is ook niet het idee om dat te gaan doen, omdat het eigenlijk maar één persoon is. Om nou voor één persoon heel beleid op te stellen, vinden wij ook een beetje ver gaan. Het is wel dat wij onze ogen en oren open houden.'⁶¹

Meerdere gemeenten geven – of er nu beleid is of niet – wel aan sinds enkele jaren veel strenger op te treden tegen malafide pandeigenaren. In het verleden had in veel gemeenten het toezicht- en handhavingsbeleid minder prioriteit. Zo vertelt een ambtenaar 'dat we een hele tijd niets aan woningtoezicht hebben gedaan'.⁶² De meeste gemeenten hebben nu een meer actieve aanpak. Zo meldt een gemeenteambtenaar over de reactie van de eigenaren op de verharde aanpak in zijn/haar gemeente:

57. Gemeente D, Respondent 1.

58. Gemeente H, Respondent 1.

59. Gemeente G, Respondent 1.

60. Gemeente H, Respondent 1.

61. Gemeente J, Respondent 1.

62. Gemeente B, Respondent 2.

‘Ja, die zijn God geweest en die zijn ook aan alle kanten gefaciliteerd. En die merken nu dat er sprake is van een cultuuromslag en elke cultuuromslag doet pijn. Ja, die denken nu ook “wat gebeurt er nu?”.’⁶³

5.5 OPVATTINGEN OVER WET VERSTERKING HANDHAVINGSINSTRUMENTARIUM WONINGWET

Gemeenteambtenaren reageren over het algemeen positief over de Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet. Zo stelt een gemeenteambtenaar:

‘We hebben erom gevraagd vanuit ons werk en wat we in de praktijk tegenkomen en wat we daar aan knelpunten nog zagen en nu hebben we daar een iets beter instrumentarium voor gekregen.’⁶⁴

Doorgaans zijn gemeenteambtenaren tevreden met één of meer specifieke elementen van de Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet. Veelal worden dan de bestuurlijke boete uit art. 92a Woningwet en de beheerovername uit art. 13b Woningwet genoemd. Een gemeenteambtenaar zegt over de wijzigingen: ‘Die zijn echt heel goed. Voornamelijk de boete. Dat past ook heel erg in ons denkbeeld. Dat van: de eigenaar is verantwoordelijk.’⁶⁵ Een andere een ambtenaar stelt over de dreigende werking van de nieuwe instrumenten:

‘Wij hebben de indruk dat het feit dat er meer mogelijkheden zijn, zoals een bestuurlijke boete, maar ook een beheerovername, waarmee je kunt dreigen eigenaren meer wakker schudt. Tot nu toe heeft dit in ieder geval het effect gehad dat eigenaren aan de slag zijn gegaan met hun pand.’⁶⁶

Eén gemeenteambtenaar noemt expliciet de onderzoeksverplichting neergelegd in art. 1a lid 3 Woningwet: ‘Maar met name ook het instrument van het kunnen afdwingen dat er rapporten worden overhandigd waaruit blijkt dat een pand al dan niet aan het Bouwbesluit voldoet, bijvoorbeeld ... dat instrument zouden wij heel graag willen toepassen.’⁶⁷

Andere gemeenteambtenaren geven aan de wet wel te kennen, maar terughoudend te zijn met de toepassing van de nieuwe bevoegdheden. Zo vertelt een geïnterviewde:

63. Gemeente K, Respondent 2.

64. Gemeente C, Respondent 1.

65. Gemeente E, Respondent 1.

66. Gemeente C, Respondent 1.

67. Gemeente B, Respondent 2.

‘Ja, op zich zitten er denk ik wel verbeteringen in, maar met name bij de zware maatregelen hiken we voornamelijk nog aan tegen de beheermaatregel, bestuurlijke boete, bestuurlijke strafbeschikking. (...) Daar zijn we allemaal volgens mij heel terughoudend in, om daar iets mee te doen. We blijven toch een beetje zitten met die langlopende bestuursrechtelijke trajecten met de last onder dwangsom, ja daarop kan gewoon gecalculeerd worden, dat is wat we eigenlijk zien.’⁶⁸

Een andere gemeenteambtenaar is eveneens positief over de Wet versterking handhavinginstrumentarium Woningwet, maar twijfelt ook vaak of hij/zij het instrument zal gebruiken:

‘Wij vinden het wel heel positief dat dat eraan komt, als je een keer een situatie hebt waarin je snel en adequaat moet doorpakken. Maar wij zitten telkens van “moeten we het inzetten”, want het politieke belang is vaak ook wel heel belangrijk. Wat je ook eerst moet afwegen. Zal je wel zo’n zwaar middel gelijk inzetten? Zou je niet eerst gewoon in gesprek gaan en een beetje pushen om het alsnog te doen.’⁶⁹

In een andere gemeente heeft de wet niet tot beleid of anderszins tot actie geleid, omdat privaatrechtelijke instrumenten zouden voldoen en de nieuwe instrumenten juridisch te gecompliceerd zouden zijn:

‘Vorig jaar is weleens gewezen op de nieuwe mogelijkheden vanuit de Woningwet met de beheermaatregel en dat soort dingen, en tot nu toe hebben wij dat altijd afgedaan met enerzijds er zijn privaatrechtelijk genoeg middelen en anderzijds ook van het wordt anders veel te ingewikkeld om dat soort middelen in te zetten. Dan moet er echt wel iets aan de hand zijn. Vanuit onze eigen juristen is er vaak zoiets van “het heeft eigenlijk niet zoveel zin want het leidt uiteindelijk reddend we het toch niet juridisch”.’⁷⁰

Enkele gemeenteambtenaren geven aan de nieuwe wet nog niet echt nodig te hebben gehad. De waarschuwing en de last onder dwangsom of bestuursdwang lijken te volstaan. Zo meldt een gemeenteambtenaar:

‘Tot op heden konden wij goed uit de voeten met de instrumentaria die er zijn. Wat ik begrepen heb, is dat ook deze nieuwe instrumentaria voornamelijk tot stand zijn gekomen op verzoek van Rotterdam. Die hebben nu ook problemen in Spangen. En dat daardoor dit allemaal tot stand is gekomen en in een stroomversnelling is gekomen. Maar als ik dan kijk naar de praktijk in (...), dan denk ik dat we met de door ons opgelegde lasten goed uit de voeten kunnen.’⁷¹

68. Gemeente F, Respondent 1.

69. Gemeente J, Respondent 1.

70. Gemeente K, Respondent 1.

71. Gemeente A, Respondent 1.

Ook andere gemeenteambtenaren vergelijken de situatie met de Rotterdamse problematiek en komen tot de conclusie dat de problemen en gemeentelijke aanpak onvergelijkbaar zijn: 'Zoals ze dat in Rotterdam hebben gedaan, dat ze hele woningblokken opkopen enzo. Ja, dat is hier niet aan de orde.'⁷²

Een kleine groep geïnterviewde gemeenteambtenaren geeft aan dat in hun gemeenten de Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet eigenlijk helemaal geen aandacht heeft gekregen. Zo stelt een respondent: 'De nieuwe wet, daar vinden wij niet zo veel van. Daar doen wij eigenlijk niks mee.'⁷³ Een ambtenaar van een andere gemeente zegt iets soortgelijks: 'Ik heb er niet echt een mening over. Ik bedoel, we hebben hem nog niet veel toegepast de nieuwe instrumenten die wij tot onze beschikking hebben, omdat het veelal voldoende effect heeft als wij bijvoorbeeld alleen met een bestuursdwang werken.'⁷⁴

5.6 WAARSCHUWINGEN

Zodra een overtreding door de gemeenteambtenaar is geconstateerd, starten gemeenten doorgaans met het geven van een waarschuwing: 'Wij gaan eigenlijk altijd over tot het geven van een waarschuwing. (...) Als er aantoonbaar een overtreding is dan geven we aan dat de eigenaar die moet opheffen. Bij deze eigenaren geven we dan aan "dit hebben we geconstateerd en komt u maar met een plan hoe u het gaat oplossen".'⁷⁵ Er wordt dan wel gesproken van de vriendelijke fase van het handhavingstraject:

'En als het niet brandveilig is, dan wordt daar op aangeschreven en dat gaat dan volgens onze handhavingsstrategieën, en dat is eerst een vriendelijke fase. Mocht die vriendelijke fase niet helpen, dan wordt het bij mijn team neergelegd en dan wordt het een vooraankondiging en eventueel wordt het dan meestal een dwangsom. Zo doen we het op dit moment.'⁷⁶

In sommige gemeenten wordt het geven van een waarschuwing gecombineerd met een huisbezoek. De periode tussen de constatering en het moment dat de waarschuwing wordt gegeven, bedraagt volgens meerdere geïnterviewde ambtenaren ongeveer een week.

Nagenoeg alle geïnterviewde ambtenaren zijn enthousiast over de effectiviteit van een waarschuwing. Zo meldt een ambtenaar dat het gros van de zaken 'in de vriendelijke fase, in de eerste fase' wordt opgelost.⁷⁷ Een andere gemeenteambtenaar zegt:

72. Gemeente B, Respondent 2.

73. Gemeente D, Respondent 1.

74. Gemeente H, Respondent 1.

75. Gemeente C, Respondent 1.

76. Gemeente K, Respondent 2.

77. Gemeente K, Respondent 2.

‘Als onze inspecteurs een situatie zien en denken “dat is kantje boord”, dan wordt in eerste instantie het gesprek aangegaan, en dan wordt gekeken wat de reden is waarom het niet gebeurt. Dan wordt er wel wat aan gedaan. Dan wordt het dus duidelijk gemaakt. De volgende stap is natuurlijk handhaven. Ze weten ook, als we langs komen, dan pakken we ook door. Meestal kiezen ze dan ook eieren voor hun geld.’⁷⁸

Ook bij malafide pandeigenaren wordt doorgaans eerst gebruikgemaakt van de waarschuwing. De waarschuwing is dan alleen wat dwingender en er wordt gewaarschuwd voor het opleggen van bijvoorbeeld de bestuurlijke boete of het besluiten tot beheerovername:

‘Maar wij zien in deze aanpak, de huisjesmelkersaanpak, de waarschuwing is meer een waarschuwing voor “als u niet aan de slag gaat, dan kunt u bij de volgende overtreding een boete krijgen, of in het ergste geval kunnen wij het beheer van uw pand overnemen”. En die waarschuwing, in combinatie met een dwangsom, daarvan zien wij nu dat het werkt. Het is dus niet zozeer de dreiging van de last onder dwangsom, want het moment dat jij dan voldoet aan wat je moet doen, dan verbeur je geen dwangsom en dan heb je verder ook geen financiële prikkel. Maar op het moment dat je een volgende overtreding begaat en dan een boete krijgt, die boete, daar kom je niet meer onderuit. Dus op dit type eigenaar heeft dat meer effect.’⁷⁹

Een enkele ambtenaar zegt dat in zijn/haar gemeente niet wordt overgegaan tot het geven van een waarschuwing, maar dat direct dwingender wordt opgetreden. Zo wordt in een gemeente niet eerst gewaarschuwd, maar volgt na constatering van de overtreding ‘gelijk het voornemen’.⁸⁰ Een andere geïnterviewde ambtenaar over het in zijn gemeente gehanteerde systeem:

‘Een waarschuwing geven we eigenlijk niet. Wij werken zo: als het niet goed is, dan moet het goed worden en dan is het de vraag van, gaan we ze of wat meer tijd geven, gaan we ze “weinig tijd” geven, of geven we “geen tijd”. Dat zijn de varianten die ter beschikking staan. “Geen tijd” is gelijk tot slopen besluiten. Een “beetje tijd” zijn wat noodmaatregelen, en zeggen “we gaan morgen gelijk aan de gang” en dat soort dingen. De andere variant is, ze krijgen wat “meer tijd”. Maar dan moet je ook maatregelen treffen.’⁸¹

Deze gemeente gaat doorgaans in gesprek met de pandeigenaar over hoe de overtreder de gevaarlijke situatie wil gaan oplossen: ‘Meestal komen we er best wel uit met de pandeigenaar. (...). Over het algemeen wil men, is men wel bereid om mee te werken. Willen ze niet meewerken, dan hebben we toch een instrument.’⁸²

78. Gemeente F, Respondent 1.

79. Gemeente C, Respondent 1.

80. Gemeente A, Respondent 2.

81. Gemeente B, Respondent 1.

82. Gemeente B, Respondent 2.

5.7 DE LAST ONDER DWANGSOM EN BESTUURSDWANG

De geïnterviewde ambtenaren geven aan dat als een gesprek met de overtreder of een waarschuwing geen nut heeft gehad, de gemeenten overgaan tot toepassing van herstelsancties, zoals het opleggen van een dwangsom of een last onder bestuursdwang. Zo stelt een gemeenteambtenaar: 'Het wordt voornamelijk op de Awb gehouden. Dus de last onder dwangsom of last onder bestuursdwang, maar dan moet je het wel heel bont gemaakt hebben, wil het op bestuursdwang uitkomen.'⁸³

5.7.1 *Last onder dwangsom*

Alle geïnterviewde ambtenaren geven aan dat zij als eerste grijpen naar de last onder dwangsom. Dit betreft de standaardsanctie van vrijwel alle gemeenten. Zo stelt een gemeenteambtenaar:

'Die doen we eigenlijk standaard, want bestuursdwang is heel erg arbeidsintensief, en je loopt vervolgens ook een financieel risico plus je gaat eigenlijk op de stoel van de eigenaar zitten. Je neemt dan verantwoordelijkheden van de eigenaar over. De eigenaar moet juist zelf aan de slag. Dus onze standaardsanctie is een dwangsom.'⁸⁴

Een andere ambtenaar verwoordt het als volgt: 'Als het niet al te acuut is, de dwangsom. Dat is intern de afspraak. Je legt de verantwoordelijkheid toch bij degene die het op moet lossen. Het is een behoorlijke financiële prikkel.'⁸⁵ Ook bij malafide pandeigenaren zetten de gemeentebesturen de last onder dwangsom in: 'Dus daarom kiezen wij in beginsel voor de dwangsom, en het is ook nog eens heel erg effectief. Er wordt heel vaak door huisjesmelkers aan de portemonnee gedacht en dat is waar het raakt.'⁸⁶

Enkele respondenten geven aan dat een last onder dwangsom bij een weigerachtige pandeigenaar vooral effectief is als daadwerkelijk wordt overgegaan tot invordering. Bovendien is de effectiviteit afhankelijk van de tijdspanne tussen de overtreding en de invordering; hoe eerder wordt overgegaan tot invordering, hoe meer effect dit zal hebben op de overtreder. Zo wordt opgemerkt:

'Juist het effect ontstaat bij de inning van het feit, want de straf wordt dan gevoeld. Het belang is dan ook dat er een korte tijdspanne zit tussen het verbeuren van de dwangsom en de ook daadwerkelijke inning. Waar ik bij moet toegeven dat de juridische bepalingen daaromtrent het niet makkelijk maken om een inning te doen, want je moet opnieuw een invorderingsbesluit

83. Gemeente A, Respondent 2.

84. Gemeente C, Respondent 1.

85. Gemeente G, Respondent 2.

86. Gemeente E, Respondent 1.

nemen over de toepassingsbeschikking, waarbij op zichzelf bezwaar en beroep mogelijk is. Al dan niet in combinatie met de primaire besluitvorming. Het zou mooi zijn als de gemeente daarin een handje wordt geholpen.⁸⁷

De gemeenteambtenaren geven aan dat een last onder dwangsom meestal zorgt dat de overtreding wordt beëindigd. Een respondent stelt over het niet-naleven van een last onder dwangsom:

‘Dan moet ik echt even diep graven, want het komt niet heel vaak voor. Ik werk hier sinds 2010 en ik heb nog nooit daadwerkelijk, bijvoorbeeld bestuursdwang, uitgevoerd waarbij mensen uit de woning zijn gezet. Dat heb ik hier niet meegemaakt, dat dat gebeurd is. Wel een paar situaties waarin er à la minute maatregelen door de eigenaar getroffen moesten worden, maar niet dat we werkelijk bestuursdwang hebben toegepast.’⁸⁸

Een andere respondent zegt:

‘Nou, en in de regel werkt dat wel, omdat er ook uitdrukkelijk bij wordt gezegd van “het is geen kwestie van afkopen”, dus dat betekent niet dat als ik dwangsommen opleg en ze verbeurd worden verklaard, dat het daarmee af is. Er komt dan namelijk gewoon een nieuwe last onder dwangsom, want het zal gedaan moeten worden. Als dat besef doordringt, dan hebben we in heel veel gevallen wel medewerking.’⁸⁹

Veelal schrikken eigenaren van een opgelegde last onder dwangsom, zo is de ervaring van een gemeenteambtenaar:

‘Je ziet soms dat als mensen zich helemaal wild schrikken bij een kleine overtreding een dwangsom krijgen “ben ik een huisjesmelker?!” weet je wel? Daar krijg je juist heel veel emotionele reacties. Juist bij de mensen die het eigenlijk allemaal goed bedoelen en per ongeluk een fout maken. Daar neem je dan ook echt de tijd voor, maar als je 200 panden hebt en al zestien aanschrijvingen hebt gehad, dan is het niet reëel meer dat je emotioneel reageert. (...). Ja, gewoon vriendelijk zijn. Dat is het enige wat je kunt doen.’⁹⁰

In het relatief klein aantal gevallen dat de last onder dwangsom niet effectief is, gaat het gemeentebestuur doorgaans over tot het verhogen van de dwangsom of het opleggen van een last onder bestuursdwang. Zo vertelt een gemeenteambtenaar:

87. Gemeente L, Respondent 1.

88. Gemeente H, Respondent 1.

89. Gemeente I, Respondent 1.

90. Gemeente E, Respondent 1.

‘Dan heb je dus een dwangsom opgelegd en dan wordt er dus niet gereageerd. Die hele dwangsom is dan volgelopen en dan moet je opnieuw een besluit nemen. Dat kan twee kanten op. Of je gaat een hogere dwangsom, of je gaat bestuursdwang opleggen. Er is toen gekozen voor de kant van een hogere dwangsom. Volgens mij heeft hij zelfs die haast helemaal vol laten lopen. Voordat er eindelijk eens een keertje iets ging gebeuren. Dit is in ieder geval een uitzondering waarvan je zegt “nou, daar helpt het dus niet”.’⁹¹

Enkele gemeenteambtenaren hebben minder goede ervaringen met de toepassing van de last onder dwangsom bij de aanpak van malafide pandeigenaren. Zo meldt een respondent:

‘We hebben namelijk ook een eigenaar gehad, die de dwangsommen gewoon betaalde. Ook al waren ze hoog. Ja, als je er maar genoeg aan verdient, dan calculeer je in dat je af en toe ook eens een keertje wat moet betalen. Dan heeft het natuurlijk niet zo heel veel effect.’⁹²

Een ambtenaar in een andere gemeente heeft een vergelijkbare ervaring met malafide pandeigenaren die de overtreding niet ongedaan maken na het opleggen van een last onder dwangsom:

‘Over het algemeen doet het wel wat, maar alleen bij de huisjesmelkers hebben vaak de last onder dwangsom ... dan kunnen ze bezwaar maken en daar staat of valt alles weer mee. Dan hebben ze bezwaar gemaakt en dan is de termijn al verstreken, maar dan loopt het bezwaar nog, en dan moet de bezwaarcommissie daar nog wat van vinden. Ondertussen is wel die termijn opgelost, en dan zijn ze zo druk met het bezwaar dat het daadwerkelijk oplossen van het probleem blijft liggen.’⁹³

Een ander veelgehoord punt van kritiek op de last onder dwangsom, maar ook bestuursdwang is dat de sancties onvoldoende een prikkel geven om herhaling van overtredingen te voorkomen. Er is sprake van ‘symptoombestrijding’.⁹⁴ Zo stelt een respondent:

‘Wat te merken is met de last onder dwangsom en bestuursdwang is dat we altijd achter de feiten aanlopen. Het wordt hersteld, na drie jaar gaat het weer mis. Mensen worden niet afschrikt om het te doen. Oh, als de gemeente langskomt, dan herstel ik het wel.’⁹⁵

91. Gemeente A, Respondent 2.

92. Gemeente C, Respondent 1.

93. Gemeente J, Respondent 1.

94. Gemeente C, Respondent 1.

95. Gemeente E, Respondent 1.

5.7.2 *Last onder bestuursdwang*

In (brand)gevaarlijke situaties zoals hennepplantages in panden wordt doorgaans direct overgegaan tot het opleggen van een last onder bestuursdwang of het toepassen van spoedbestuursdwang. Zo meldt een geïnterviewde ambtenaar:

‘Is het echt heel brandonveilig en er wordt niks aan gedaan, dan bestuursdwang, maar veelal zijn het overtredingen die niet extreem gevaarlijk zijn en dan wordt er een dwangsom opgelegd.’⁹⁶

Een andere ambtenaar stelt: ‘Als iets gewoon “nu” moet gebeuren, dan passen we direct bestuursdwang toe. Denk aan die 30 mensen op die zolder. Dan wordt geen dag gewacht want dan is het direct bestuursdwang, hop, eruit.’⁹⁷ Veel gemeente-ambtenaren zien de last onder bestuursdwang als laatste redmiddel, als ‘ultimum remedium’.⁹⁸ Een andere respondent vertelt: ‘Als we echter het idee hebben dat die geen effect zal sorteren, dan passen we bestuursdwang toe. Dat is eigenlijk ons laatste redmiddel.’⁹⁹

In het geval van weigerachtige en berekenende malafide pandeigenaren is de toepassing van bestuursdwang effectiever dan het opleggen van een last onder dwangsom. Zo wordt bijvoorbeeld een gevaarlijke situatie voor bewoners of omwonenden aangepakt:

‘Als je op voorhand al kunt zeggen, dit zijn mensen die zijn niet te bewegen of kun je niet bewegen, dan kies je voor bestuursdwang. En ook als de aard van de overtreding zo is hè. En als het heel ernstig is doen we altijd bestuursdwang. Vandaar ook dat we destijds voor bestuursdwang kozen, bij hennepkwekerijen. Dan ga je geen dwangsom opleggen in een gevaarlijke situatie. Als de zaak in brand kan vliegen.’¹⁰⁰

Wel zijn er nadelen verbonden aan de toepassing van de last onder bestuursdwang. De respondenten geven aan dat het toepassen van bestuursdwang arbeidsintensiever is dan het opleggen van een last onder dwangsom. Bovendien vinden meerdere respondenten het onwenselijk dat de verantwoordelijkheid bij de overtreder wordt weggenomen. Daarnaast wijzen de ambtenaren erop dat het altijd de vraag is of de kosten op de pandeigenaar kunnen worden verhaald. Er zijn gevallen waarin de gemeente van tevoren weet dat de overtreder onvoldoende middelen heeft om de kosten te voldoen, maar dat er toch tot bestuursdwang wordt besloten in verband met de ernst van de situatie:

96. Gemeente H, Respondent 1.

97. Gemeente E, Respondent 1.

98. Gemeente I, Respondent 1.

99. Gemeente F, Respondent 1.

100. Gemeente G, Respondent 2.

‘Dat komt ook voor dat we door hebben “dit gaat niet lukken”. Dat we er echt achter komen dat puur de dwangsom niet wordt betaald of iemand een beetje doorligt en ziet dat, die heeft allemaal schulden, dan gaan we toch bestuursdwang toepassen. Al weten wij dat we het geld niet krijgen, want je hebt natuurlijk wel een maatschappelijke verantwoordelijkheid.’¹⁰¹

Een andere respondent merkt hetzelfde op:

‘Als we pech hadden gehad dan had de asbestvervuiling in de apotheek of bakkerij gelegen. Dus toen hebben wij gezegd, daar laten we het niet op aankomen. We gaan gewoon ... we hebben een inschatting gemaakt “wie is de veroorzaker?”, nou, dan gaan we zes jaar naar de rechter en dan hebben we nog geen cent, dus toen hebben wij gezegd: “weet je, we beginnen er helemaal niet aan. Wij doen het gewoon even en betalen het, dan is het klaar”. Dan staat er de volgende dag in de krant “de gemeente heeft adequaat opgetreden”. Als we het in dat geval bij de veroorzaker hadden gelegd, was er niks van terecht gekomen.’¹⁰²

5.8 OPLEGGEN VAN BESTUURLIJKE BOETES OP GROND VAN DE WONINGWET

Veel van de geïnterviewde gemeenteambtenaren zijn enthousiast over de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen vanwege een overtreding van de Woningwet. Zo verwacht een gemeenteambtenaar dat de bestuurlijke boete een geschikter instrument is dan herstelsancties om malafide pandeigenaren mee te prikkelen: ‘Maar op het moment dat je een volgende overtreding begaat en dan een boete krijgt, die boete, daar kom je niet meer onderuit. Dus op dit type eigenaar heeft dat meer effect.’¹⁰³ Een andere ambtenaar noemt de bestuurlijke boete een ‘eenvoudiger’ en ‘veel nuttiger’ alternatief dan strafrechtelijke vervolging op basis van de Wet op de economische delicten.¹⁰⁴

Hoewel er dus enthousiasme bestaat, is in veel gemeenten nog geen boete opgelegd of beleid voor de bestuurlijke boete uit de Woningwet opgesteld. De reden die wordt genoemd door sommige geïnterviewde ambtenaren is dat de voorbereiding hiervan door bureaucratische rompslomp niet voortvarend verloopt:

‘Daar zijn we wel mee bezig. We zijn nog steeds in ... ja, hoe zeg je dat ... in de brainstormsessies. Kijk, het is niet altijd bekoorlijk om een heel groot apparaat te hebben. Er zijn heel wat afdelingen die moeten ook hun zegje daarover doen en die moeten ook aansluiten en zonder te zeggen dat het dan ... het gaat wel wat stroperig.’¹⁰⁵

101. Gemeente G, Respondent 2.

102. Gemeente B, Respondent 1.

103. Gemeente C, Respondent 1.

104. Gemeente E, Respondent 1.

105. Gemeente I, Respondent 1.

Andere genoemde redenen voor het niet toepassen van de boetebevoegdheid zijn een gebrek aan politieke/bestuurlijke aandacht, tegenvallende handhavingscapaciteit, de effectiviteit van opgelegde herstelsancties en de wettelijke eis dat er sprake moet zijn van een herhaalde overtreding van de Woningwet. Ook wordt door meerdere ambtenaren het spreekwoord ‘onbekend maakt onbemind’ aangehaald.¹⁰⁶ Een ambtenaar is van mening dat bestuurlijke boetes terughoudend moeten worden ingezet. De boete is volgens hem/haar slechts nuttig bij overtredingen die ‘niet omkeerbaar zijn’: ‘Als het makkelijk omkeerbaar is, dan zit je veel meer op de dwangsommen.’¹⁰⁷

Van alle gemeenten waarin de respondenten werkzaam zijn, zijn slechts in één gemeente ten tijde van de interviews twee bestuurlijke boetes opgelegd. Aan de ambtenaar werkzaam binnen de betreffende gemeente is gevraagd naar de ervaringen met de bestuurlijke boete van de Woningwet. De respondent heeft verteld dat de overtreder na oplegging van de boete is overgegaan tot het verrichten van onderhoud:

‘Het is wel zo dat die eigenaar wel zijn bezit is gaan opknappen. En of dat komt door die boete, of dat het komt door de dreiging van beheerovername, of dat het komt omdat we er bovenop zitten ... Het zal altijd een combinatie van dingen zijn. Ik vind de bestuurlijke boete overigens wel een goede aanvulling op de instrumenten die wij hebben.’¹⁰⁸

Een andere respondent stelt dat de gemeente waarin hij/zij werkzaam is, wel voornemens is om binnen afzienbare tijd de bestuurlijke boete op te leggen:

‘Hij is inmiddels wel in werking getreden, en de eerste waarschuwingen zullen binnenkort de deur uitgaan. Bij het herhaaldelijk negeren van die waarschuwing zal inderdaad wel de bestuurlijke boete worden opgelegd.’¹⁰⁹

Meerdere gemeenteambtenaren geven wel aan positieve ervaringen te hebben met de bestuurlijke boete neergelegd in de Huisvestingswet 2014. Zo geeft een gemeentebestuurder aan tussen 2010 en 2015 rond de 200 bestuurlijke boetes op basis van die wet opgelegd te hebben. Deze ambtenaar ziet de bestuurlijke boete in zijn algemeenheid als een effectief middel om misstanden die zijn veroorzaakt door malafide pandeigenaren aan te pakken:

‘Met veel bezitten, echt de huisjesmelkers met 200 panden, daar wordt het echt interessant want dan zie je dat het effect heeft. Zo hebben we een keer een middelgroot vastgoedbedrijf aange-

106. Gemeente A, Respondent 1; Gemeente D, Respondent 1; Gemeente I, Respondent 1; Gemeente J, Respondent 1.

107. Gemeente K, Respondent 2.

108. Gemeente C, Respondent 1.

109. Gemeente L, Respondent 1.

schreven met iets van 120 panden of iets dergelijks, en die heeft heel zijn bezit nagelopen, en met 30 andere panden heeft hij gezegd: "hier heb ik ook een vergunning voor nodig". Daarmee los je dus met één boete 31 overtredingen op.¹¹⁰

De ambtenaren geven aan dat de bestuurlijke boete niet een geschikt middel is om incidentele overtredingen van de Woningwet aan te pakken. Zo zal volgens een gemeenteambtenaar bijvoorbeeld het bestraffen van achterstallig onderhoud leiden tot wel duizenden bestuurlijke boetes: 'Als wij ons best doen, kunnen wij misschien wel in elke woning in de stad wel een fout vinden en een boete voor opleggen. Dat gaat niet gebeuren. Alleen als er echt iets heel ergs is, willen we dat wel doen.'¹¹¹

Over het algemeen hebben de respondenten zich positief uitgelaten over de bestuurlijke boete die is neergelegd in art. 92a Woningwet. Er worden echter ook knelpunten gesignaleerd. Zo meldt een gemeenteambtenaar dat het soms lastig te achterhalen is hoe en of er overtredingen zijn begaan, omdat sommige malafide pandeigenaren met veel bv's en beheerders werken. Dit maakt het opleggen van de boete soms 'een hele arbeidsintensieve aanpak'.¹¹²

Volgens enkele gemeenteambtenaren staat de eis dat er sprake moet zijn van een herhaaldelijke overtreding van de Woningwet een effectieve aanpak van malafide pandeigenaren in de weg. Hoewel de respondenten noemen dat een lik-op-stukbeleid voor incidentele overtredingen niet noodzakelijk is, achten zij een dergelijk streng beleid voor malafide pandeigenaren wel wenselijk. Zo vertelt een respondent:

'Dat heeft er vooral mee te maken dat het pas kan bij een herhaalde overtreding. We hebben natuurlijk ooit gevraagd om die boete echt als lik-op-stuk. Je constateert een overtreding en je kan direct een boete opleggen. Dat is bij de bestuurlijke boete uit de Huisvestingswet natuurlijk wel het geval en bij de Woningwet niet. Dat vind ik toch wel een gemis.'¹¹³

Een andere ambtenaar zegt iets soortgelijks: 'Ik weet hoe hij er nu staat in de Woningwet waarbij eerst geen gehoor moet zijn gegeven aan een last onder dwangsom, maar theoretisch is de boete natuurlijk veel logischer dat "u pleegt een overtreding, dan boete".'¹¹⁴ In een andere gemeente wordt ook gepleit voor een lik-op-stukmogelijkheid. Zo bepleit een ambtenaar 'dat je al bij de eerste constatering het moet kunnen opleggen. Dat heeft ook te maken met de hennepteelt, of synthetische drugs. Daar heb je toch meer last van brand- of explosiegevaar. Dat je dan

110. Gemeente E, Respondent 1.

111. Gemeente E, Respondent 1.

112. Gemeente C, Respondent 1.

113. Gemeente C, Respondent 1.

114. Gemeente E, Respondent 1.

een bestuurlijke boete kan opleggen in het kader van het integraal afpakken van crimineel vermogen. Misdaad mag niet lonen'.¹¹⁵

5.9 SLUITEN VAN PANDEN

In de meeste gemeenten wordt gebruikgemaakt van sluitingen van panden. De sluiting wordt door alle geïnterviewde gemeenteambtenaren gezien als een laatste redmiddel. Voordat wordt overgegaan tot een sluiting, is doorgaans al een veelzijdig traject doorlopen met de overtreder. Zo meldt een respondent dat sluiting werd ingezet, nadat bleek dat niets anders de overtredingen stopte.

'We nemen het vrij serieus omdat het een laatste redmiddel is. In het ene geval hebben we iets van drie dwangsommen, twee keer bestuursdwang, en het wekelijks toezicht van een toezichthouder geprobeerd, dus dat hij om de week langs kwam om te kijken of het nog steeds goed ging. Hij ging afspraken maken, afspraken maken, afspraken maken. Het was dus echt ... Niks werkte tot die tijd.'¹¹⁶

In enkele gemeenten wordt relatief veel gesloten, in andere gemeenten veel minder. Zo stelt een ambtenaar: 'Eén keer per jaar zeg maar, sluiten we een pand. Dan zeggen we gewoon: "iedereen eruit en klaar". We zijn er klaar mee.'¹¹⁷ De respondenten vinden dat een sluiting in zijn algemeenheid vrij eenvoudig te realiseren is. Er zijn er bovendien volgens de ambtenaren geen aanzienlijke kosten aan de sluiting van een pand verbonden.

De respondenten zien de sluiting bovendien als een effectief middel om de overtredding te stoppen en buurten leefbaarder te maken. Zo vertelt een gemeenteambtenaar: 'Over het algemeen gaat het in die straat vaak beter. Dus de kans dat in diezelfde straat weer iets wordt aangetroffen, is dus klein.'¹¹⁸ Een ambtenaar van een andere gemeente heeft een soortgelijke ervaring:

'Daar doe je het natuurlijk wel voor. Ja, het geeft dan even rust. (...) Dat denk ik wel. Ik heb dit met iemand besproken en deze persoon had het wel over gedragsverbetering van de eigenaar. Volgens mij zijn wij niet veel eigenaren nogmaals tegengekomen. Dus op het moment dat je sluiting hebt gehad, komen we ze niet nog een keer tegen. Dus dat is wel een gewenst effect.'¹¹⁹

Een andere respondent ziet een duidelijke verandering na een sluiting: 'De buurt voelt zich veiliger.'¹²⁰ Een gemeenteambtenaar werkzaam in een andere gemeenten

115. Gemeente G, Respondent 1.

116. Gemeente E, Respondent 1.

117. Gemeente B, Respondent 1.

118. Gemeente F, Respondent 1.

119. Gemeente C, Respondent 1.

120. Gemeente D, Respondent 1.

is eveneens positief, maar merkt wel op dat het daadwerkelijke effect van een sluiting 'moeilijk te meten' is.¹²¹

Enkele gemeenteambtenaren twijfelen of sluiting een duurzame oplossing voor problemen is. Zo stelt een respondent: 'Nou ja, goed, dan haal je die mensen uit hun woning. Maar ja, dat heeft natuurlijk ook weer een ongewenst sociaal effect, want waar moeten die mensen naartoe dan?'¹²² Een andere gemeenteambtenaar zegt:

'Het is altijd rustiger, alleen, op lange termijn is het gewoon een slechte zaak dat er veel woningen gesloten en verzegeld zijn. Ik bedoel, het is altijd beter als het gewoon goed gebruikt wordt in plaats van leeg staat. Dus, je moet het niet te lang willen.'¹²³

De respondenten geven aan dat er een pand op verschillende grondslagen kan worden gesloten. Sommige wettelijke bepalingen zijn volgens de gemeenteambtenaren eenvoudiger toe te passen dan andere wetsartikelen. In de volgende paragrafen gaan wij in op de ervaringen van de gemeenteambtenaren met het sluiten van de panden op grond van de Woningwet, Opiumwet en de Gemeentewet.

5.9.1 *Sluiting art. 17 Woningwet*

Uit de interviews met de gemeenteambtenaren blijkt dat er relatief weinig panden op basis van art. 17 Woningwet worden gesloten. In de gemeenten waarin art. 17 Woningwet is toegepast, was dat veelal het geval na de vondst van een hennepplantage in een pand. Het gaat dan – vanwege de recidive-eis uit art. 17 Woningwet – om panden waarin eerder een hennepplantage is aangetroffen. Zo meldt een gemeenteambtenaar:

'Dat hebben we ook in het beleid gezet, dat we bij een herhaalde overtreding bij hennep teelt gaan sluiten. Dus passen we gewoon ons beleid toe. En we doen dat vanwege de overlast in de straat ... in principe willen we niet sluiten omdat dat zo'n vervelend straatbeeld oplevert, maar in dit soort gevallen heeft de buurt er ook veel last van gehad en zeggen we "we zetten het gewoon even dicht". Dan kunnen er in ieder geval geen verkeerde huurders in, of doet die huisbaas niet de verkeerde dingen. Dan is er even rust in het pand en is het ook gewoon een prikkel voor de eigenaar om ervoor te zorgen dat daarna goed verhuurd wordt.'¹²⁴

Enkele respondenten geven aan dat dreigen met sluiten op basis van art. 17 Woningwet veelal al effect heeft. Zo stelt een respondent: 'Het dreigen met het

121. Gemeente G, Respondent 1.

122. Gemeente A, Respondent 1.

123. Gemeente E, Respondent 1.

124. Gemeente C, Respondent 1.

sluiten van een pand is vaak al voldoende om de mensen in beweging te brengen.¹²⁵

Ook een andere ambtenaar geeft aan dat er gewaarschuwd wordt voor sluiting. Het gaat dan vooral om ernstig vervuilde en verloederde gebouwen en tuinen. Uiteindelijk is het niet gekomen tot een sluiting op grond van art. 17 Woningwet:

‘We hebben twee of drie keer gewaarschuwd voor een sluiting van art. 17 Woningwet en dat heeft het effect gehad dat de overlast en het gedrag ophield. Dat ging om sterke vervuiling van achtertuinen en zwaar verloederde panden. Maar die waarschuwing had tot effect ... we gaan, als het dan en dan niet is afgelopen, de woning sluiten op grond van art. 17 Woningwet. (...) We hebben nooit een woning gesloten. We hebben wel een aantal keren in een aanschrijving opgenomen dat we het gingen doen als het niet heel snel ophield. En toen hield het op. Dus het had wel het gewenste effect, in die zin.’¹²⁶

De Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet heeft de sluitingsbevoegdheid die is neergelegd in art. 17 Woningwet aangepast. Het zou voor lokale overheden makkelijker moeten zijn om panden op basis van die bepaling te sluiten. Er is één respondent die aangeeft niet blij te zijn met de wijziging van art. 17 Woningwet:

‘en dat we eigenlijk de art. 17 wijziging, die heeft plaatsgevonden na de laatste wetswijziging, dat we daar niet om staan te juichen zeg maar. We vinden het eigenlijk niet zo wenselijk. We vinden het een verslechtering’.¹²⁷

Volgens deze ambtenaar heeft de Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet de toepassing van art. 17 Woningwet niet vereenvoudigt, maar ingewikkelder gemaakt:

‘Er staat nadrukkelijk in dat er al een voorgeschiedenis moet zijn met het pand of met de eigenaar. Er zijn sommige situaties waarin je toch denkt van, het is beter gelet op vormen van verloedering die daar spelen en eerder waren we daar niet zo van op de hoogte, maar dat we toch zeggen van, nou we willen art. 17 daarbij toepassen en het pand sluiten. Dan stelt de wet in één keer nadere eisen, terwijl we denken dat in het verleden iets soepeler was. Dus in plaats van het makkelijker te maken, wordt het moeilijker. Dat vinden we jammer. We hadden liever dat art. 17 wat makkelijker is. Dat je makkelijker kan sluiten op het moment dat er sprake is van vormen van verloedering waarvan je zegt “de eigenaar moet ofwel zorgen voor goed onderhoud of een goed pand, ofwel we gaan sluiten”.’¹²⁸

125. Gemeente B, Respondent 2.

126. Gemeente E, Respondent 1.

127. Gemeente D, Respondent 1.

128. Gemeente D, Respondent 1.

Andere respondenten geven aan niet veel behoefte te hebben aan de sluitingsbevoegdheid neergelegd in art. 17 Woningwet. Zij geven er de voorkeur aan om panden te sluiten op basis van art. 13b Opiumwet. Zij sluiten dan niet vanwege Woningwetovertradingen (gevaarzetting), maar op grond van de aangetroffen handelsvoorraad drugs (waaronder ook hennepplanten vallen).

5.9.2 *Sluiting art. 13b Opiumwet*

De respondenten geven aan dat als lokale overheden overgaan tot een sluiting van een pand, dit over het algemeen op grond van art. 13b Opiumwet gebeurt. De bevoegdheid wordt ingezet om drugshandel en hennepcultuur in 'drugspannen' aan te pakken.¹²⁹

Art. 13b Opiumwet geniet bij veel gemeenteambtenaren de voorkeur boven art. 17 Woningwet. De bepaling in de Opiumwet is veel makkelijker te gebruiken dan art. 17 Woningwet. Zo vertelt een ambtenaar:

'Op het moment dat wij moeten gaan aanschrijven op art. 17, moeten we ook volledig gaan documenteren wat er allemaal mis is. Dan ligt de onderzoeksplicht bij de gemeente. Dan moet er een inspecteur of onderhoudsbedrijf naar binnen sturen, die moet dan alles gaan inventariseren, hier een rapportage over opstellen. Zo'n rapportage, weten we, die staat ook wel eens ter discussie. Dan komt er een contra-expertise. Dan moeten we het daar weer over hebben. En ondertussen gebeurt er dan nog steeds niks met dat pand.'¹³⁰

Een gemeenteambtenaar werkzaam in een andere gemeente zegt iets soortgelijks, maar benadrukt wel dat de overtradingen dat art. 13b Opiumwet op een ander soort overtradingen ziet dan art. 17 Woningwet:

'Art. 13b Opiumwet heeft echt onze voorkeur. (...) Als je kijkt naar art. 17 Woningwet, de sluitingsbevoegdheid, moet je die bij brand en elektrocutiegevaar toepassen, versus art. 13b Opiumwet waarbij je een handelshoeveelheid hennep moet hebben. (...) Het zijn niet exact dezelfde dingen. Het één kan ook zonder het ander. Je kunt bijvoorbeeld een knipperij of een drogerij hebben, dan heb je op zich geen gevaarzetting, maar heb je wel de bevoegdheid om op grond van art. 13b Opiumwet te sluiten. Tegelijkertijd kun je een gevaarlijke situatie hebben waar geen planten zijn.'¹³¹

Een sluiting op basis van art. 13b Opiumwet is veelal eenvoudig en verloopt snel.

'Als je sluit op 13b, dan wordt het vandaag aangetroffen, morgen is de zienswijze, overmorgen gaat de brief uit, en een week later gaat het dicht. (...) Ja, dan kan je doorpakken. Dan denken ze

129. Gemeente G, Respondent 2.

130. Gemeente F, Respondent 1.

131. Gemeente G, Respondent 1.

ook, misschien moeten we dat een volgende keer niet meer zo doen. Dus ja, het gaat met name om de snelheid. En met name, over 13b zijn weinig discussies mogelijk.¹³²

5.9.3 *Sluiting art. 174a Gemeentewet*

Alle geïnterviewde ambtenaren geven aan dat art. 174a Gemeentewet niet wordt ingezet. Veelal worden mensen gewaarschuwd voor sluiting en sluit de burgemeester niet daadwerkelijk een woning of een lokaal. De eisen die de bepaling stelt aan sluiting zijn volgens de gemeenteambtenaren te streng om tot toepassing over te kunnen gaan. Zo meldt een gemeenteambtenaar over art. 174a Gemeentewet: 'Het voegde voor ons niet iets extra's toe en het is lastiger dan het andere.'¹³³

5.9.4 *Andere 'sluitingen'*

De interviews laten zien dat enkele gemeenten ook andersoortige 'sluitingen' gebruiken. Deze soort sluiting is dan bijvoorbeeld gebaseerd op art. 5.17 Wabo en ziet op het staken van het gebruik. Een gemeenteambtenaar omschrijft deze werkwijze als volgt:

'Dan ziet de last op het beëindigen van het gebruik. Dat is feitelijk een sluiting. We hebben wel veel woningen niet op de Gemeentewet of Opiumwet, maar op het algemene bestuursrecht gesloten. Dat komt feitelijk ook neer op een woningsluiting overigens, maar dan niet met die grondslag alleen. Dat is gewoon ... je zet er een ander slot op. Je doet er een stickertje op met "binnentreden is strafbaar". Dan is het gesloten en verzegeld. En dat is het.'¹³⁴

In andere gemeenten wordt de intrekking van een vergunning als bedoeld in de Huisvestingswet gezien als sluiting. Zo vertelt een gemeenteambtenaar: 'We hebben twee onttrekkingsvergunningen ingetrokken. Als je dat als sluiting wilt zien, dan is het gesloten voor kamerverhuur. Dat wil niet zeggen dat die panden niet bewoond mogen worden, want ze kunnen gewoon weer door een gezin bewoond worden.'¹³⁵

5.10 TOEPASSING VAN DE BEHEEROVERNAME

De geïnterviewde gemeenteambtenaren hebben ten tijde van de interviews de beheerovername die is neergelegd in art. 13b Woningwet niet ingezet. De reden die door respondenten worden genoemd, lopen uiteen. Zo is veelal nog niet voldaan aan de wettelijke eis dat een opgelegde last onder dwangsom niet heeft geleid tot

132. Gemeente F, Respondent 1.

133. Gemeente G, Respondent 2.

134. Gemeente E, Respondent 1.

135. Gemeente K, Respondent 3.

het ongedaan maken of beëindigen van een overtreding. Ook wordt soms een recidive-eis gesteld in gemeentelijke beleidsregels. Zo stelt een ambtenaar:

‘Nee. We zijn in ieder geval nog niet zo ver gekomen, omdat we nog niet verder zijn gekomen dan één keer recidive. Dus we hebben nog geen derde overtreding gehad. (...) Gevoelsmatig lijkt het mij ook veel gedoe.’¹³⁶

Een andere respondent noemt als reden dat de overtreders inmiddels zijn overgegaan tot het verrichten van onderhoud, waardoor er geen grondslag meer was voor een beheerovername:

‘We hebben geen beheerovername toegepast. Dat heeft er aan de ene kant mee te maken dat de doorlooptijd tussen eerste en derde stap minimaal acht maanden duurt. En het heeft ermee te maken dat de eigenaren waarop wij deze regelgeving hebben toegepast, uiteindelijk aan de slag zijn gegaan of failliet zijn gegaan.’¹³⁷

Ook een andere ambtenaar geeft aan dat problemen over het algemeen veelal in een eerder stadium met een reguliere herstelsanctie kunnen worden opgelost:

‘Als gemeente moet je ook een afweging maken. Zoals bij die trap ... dan denk ik: de beheerovername ... dat kunnen we beter zeggen van “joh, wij gaan het wel aanpassen en dan voldoet het wel allemaal”. Dan zou ik eerder bestuursdwang met veel dingen toepassen (...). Als je dan naar de kostenoverweging kijkt, kan je zelfs zeggen “wij nemen het verlies en passen daar de boel aan”. Dan is het probleem ook opgelost.’¹³⁸

Bovendien zijn de problemen rondom malafide pandeigenaren in enkele gemeenten niet dusdanig ernstig, dat de stap naar de beheerovername in beeld komt. Zo vertelt een respondent:

‘Ook nog nooit een situatie gehad waarvan wij dachten “dat moet op dit moment op die manier gebeuren”. Ik denk dat het pas in overweging wordt genomen wanneer het echt een problematische situatie is en blijft, en we er geen grip op kunnen krijgen op andere manieren. Dat je dan gaat kijken wat een dergelijk traject gaat brengen, maar zover zijn we nog niet gekomen in een situatie.’¹³⁹

In enkele gemeenten blijkt er ook onvoldoende bestuurlijk draagvlak te zijn voor een beheerovername. Een geïnterviewde ambtenaar vertelt het volgende:

136. Gemeente G, Respondent 1.

137. Gemeente C, Respondent 1.

138. Gemeente J, Respondent 1.

139. Gemeente H, Respondent 1.

‘De reden ligt met name denk ik dat we iedere keer hebben ingeschat wat de gevolgen zijn van de beheerovername, en voor die gevolgen is denk ik geen draagvlak. En de vraag is of de urgentie ook wel groot genoeg is. Is er wel een probleem dat zo groot is dat de overheid moet interveniëren, want daar komt het feitelijk op neer.’¹⁴⁰

Over het algemeen zeggen de respondenten terughoudend te zijn met de toepassing van de beheerovername, omdat voor de toepassing juridische problemen worden voorzien. Zo wordt er in verschillende gemeenten kritisch gedacht over de juridische houdbaarheid van een besluit tot beheerovername. Een respondent zegt hierover het volgende:

‘Ik vraag mij af hoe zwaar de juridische procedure gaat zijn die zo’n beheerovername overeind houdt in bezwaar en beroep. Ik voorzie dan een hele lastige weg; heeft de gemeente inderdaad wel voldoende goede argumenten om het pand over te nemen. Is er voldoende dossier opgebouwd om de beheerovername te rechtvaardigen? Ja, en als ik al zie hoe lastig het is om dwangsommen of het staken van het gebruik al voor elkaar te krijgen bij de rechtbank, waar huurders al een redelijke positie hebben, dan vraag ik me af hoe de rechter tegen een beheerovername aankijkt. Welke argumenten de gemeente dan moet aandragen.’¹⁴¹

Bij gemeenteambtenaren leven ook vragen over de precieze werking van de beheerovername. Zo is het voor de respondent onduidelijk hoe de beheerovername in de praktijk moet worden vormgegeven:

‘Dan heb ik het met name over de relatie met de partij die het beheer moet gaan overnemen, en hoe dat juridisch moet worden vormgegeven, en hoe de aansprakelijkheid voor kosten moet worden afgedekt. (...) En ook de relatie met de huurovereenkomst na afloop van de beheerperiode (...) En tal van juridische vragen doemen zich op dit moment op, en dat proberen we zo goed en zo kwaad als mogelijk een afdoende antwoord op te geven.’¹⁴²

Ook een andere respondent voorziet praktische problemen bij de toepassing:

‘Wat doe je bijvoorbeeld als er een klacht komt van de buurt? Ga je dan meteen rennen of laat je het en zeg je “er is nu even geen geld voor, dus dat doen we niet”. Wat voor imagoschade loop je daar zelf mee op, als je wel de hele stad aanschrijft voor onderhoud: “u moet binnen zes weken uw onderhoud doen” en het zelf vervolgens rustig een half jaar laten staan. Dat gaat als een boemerang terugkomen. Dat zijn gevaren die wij ook willen voorkomen.’¹⁴³

140. Gemeente F, Respondent 2.

141. Gemeente F, Respondent 1.

142. Gemeente L, Respondent 1.

143. Gemeente E, Respondent 1.

Andere respondenten vragen zich af of gemeenten de expertise in huis hebben voor een beheerovername. Een geïnterviewde ambtenaar stelt het volgende:

‘Misschien dat wij als gemeente, ik me afvraag, de taak op ons kunnen nemen van de gebouweigenaar. Als je ziet met wat voor problematiek een woningcorporatie kampt en wat voor specialisten ze daarvoor in dienst hebben ..., ook voor de sociale problematiek, zoals burenoverlast en dat soort zaken.’¹⁴⁴

De bevoegdheid uit art. 13b Woningwet is dus ten tijde van de interviews niet ingezet. Wel is in enkele gemeenten al beleid opgesteld voor de beheerovername. Zo vertelt een geïnterviewde ambtenaar over het driestapsbeleid in zijn/haar gemeente:

‘We beginnen met een waarschuwing, leggen vervolgens een bestuurlijke boete op en als derde stap nemen we het beheer over. Dat betekent dat je dus drie overtredingen minimaal moet hebben, los van dat er in het verleden al het één en ander is gebeurd. Dat is in principe de aanpak die we doen. Maar daar kan een uitzondering op worden gemaakt. Je kunt volgens de wet namelijk ook direct het beheer overnemen.’¹⁴⁵

In een klein aantal gemeenten was men ten tijde van de interviews bezig met het treffen van voorbereidingen voor de toepassing van art. 13b Woningwet. Naar verwachting van één gemeenteburgemeester wordt op korte termijn overgegaan tot een beheerovername: ‘In één dossier worden de voorbereidingen daarvoor onderzocht en verkennend toegepast. En dat ... de verwachting is dat dat dit jaar nog wel zal plaatsvinden. (...) Daarbij wil ik aantekenen dat wij in een dossier dat wel hebben overwogen, maar dat wij daar heel erg aanlopen tegen het feit dat je dat instrument inzet, eigenlijk vijf voor twaalf.’¹⁴⁶

Enkele gemeenteburgemeesters zouden graag zien dat de beheerovername ruimer toepasbaar wordt. Het instrument is nu te veel gericht op achterstallig onderhoud en zou meer op slecht verhuurderschap in zijn algemeenheid moeten zien. Zo stelt een ambtenaar:

‘Wij zouden eigenlijk het liefst hebben dat je op de combinatie van overtredingen van diverse wetten een aanpak kunt toepassen. Dus dat het niet allemaal losse aanpakken zijn, maar dat je de beheermaatregel niet alleen op Woningwet-overtredingen kunt toepassen, maar bijvoorbeeld ook als er een combinatie van overtredingen is van de Huisvestingswet, de Opiumwet en de Woningwet. Dat zou het mooiste zijn.’¹⁴⁷

144. Gemeente F, Respondent 1.

145. Gemeente C, Respondent 1.

146. Gemeente M, Respondent 1.

147. Gemeente C, Respondent 1.

5.11 TOEPASSING VAN DE ONTEIGENINGSWET

De mogelijkheden die de Onteigeningswet biedt, worden niet toegepast door de gemeentebesturen. Een respondent zegt daarover: 'Onteigenen doen we eigenlijk nauwelijks, of niet, tot nu toe.'¹⁴⁸ In het verleden is onteigening wel sporadisch ingezet, zo blijkt uit een uitspraak van een andere gemeenteambtenaar: 'Zelfs de onteigening hebben we in de jaren '90 een keer gedaan. Daar heb je een Koninklijk Besluit voor nodig, maar het zijn niet per se alternatieven. Het sluit aan op ... bijvoorbeeld de onteigening, die volgt na sluiting op grond van de Woningwet.'¹⁴⁹

Er bestaan meerdere redenen voor het gebrek aan het toepassen van deze bevoegdheid. Veelal is het probleem al opgelost voordat men toekomt aan onteigenen, of zijn de overtredingen toch niet ernstig genoeg. Daarnaast zijn de kosten van onteigening hoog. Zo stelt een respondent: 'Bij onteigening ligt het voornamelijk bij de taxatie, je moet de marktwaarde betalen als je onteigent. Die is vaak relatief hoog, als je kijkt wat je er dan nog aan moet gaan doen.'¹⁵⁰

5.12 CONCLUSIE

Uit de afgenomen interviews blijkt dat in de gemeenten de nodige problemen worden ondervonden met betrekking tot malafide pandeigenaren. Tevens blijkt dat in veel van de gemeenten wordt opgetreden tegen misstanden en overtredingen van de Woningwet. Uit de afgenomen interviews blijkt bovendien dat de respondenten de Wet versterking handhavinginstrumentarium Woningwet doorgaans een waardevolle aanvulling vinden voor de aanpak van malafide pandeigenaren. Tegelijkertijd blijken gemeenten niet veel gebruik te maken van de nieuwe instrumenten.

Veel gemeenteambtenaren geven aan dat zij de voorkeur geven aan het voeren van een gesprek of het geven van een waarschuwing boven het toepassen van juridische instrumenten. Zij geven aan dat deze informele 'vriendelijke' aanpak in veel zaken effectief is, zeker als er sprake is van een incidentele overtreder. Als er juridische instrumenten worden ingezet, dan blijkt de last onder dwangsom een effectief en veelgebruikt instrument bij zowel het tegengaan van reguliere overtredingen van de Woningwet als binnen de strijd tegen malafide pandeigenaren. Indien de last onder dwangsom geen effect heeft gesorteerd of als sprake is van een spoedeisende situatie, dan wordt de last onder bestuursdwang ingezet. Bestuursdwang wordt door veel gemeenteambtenaren als laatste redmiddel gezien. Ook ervaren zij problemen met betrekking tot het kostenverhaal.

De respondenten zien de bestuurlijke boete neergelegd in art. 92a Woningwet als een goede aanvulling op het instrumentarium, vooral omdat hiermee veel overtre-

148. Gemeente C, Respondent 1.

149. Gemeente E, Respondent 1.

150. Gemeente F, Respondent 2.

dingen door dezelfde pandeigenaar in één keer kunnen worden aangepakt. Desalniettemin is van de bestuurlijke boete uit de Woningwet nog niet veel gebruikgemaakt. Er zijn daarvoor meerdere redenen te geven. De eis dat sprake moet zijn van een herhaalde overtreding van de Woningwet wordt door veel ambtenaren als te streng gezien.

Sluitingen vinden geregeld plaats in de gemeenten, al geven de respondenten aan dat de sluiting wordt gezien als een laatste redmiddel. De grondslag van de sluiting verschilt. Art. 17 Woningwet wordt zeer weinig gebruikt. In situaties waarin drugs eveneens een rol spelen, geven de gemeenteambtenaren aan dat hun voorkeur ligt bij een sluiting op grond van art. 13b Opiumwet in plaats van art. 17 Woningwet. De reden die door de respondenten wordt genoemd, is dat het sluiten krachtens de Opiumwet in de praktijk eenvoudiger is en sneller verloopt dan een sluiting op basis van de Woningwet.

De beheerovername wordt niet toegepast door de gemeenten waarin de respondenten werkzaam zijn. Uit de afgenomen interviews blijkt dat de respondenten terughoudend zijn met de toepassing van de beheerovername. Veelal is het probleem al opgelost na het geven van een waarschuwing of het opleggen van een herstelsanctie. Bovendien geven sommige gemeenteambtenaren aan de nodige juridische en praktische knelpunten rondom de toepassing van de beheerovername te zien. Zo zijn gemeentebesturen bang dat de gemeente te weinig expertise in huis heeft om de beheerovername goed te kunnen uitvoeren. Ook bestaat er soms weinig bestuurlijk draagvlak en bestaan er bij gemeenteambtenaren vragen over de juridische houdbaarheid en praktische consequenties van een besluit tot beheerovername.

In dit onderdeel van het onderzoek komt de strafrechtelijke handhaving van de Woningwet aan de orde. Wij onderzoeken of en hoe de Wet op de economische delicten (WED) in relatie tot de Woningwet door het Openbaar Ministerie wordt gehandhaafd. Daarbij wordt achterhaald hoe vaak overtredingen van de bouwparagraaf van de Woningwet via de Wet op de economische delicten leiden tot strafrechtelijke vervolging en uiteindelijk uitmonden in bestrafing. Bovendien analyseren wij de door het Openbaar Ministerie ervaren knelpunten bij het toepassen van de Wet op de economische delicten in het kader van de Woningwet. Ten slotte wordt onderzocht hoe het stilleggen van een onderneming (ook wel eens beroepsverbod genoemd), zoals opgenomen in de Wet op de economische delicten, kan worden ingezet bij het aanpakken van malafide pandeigenaren.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Allereerst onderzoeken wij welke rol het strafrecht speelt bij de handhaving van de Woningwet. Op basis van een analyse van wetgeving, parlementaire stukken en literatuur wordt inzichtelijk gemaakt hoe en met welke sancties de Woningwet strafrechtelijk kan worden gehandhaafd. Vervolgens onderzoeken wij of en hoe de strafrechtelijke handhaving van de Woningwet in de praktijk plaatsvindt. Daarvoor is een jurisprudentieanalyse verricht, zijn interviews gehouden met gemeenteambtenaren en zijn kwantitatieve gegevens verzameld en geanalyseerd.

6.1 WONINGWET EN DE WET OP DE ECONOMISCHE DELICTEN

Sinds 2007 is overtreding van art. 1a en art. 1b Woningwet strafbaar.¹ Volgens art. 1a sub 2 WED kan de overtreding gezien worden als een ‘economisch delict’. De vraag of het delict wordt bestraft als zijnde een misdrijf of een overtreding wordt beantwoord aan de hand van de opzet die aan het delict ten grondslag ligt.² Indien het delict ‘opzettelijk’ is begaan, dan wordt het bestraft als misdrijf (art. 2 WED). De maximale straf die kan worden opgelegd, is een gevangenisstraf van

1. Zie *Kamerstukken II* 2013/14, 33798, nr. 3, p. 3.

2. De overtreder moet ‘willens en wetens’ hebben gehandeld/nagelaten. Dit betekent dat de overtreder opzettelijk de (verboden) gedraging *an sich* moet hebben verricht (kleurloos opzet). De overtreder hoeft dus geen opzet te hebben op het overtreden van art. 1a en 1b Woningwet.

twee jaren, een taakstraf of een geldboete (art. 6 lid 1 sub 2 WED). Als de overtreder stelselmatig art. 1a of 1b Woningwet overtreedt, kan een gevangenisstraf worden opgelegd van maximaal vier jaren, een taakstraf of een hogere geldboete (art. 6 lid 1 sub 3 WED). In de overige gevallen wordt het delict gezien als een overtreding. De maximale gevangenisstraf voor een overtreding is zes maanden, een taakstraf of een geldboete (art. 6 lid 1 sub 5 WED).

De Woningwet kan dus strafrechtelijk en bestuursrechtelijk worden gehandhaafd. Tijdens de behandeling van de Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet geeft de regering aan dat strafrechtelijke vervolging vanwege overtredingen van de Woningwet – meer specifiek het Bouwbesluit 2012 – in de praktijk doorgaans niet opportuun is. Strafrechtelijke vervolging wordt gezien als een te zwaar instrument, zeker omdat bij veroordeling van de overtreder een aantekening in de justitiële documentatie het gevolg is.³ Voor de reguliere handhaving van de Woningwet zijn vooral bestuursrechtelijke herstelsancties en de bestuurlijke boete neergelegd in art. 92a Woningwet bedoeld.⁴

Het strafrecht komt volgens de regering alleen aan de orde bij ernstige situaties. Strafrechtelijke handhaving van de Woningwet – via de Wet economische delicten – is aangewezen bij ‘zware overtredingen, overtredingen van de bouwregelgeving die tot ernstige rampen, bijna-rampen en ernstige gevolgen voor de gezondheid en veiligheid leiden’.⁵ Het gaat om overtredingen ‘waardoor de plaatselijke samenleving ernstig geschokt kan worden’.⁶ Pas als de zaak zwaarwichtig is, zal het Openbaar Ministerie overgaan tot strafrechtelijke vervolging.⁷ Als voorbeeld van een ernstige overtreding noemt de regering een casus waarin een bouwer een gebouw vanwege economische redenen met te weinig wapening bouwt. Hierdoor ontstaat een gevaarlijke situatie voor de personen die in het gebouw aanwezig zijn, omstanders en personen in omliggende bouwwerken.⁸

Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet komt aan de orde dat gemeenten afspraken zullen moeten maken met het Openbaar Ministerie over situaties waarin de bestuurlijke boete uit art. 92a Woningwet en strafrechtelijke handhaving op basis van de Wet op de economische delicten aan de orde zijn. Het ne-bis-in-idem-beginsel schrijft namelijk voor dat de overtreder niet twee keer wordt gestraft voor dezelfde overtreding. Uit art. 5:44 Awb vloeit voort dat als geen afspraken zijn gemaakt, alle overtredingen eerst dienen te worden voorgelegd aan het Openbaar Ministerie voordat het college een bestuurlijke boete oplegt.⁹

3. Zie *Kamerstukken II* 2013/14, 33798, nr. 6, p. 10.

4. Zie *Kamerstukken II* 2013/14, 33798, nr. 6, p. 10.

5. Zie *Kamerstukken II* 2013/14, 33798, nr. 6, p. 10.

6. Zie *Kamerstukken II* 2013/14, 33798, nr. 3, p. 3.

7. Zie *Kamerstukken II* 2013/14, 33798, nr. 6, p. 10.

8. Zie *Kamerstukken II* 2013/14, 33798, nr. 3, p. 3.

9. *Kamerstukken II* 2013/14, 33798, nr. 6, p. 26.

Als de overtreding van de Woningwet en daarmee de Wet op de economische delicten leidt tot vervolging en uiteindelijk een strafrechtelijke veroordeling, kunnen diverse sancties worden opgelegd. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet noemt de regering naast de gevangenisstraf ook de optie van het stilleggen van een onderneming.¹⁰ In het geval van malafide pandeigenaren is volgens de regering het stilleggen van een onderneming (of beroepsverbod) 'hetzelfde als een verhuurverbod'.¹¹

Op basis van de Wet op de economische delicten heeft de rechter inderdaad de mogelijkheid om bijkomende straffen en maatregelen op te leggen. Op grond van art. 7 sub c Wet op de economische delicten kan hij de onderneming geheel of gedeeltelijk stilleggen.¹² De stillegging mag maximaal een jaar duren. In de bepaling is niet opgenomen wat wordt verstaan onder de term 'onderneming', maar in de literatuur wordt aangenomen dat er wordt bedoeld op een 'economische eenheid'.¹³ Uit de parlementaire geschiedenis komt naar voren dat deze bijkomende straf voornamelijk is bedoeld voor 'delinquenten, die de mening schijnen toegedaan, dat overtreding van economische voorschriften eigenlijk niets abnormaals is en dat een betrapting daarop behoort tot het gewone bedrijfsrisico, hetwelk zij in hun calculaties kunnen verdisconteren'.¹⁴ Volgens de regering zijn er in het bedrijfsleven recidivisten 'die niet zullen ophouden regelmatig economische delicten te begaan voordat het hun in feite onmogelijk wordt gemaakt, en die deze opvatting ook niet onder stoelen of banken steken'.¹⁵ Wanneer de onderneming wordt stilgelegd, leidt dit in de woorden van de wetgever tot een 'economische doodstraf'.¹⁶ Deze bijkomende straf moet dan ook worden gezien als een *ultimum remedium*.¹⁷

De wetgever heeft het ook mogelijk gemaakt om een onderneming stil te leggen waarvan de overtreder geen eigenaar is. De wetgever benadrukt dat het voor de oplegging van deze straf niet is vereist dat de overtreder de eigenaar is van de onderneming; hij hoeft de onderneming slechts uit te oefenen.¹⁸ Daarnaast is het voor de rechter mogelijk om de onderneming stil te leggen van een deelnemer aan het strafbare feit.¹⁹ Mocht de veroordeelde zijn stilgelegde bedrijf willen overdragen aan een derde, dan levert dit eveneens een economisch delict op (zie art. 33 WED). Van de rechter wordt echter wel verlangd dat hij terughoudend is met het stilleggen van een onderneming als hierbij werknemers of afnemers zijn betrokken.

10. Zie *Kamerstukken II 2013/14*, 33798, nr. 6, p. 10.

11. *Kamerstukken II 2013/14*, 33798, nr. 11, p. 2-3.

12. *Kamerstukken II 2013/14*, 33798, nr. 11, p. 3.

13. B.F. Keulen, *Economisch strafrecht*, Arnhem: Gouda Quint bv 1995, p. 187.

14. *Kamerstukken II 1947/48*, 603, nr. 4, p. 36.

15. *Kamerstukken II 1947/48*, 603, nr. 3, p. 16.

16. E. Gritter, 'Stillegging onder spanning – aspecten van legaliteit, rechtszekerheid en proportionaliteit rondom de stillegging van de onderneming', *Trema Straftoemingsbulletin* 2009, p. 43.

17. D.R. Doorenbos, *Schets van het economisch strafrecht*, Deventer: Kluwer 2015, p. 97.

18. *Kamerstukken II 1947/48*, 603, nr. 5, p. 51.

19. D.R. Doorenbos, *Schets van het economisch strafrecht*, Deventer: Kluwer 2015, p. 98.

De rechter kan in een dergelijke situatie besluiten de onderneming onder bewind of onder toezicht te stellen.²⁰

De regering noemt tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet ook de mogelijkheid van verbeurdverklaring. Dat betreft de beslissing van de strafrechter dat de veroordeelde de eigendom over goederen of vermogen die in relatie staan tot het strafbare feit verliest.²¹ Art. 7 sub e WED geeft de rechter inderdaad de mogelijkheid tot het verbeurdverklaren van voorwerpen krachtens art. 33a Wetboek van Strafrecht (Sr). Het gevolg van een verbeurdverklaring is dat het voorwerp wordt afgenomen en terechtkomt in de staatskas.

Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat zowel roerende als onroerende goederen verbeurd kunnen worden verklaard, maar ook niet-lichamelijke goederen zoals banksaldi.²² Art. 33a lid 1 Sr geeft vijf voorwerpen die vatbaar zijn voor verbeurdverklaring. Het gaat om voorwerpen die zijn verkregen door het plegen van het strafbare feit, voorwerpen ten aanzien waarvan het feit is begaan, voorwerpen waarmee het strafbare feit is gepleegd, voorwerpen die de opsporing van een strafbaar feit belemmeren en voorwerpen die zijn bestemd voor het strafbare feit of hiervoor zijn vervaardigd.

Ter voorkoming dat bij een verbeurdverklaring eventuele pand- of hypotheekrechten op het voorwerp blijven rusten, kunnen ook de zakelijke en persoonlijke rechten verbeurd worden verklaard (art. 33a lid 1 sub f Sr). Deze mogelijkheid is in de wet opgenomen naar aanleiding van een uitspraak van de Hoge Raad.²³ Voor een verbeurdverklaring is niet vereist dat de overtreder de eigenaar is van de goederen, de voorwerpen hoeven de overtreder slechts 'toe te behoren'. De wetgever heeft aangegeven dat met de term 'toebehoren' wordt bedoeld op 'een rechtsbetrekking volgens welke een voorwerp tot het vermogen van een persoon behoort'.²⁴ Ook voorwerpen die toebehoren aan derden die te kwader trouw zijn, kunnen verbeurd worden verklaard (art. 33a lid 2 sub a Sr). De eigenaar te goeder trouw wordt echter wel beschermd.²⁵

Naast het verbeurdverklaren van voorwerpen heeft de rechter ook de mogelijkheid om wederrechtelijk verkregen voordeel (criminele winsten) te ontnemen van overtreders van de Woningwet. Dit is een maatregel in de zin van art. 8 sub a WED en art. 36e Sr. De ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel is een afzonderlijke procedure en kan door het Openbaar Ministerie worden gevorderd als een overtreder strafrechtelijk is veroordeeld (art. 36e lid 1 Sr). De veroordeelde wordt in deze procedure verplicht een geldbedrag te betalen aan de staat. De idee achter

20. *Kamerstukken II 1947/48, 603, nr. 4, p. 36.*

21. *Zie Kamerstukken II 2013/14, 33798, nr. 6, p. 13.*

22. *Kamerstukken II 1947/48, 603, nr. 3, p. 17.*

23. HR 13 mei 1988, NJ 1989, 201. *Zie ook Kamerstukken II 1989/90, 21504, nr. 3, p. 17.*

24. *Kamerstukken II 1989/90, 21504, nr. 3, p. 18.*

25. *Kamerstukken II 1947/48, 603, nr. 5, p. 51.*

deze maatregel is om de vermogenspositie van de veroordeelde terug te brengen tot de toestand die bestond voor het strafbare handelen.²⁶ De maatregel van art. 36e Sr kan volgens lid 2 aan twee soorten personen worden opgelegd. Ten eerste aan een veroordeelde van een strafbaar feit die voordeel heeft verkregen door middel van dit strafbare feit of de baten hieruit. Ten tweede aan een veroordeelde van een strafbaar feit die voordeel heeft verkregen door middel van – of uit de baten van – een ander strafbaar feit waaromtrent voldoende aanwijzingen bestaan dat de veroordeelde dit andere strafbare feit heeft gepleegd.

6.2 STRAFRECHTELIJKE HANDHAVING WONINGWET IN DE PRAKTIJK

De voorgaande paragraaf toont aan dat het strafrecht een belangrijke rol kan spelen bij de handhaving van de Woningwet en de aanpak van malafide pandeigenaren. In deze paragraaf trachten wij te achterhalen of en hoe de strafrechtelijke handhaving van de Woningwet in de praktijk plaatsvindt. Wij hebben daarvoor drie soorten gegevens bestudeerd. Allereerst presenteren wij eerst enkele kwantitatieve gegevens over de strafrechtelijke handhaving van de Woningwet. Vervolgens worden de resultaten van een analyse van jurisprudentie over de strafrechtelijke handhaving van de Woningwet besproken. Ten slotte komen de resultaten van een analyse van interviews met gemeenteambtenaren aan bod.

6.2.1 *Kwantitatieve gegevens over strafrechtelijke handhaving Woningwet*

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet in 2014 geeft de regering aan dat geen exact cijfermatig overzicht bestaat in de mate waarin de Woningwet strafrechtelijk wordt gehandhaafd. Wel geeft de regering aan dat de Gemeente Den Haag in overleg met het Openbaar Ministerie het strafrecht heeft ingezet en tientallen zaken via het strafrecht heeft afgedaan 'via transactievoorstellen door het OM' of die door het Openbaar Ministerie zijn voorgelegd aan de strafrechter.²⁷

Om meer inzicht te krijgen in de strafrechtelijke handhaving van de Woningwet hebben wij begin 2016 het Parket-Generaal van het Openbaar Ministerie gevraagd naar het totaal aantal strafvervolgingen in het jaar 2015 wegens een overtreding van de Wet op de economische delicten die verband houdt met een overtreding van de Woningwet. Het Parket-Generaal heeft vervolgens in zijn gegevens een analyse verricht ten aanzien van overtredingen van de Woningwet. In hun zoektocht kon het Parket-Generaal ten aanzien van 2015 geen enkele zaak vinden waarin vervolging is gestart vanwege een zodanige overtreding.

26. H.G. Punt, *Praktijkboek Ontnemning van het wederrechtelijk verkregen voordeel*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2009, p. 59.

27. *Kamerstukken II 2009/10*, 32194, nr. 6, p. 9.

Uit de beantwoording van Kamervragen in 2017 blijkt echter dat de Woningwet wel strafrechtelijk wordt gehandhaafd. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geeft aan dat er tussen 2010 tot juni 2017 78 onherroepelijke veroordelingen (waarvan 61 vanaf 2015) zijn geweest in zaken waarbij overtredingen van art. 1a of 1b Woningwet een rol speelden. In één van deze zaken is een voorwaardelijke stillegging van de onderneming uitgesproken.²⁸

6.2.2 *Jurisprudentie over strafrechtelijke handhaving Woningwet*

Deze kwantitatieve gegevens suggereren dat de strafrechtelijke handhaving van de Woningwet in de praktijk geen grote rol speelt. Om meer inzicht te krijgen in wat voor soort zaken worden voorgelegd aan de strafrechter, hebben wij de beschikbare jurisprudentie geanalyseerd.

Voor deze analyse is er een systematisch jurisprudentieonderzoek verricht via het zoekstelsel <<http://uitspraken.rechtspraak.nl>>. Om zo veel mogelijk data te betrekken bij het onderzoek hebben wij eerst gezocht naar alle tot 28 maart 2017 gepubliceerde uitspraken binnen het door rechtspraak.nl gehanteerde rechtsgebied 'strafrecht' die de term 'Woningwet' bevatten. Deze zoektocht leverde 63 resultaten op. De uitspraken zijn vervolgens handmatig gescand op relevantie. Wij hebben gekeken of in de zaak sprake was van vervolging wegens een overtreding die te relateren was aan een overtreding van de Woningwet. Uiteindelijk bleken 28 zaken relevant te zijn.

In twintig van deze zaken gaat het om illegale bewerking, verwijdering of sanering van asbest. Het Openbaar Ministerie gaat in deze zaken over tot strafrechtelijke vervolging wegens onder andere de overtreding van de Woningwet en de Wet op de economische delicten. Veelal is dit succesvol en wordt de verdachte veroordeeld.²⁹

Een asbestzaak uit 2016 geeft meer inzicht in de strafrechtelijke handhaving van art. 1a Woningwet. De Rechtbank Amsterdam spreekt de Gemeente Laren vrij van schending van de zorgplicht neergelegd in art. 1a Woningwet. Volgens het Open-

28. *Kamerstukken II 2016/17, Aanhangsel, 2049.*

29. Zie Rb. Haarlem 5 maart 2010, ECLI:NL:RBHAA:2010:BL6739; Rb. Haarlem 5 maart 2010, ECLI:NL:RBHAA:2010:BL6757; Rb. Haarlem 5 maart 2010, ECLI:NL:RBHAA:2010:BL7252; Rb. Haarlem 5 maart 2010, ECLI:NL:RBHAA:2010:BL7233; Gerechtshof 's-Hertogenbosch 13 april 2010, ECLI:NL:GHSHE:2010:BM0881; Rb. Zutphen 21 februari 2011, ECLI:NL:RBZUT:2011:BP5317; Rb. Zutphen 5 september 2011, ECLI:NL:RBZUT:2011:BR6723; Rb. Zutphen 5 september 2011, ECLI:NL:RBZUT:2011:BR6735; Rb. Zutphen 19 december 2011, ECLI:NL:RBZUT:2011:BU8527; Rb. Arnhem 12 juli 2012, ECLI:NL:RBARN:2012:BX7093; Rb. Arnhem 12 juli 2012, ECLI:NL:RBARN:2012:BX7220; Rb. Arnhem 12 juli 2012, ECLI:NL:RBARN:2012:BX7250; Rb. 's-Gravenhage 25 april 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BW5720; Rb. 's-Gravenhage 25 april 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BW5675; HR 29 mei 2015, ECLI:NL:HR:2012:BW6664; Gerechtshof 's-Gravenhage 14 december 2012, ECLI:NL:GHSGR:2012:BZ9414; Rb. Limburg 1 mei 2014, ECLI:NL:RBLIM:2014:4055; Rb. Overijssel 26 oktober 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:5790; Rb. Overijssel 1 februari 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:384.

baar Ministerie zou de gemeente als eigenaar van een school er geen zorg voor hebben gedragen dat als gevolg van de staat van het schoolgebouw er geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid is ontstaan. In het schoolgebouw was sprake van een asbestbesmetting en de gemeente zou geen geschikte beheersmaatregelen hebben getroffen en de asbestbesmetting niet hebben laten verwijderen. De rechtbank oordeelt dat art. 1a Woningwet niet onverbindend is wegens strijd met het lex-certa-beginsel als bedoeld in art. 7 EVRM. Wel oordeelt de rechtbank dat wanneer er een gevaarlijke situatie ontstaat met asbest, een eigenaar van een bouwwerk niet per definitie niet aan zijn zorgplicht heeft voldaan. Volgens de rechtbank kan – gezien het strafrechtelijke beginsel van ‘geen straf zonder schuld’ – het niet beëindigen van een asbestbesmetting in het strafrecht pas een schending van de zorgplicht opleveren als het gaat om een (dreigende) asbestbesmetting die bij degene op wie de zorgplicht rustte bekend was of had moeten zijn. In deze casus is volgens de rechtbank de zorgplicht niet geschonden.³⁰

De kwesties die in de acht andere door ons gevonden zaken een rol spelen, zijn divers. Het Gerechtshof Amsterdam veroordeelt iemand wegens het geen gevolg geven aan een aan hem op basis van de Woningwet opgelegde bouwstop.³¹ In een andere casus veroordeelt de Rechtbank Alkmaar een aannemer voor dood door schuld.³² Tijdens de renovatiewerkzaamheden aan een grachtenpand is een timmerman omgekomen. De aannemer heeft aan metselaars de opdracht gegeven om een nieuwe muur te metselen op oud metselwerk. Bij deze werkzaamheden is niet waargenomen dat de onderliggende strijk balk was vergaan. Tijdens het omhoog brengen van een kozijn is de muur omgevallen. De timmerman is geraakt door de omvallende muur, waardoor hij vanaf de tweede verdieping naar beneden is gevallen. Korte tijd na dit ongeval is de timmerman overleden aan zijn verwondingen. De Rechtbank Alkmaar verwijst in zijn vonnis naar het Bouwbesluit 2003. Volgens het Bouwbesluit moet bij dergelijke renovatiewerkzaamheden de muur worden gesteund. Door dit na te laten, heeft de aannemer zijn zorgplicht geschonden.

De Rechtbank 's-Gravenhage buigt zich over een casus waarin een persoon wordt verdacht van mensenhandel.³³ De verdachte zou mensen hebben gehuisvest in brandgevaarlijke panden waar bovendien sprake was van overbewoning. Het Openbaar Ministerie gaat onder meer over tot vervolging wegens overtreding van de Woningwet. De Rechtbank 's-Gravenhage acht dit bewezen en veroordeelt de verdachte tot een aantal jaren gevangenisstraf. In een zeer vergelijkbare casus (dezelfde incidenten, maar andere verdachte) acht het Gerechtshof 's-Gravenhage de overtreding van de Woningwet niet wettig en overtuigend bewezen.³⁴

30. Rb. Amsterdam 12 oktober 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:6720.

31. Gerechtshof Amsterdam 30 januari 2012, ECLI:NL:GHAMS:2012:BV6254.

32. Rb. Alkmaar 29 november 2007, ECLI:NL:RBALK:2007:BB9571.

33. Rb. 's-Gravenhage 3 mei 2010, ECLI:NL:RBSGR:2010:BM3374.

34. Gerechtshof 's-Gravenhage 24 januari 2012, ECLI:NL:GHSGR:2012:BV1712.

De Rechtbank Arnhem veroordeelt een kamerverhuurder na een brand in een pand waarbij twee huurders zijn omgekomen.³⁵ Volgens de rechtbank kan de dood van de slachtoffers aan de verhuurder worden toegerekend, omdat hij geen melding van de verhuur had gemaakt bij de gemeente en geen maatregelen had getroffen op het gebied van brandveiligheid zoals die zijn voorgeschreven door de Woningwet/Gebruiksbesluit. De kamerverhuurder wordt veroordeeld wegens dood door schuld. In hoger beroep spreekt het Gerechtshof Arnhem de kamerverhuurder vrij van dood door schuld, maar veroordeelt hem wel wegens overtreding van de Woningwet en de Wet op de economische delicten.³⁶

De Rechtbank Noord-Nederland buigt zich over een casus waarin twee personen omkomen door een koolmonoxidevergiftiging.³⁷ Op grond van art. 1a lid 1 Woningwet wordt het bedrijf dat de rookgastoevoer in het appartement heeft geïnstalleerd verantwoordelijk gehouden voor de dood van de slachtoffers. Het installatiebedrijf heeft de werkzaamheden namelijk uitgevoerd in de hoedanigheid van 'degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het treffen van voorzieningen aan het appartement', zoals opgenomen in art. 1a lid 1 Woningwet. Op grond van deze bepaling rust op het installatiebedrijf de zorg dat de staat van het bouwwerk geen gevaar oplevert voor de gezondheid of veiligheid. Doordat het installatiebedrijf de rookgasafvoer ondeugdelijk heeft geïnstalleerd, wordt het verantwoordelijk gehouden voor de dood van de twee slachtoffers op grond van art. 1a sub 2 Wet op de economische delicten.

In 2016 veroordeelt de Rechtbank Oost-Brabant een leegstandsbeheerder, de Technische Dienst en de Gemeente Boxtel/Eindhoven voor dood door schuld.³⁸ In deze casus is een vrouw dood aangetroffen op de badkamervloer door een huisgenoot. De forensische arts heeft vastgesteld dat de vrouw is geëlectrocuteerd. Uit het rapport van de arts blijkt dat uit de vorm van het aangetroffen letsel kan worden opgemaakt dat de douchekop en de doucheslang onder stroom hebben gestaan. De leegstandsbeheerder en de eigenaar van het pand (de gemeente) worden voor de dood verantwoordelijk gehouden. Volgens de rechtbank hadden zij de elektrische installatie van het pand aan een nadere inspectie moeten onderwerpen, omdat de vorige bewoners in het pand een hennepkwekerij hadden geëxploiteerd. Ook de Technische dienst wordt voor de dood verantwoordelijk gehouden, omdat de dienst een onkundige monteur naar het pand heeft gestuurd.

6.2.3 *Geïnterviewde gemeenteambtenaren over strafrechtelijke handhaving*

Zowel de kwantitatieve gegevens als de jurisprudentieanalyse lijken in de richting te wijzen dat de strafrechtelijke handhaving van de Woningwet in de praktijk geen

35. Rb. Arnhem 6 juli 2010, ECLI:NL:RBARN:2010:BN0299.

36. Gerechtshof Arnhem 6 september 2012, ECLI:NL:GHARN:2012:BX6630.

37. Rb. Noord-Nederland 18 februari 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:624.

38. Rb. Oost-Brabant 25 maart 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:1341.

rol van betekenis speelt. Om deze voorlopige conclusie te toetsen hebben wij tijdens interviews met gemeenteambtenaren (zie hoofdstuk 5) gevraagd naar hun ervaringen met de strafrechtelijke handhaving van de Woningwet en de samenwerking met het Openbaar Ministerie bij de aanpak van malafide pandeigenaren. Uit de interviews blijkt dat gemeentelijke overheden weinig samenwerken met het Openbaar Ministerie bij de handhaving van de Woningwet en de aanpak van malafide pandeigenaren. In de meerderheid van de gemeenten waarin de geïnterviewde ambtenaren werken, zijn geen structurele afspraken gemaakt met het Openbaar Ministerie over de handhaving van de Woningwet en de aanpak van malafide pandeigenaren. Veelal weten de ambtenaren niet precies waarom dat niet gebeurd is.

Enkele gemeenteambtenaren zien wel de noodzaak dat het Openbaar Ministerie optreedt, zeker in het geval van malafide pandeigenaren. Een respondent over de huidige betrokkenheid van het Openbaar Ministerie:

‘Daar geven zij niet echt prioriteit aan. Maar je zou op een gegeven moment kunnen kijken; zie je een patroon. Zie je nou een bepaald type verhuurders die echt het land doortrekken en waar iedereen heel erg veel last van heeft. Kan je daar dan niet iets mee? We hebben nu afspraken met het OM in het kader van de bestuurlijke boete. Die leggen wij in principe op, tenzij er echt sprake is van een calamiteit. Hele ernstige situaties. Dan kan het OM via het strafrecht vervolgen.’³⁹

Een ambtenaar uit een andere gemeente bevestigt het gebrek aan prioriteit van het Openbaar Ministerie: ‘Maar je ziet steeds meer dat ze er geen tijd voor hebben en ze het niet interessant vinden. Dus je krijgt ook steeds minder support en op een gegeven moment denk je we doen het zelf wel.’⁴⁰

Een enkele respondent geeft aan dat er ook geen noodzaak tot samenwerking bestaat binnen de betreffende gemeente. De ernst van de overtredingen is niet zodanig, dat strafrechtelijk optreden noodzakelijk is. Zo meldt een gemeenteambtenaar:

‘Er zijn ook geen situaties die wij als zo ernstig ervaren, waarin de eigenaar dermate nalatig is, dat wij daartoe nog nooit de noodzaak hebben gezien. Je kunt je voorstellen dat op het moment een eigenaar nalatig is en uitdrukkelijk hele gevaarlijke situaties in stand laat, dat je dan op een bepaald moment zegt “dit is toch echt onacceptabel gedrag”. Hij doet dat stelselmatig, hij laat mensen in een gevaarlijke situatie zitten. Dat zou een reden waarop je op een bepaald moment toch alle handhavingsmiddelen die ter beschikking staan, die voldoen niet, we vinden dat deze persoon, dat daarvoor een zwaarder middel voor moet worden ingezet. Tot nu toe hebben we dat nog niet meegemaakt.’⁴¹

39. Gemeente C, Respondent 1.

40. Gemeente K, Respondent 2.

41. Gemeente D, Respondent 1.

Een andere gemeenteambtenaar zegt iets soortgelijks: 'Ik denk omdat je zover nooit komt. Als je het nooit gebruikt, hoef je in principe nooit afspraken te maken. Als je veel met het OM te maken hebt, dan ga je op een gegeven moment afspraken maken natuurlijk.'⁴²

Uit de interviews blijkt dat slechts in een enkele gemeente waarin de ambtenaren werkzaam waren specifieke afspraken zijn gemaakt met het Openbaar Ministerie. Zo vertelt een ambtenaar:

'We hebben wel afspraken gemaakt in het kader van de bestuurlijke boete. Bijna-rampen of calamiteiten, daar gaat het OM over. De minder ernstige gevallen, daar hebben wij onze aanpak voor. Daar hebben wij dus echt afspraken over gemaakt. Op het moment dat iets zich voordoet, waarvan we denken 'dit is nou wel heel erg ernstig', dan overleggen we met het OM of wij de boete opleggen, of zij handhaven.'⁴³

Een respondent van een andere gemeente geeft wel aan dat ze momenteel hierover in overleg zijn met het Openbaar Ministerie:

'Dat volgt op dit moment ... Er vinden gesprekken plaats met het OM, daar waar de bestuurlijke boete kan worden ingezet op basis van ... overigens de Huisvestingswet, en nu ook de Woningwet, en waarbij het OM dan zal bepalen of zij strafrechtelijk gaan handelen. In dat laatste geval kan de bestuurlijke boete namelijk niet worden opgelegd.'⁴⁴

In enkele gemeenten zijn wel incidentele contacten tussen de gemeente en het Openbaar Ministerie, bijvoorbeeld bij illegale asbestverwerking. Een ambtenaar meldt:

'Asbest hebben we wel eens gedaan. Dat gaat dan via de BOA's bij ons. En er staat dan een ander team dat maakt dan een proces-verbaal op en gaat naar het Openbaar Ministerie. We hebben ook wel eens een paar keer gehad dat we wat van die asbestboefjes hadden enzo. Die zijn later ook wel weer opgepakt.'⁴⁵

Ook zijn er contacten tussen gemeenten en het Openbaar Ministerie – soms via de Regionale Informatie en Expertise Centra – in het kader van bestrijding van hennep en ondermijnende criminaliteit. Zo vertelt een ambtenaar:

'In het geval van dat drugsband, toen is er overleg geweest met de politietop. De inspecteur en ook ik werden in een lijst opgenomen dat wanneer we in de problemen zouden komen, en ik

42. Gemeente J, Respondent 1.

43. Gemeente C, Respondent 1.

44. Gemeente L, Respondent 1.

45. Gemeente B, Respondent 1.

belde 112, dan hoefden we niet de situatie uit te leggen. Dat wel. Dus die samenwerking is er wel. En maar goed ook.⁴⁶

Een andere gemeenteambtenaar vertelt dat de gemeente in het geval van hennep-teelt samenwerkt met het Openbaar Ministerie, maar concrete afspraken rondom malafide pandeigenaren zijn niet gemaakt:

‘In sommige gevallen geeft een, bij hennep heb je de hennepofficier en bij andere dingen de gebiedsofficier, die toestemming geeft om een pand te betreden of te gaan doorzoeken. Zij zetten dit in en gaan bij de rechter-commissaris een doorzoeking regelen. Bij hennep-teelt zie je meer de hulpofficier van justitie. Die dan beslist een pand wel of niet te betreden. In sommige gevallen doet hij dat in overleg en met toestemming van zijn officier. Dat is bij de hennep-teelt het geval, maar zijn rol zit vooral in het vervolgingstraject.⁴⁷

In één gemeente was enige jaren geleden sprake van vergaande samenwerking van gemeentebestuur en Openbaar Ministerie bij de handhaving van de Woningwet en de aanpak van malafide pandeigenaren. De respondent uit die gemeente meldt:

‘Voordat we de bestuurlijke boete hadden we de afspraak: “jullie vervolgen als wij het aanbren-gen”. Een proces-verbaal tot vijftientig maximaal per jaar en dat werd ook gedaan. Er werd heel veel expertise van ons verwacht, want die zit niet bij het OM. Bouw- en woonregelgeving zit gewoon niet als expertise bij het OM. Je moet een gelukje hebben, misschien, maar in de regel niet. Dat betekent dat je echt hele goede PV’s moet maken en aandragen en aanbieden, maar dat werd wel gedaan en er werd geprocedeerd. Dat ging goed.⁴⁸

Hoewel de gemeente enthousiast was over deze samenwerking, wordt er nu volgens de ambtenaar geen gebruik meer van gemaakt. De respondent stelt:

‘Ik denk tot 2012 heeft het uiteindelijk doorgelopen, verliep het wel goed. In ieder geval voor wat betreft het OM. De afspraken met het OM waren tot die tijd goed, en volgens mij zijn ze nog steeds goed want wij hebben die afspraak nooit ingetrokken, maar er wordt volgens mij geen gebruik meer van gemaakt.⁴⁹

6.3 CONCLUSIE

De Woningwet kan zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden gehandhaafd. Sinds 2007 is overtreding van art. 1a en art. 1b Woningwet namelijk een economisch delict als bedoeld in de Wet op de economische delicten. Tijdens de

46. Gemeente A, Respondent 1.

47. Gemeente G, Respondent 1.

48. Gemeente E, Respondent 1.

49. Gemeente E, Respondent 1.

behandeling van de Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet is wel aangegeven dat strafrechtelijke handhaving van de Woningwet alleen op zijn plaats is bij zeer ernstige overtredingen door onder andere malafide pandeigenaren. De reguliere handhaving van de Woningwet is vooral bestuursrechtelijk.

Als een overtreder dan toch strafrechtelijk wordt veroordeeld, kan de rechter hem een gevangenisstraf, taakstraf of een geldboete opleggen. Daarnaast biedt de wet de mogelijkheden tot het stilleggen van de onderneming, verbeurdverklaring of de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Deze sancties kunnen ook behulpzaam zijn bij de aanpak van malafide pandeigenaren. Er zijn geen aanwijzingen dat er juridische problemen zijn die aan de strafrechtelijke handhaving van de Woningwet in de weg staan.

Uit het onderzoek blijkt de strafrechtelijke handhaving van de Woningwet in de praktijk echter geen rol van betekenis te spelen. Uit een analyse van data van het Parket-Generaal van het Openbaar Ministerie en de gepubliceerde jurisprudentie blijkt dat in een klein aantal zaken tot strafrechtelijke vervolging wordt overgegaan. Interviews met gemeenteambtenaren maken duidelijk dat de meeste gemeenten geen afspraken hebben gemaakt met het Openbaar Ministerie over de handhaving van de Woningwet en de aanpak van malafide pandeigenaren. Gemeenteambtenaren en het Openbaar Ministerie lijken de handhaving van de Woningwet en de strijd tegen malafide pandeigenaren vooralsnog vooral een taak te vinden van de gemeentelijke overheid. Er zijn echter ook gemeenteambtenaren die betogen dat het Openbaar Ministerie in ernstige zaken moet optreden en dat het Openbaar Ministerie nu te weinig aandacht schenkt aan de problemen die worden veroorzaakt door malafide pandeigenaren. Deze gemeenteambtenaren wijzen op de verwevenheid van de malafide pandeigenaren met ondermijnende criminaliteit.

In dit laatste hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag. Hoe wordt de Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet toegepast? En hoe effectief is het door die wet geïntroduceerde handhavingsinstrumentarium in de praktijk? Aan de hand van een aantal deelvragen kunnen deze algemene vragen worden beantwoord:

1. Op welke wijze wordt het door de wetgever in de Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet aangereikte instrumentarium toegepast?
2. Hoe vaak worden de verschillende bevoegdheden toegepast?
3. Wordt de toepassing van dit instrumentarium in de praktijk als effectief beleefd?
4. Ervaren gemeentebesturen bij het inzetten van het handhavingsinstrumentarium van de Woningwet knelpunten of belemmeringen?
5. Op welke wijze draagt vervolging ter zake van overtreding van de Wet op de economische delicten door het Openbaar Ministerie bij aan de effectieve handhaving van de Woningwet?
6. Heeft het bestuurs- en strafrechtelijke instrumentarium de door de wetgever beoogde uitwerking?
7. Hoe kan het Rijk bevorderen dat gemeentebesturen het beschikbare instrumentarium inzetten?

Voordat de toepassing van het instrumentarium in detail kan worden toegelicht, schetsen wij in paragraaf 7.1 eerst een beeld van de algemene aard en omvang van de problematiek rondom de handhaving van de Woningwet en de aanpak van malafide pandeigenaren. Vervolgens zal in paragraaf 7.2 een antwoord worden gegeven op de deelvragen 1-4. Wij beschrijven op welke wijze en hoe vaak gemeentebesturen het beschikbare handhavingsinstrumentarium gebruiken. We bespreken de ervaringen van gemeenteambtenaren met het instrumentarium en de in de praktijk ervaren knelpunten. Daarna komt in paragraaf 7.3 de beantwoording van deelvraag 5 aan bod. De strafrechtelijke handhaving van de Woningwet blijkt in de praktijk een geringe rol van betekenis te spelen. In paragraaf 7.4 volgt een antwoord op deelvraag 6. Besproken wordt of het bestuurs- en strafrechtelijke instrumentarium de door de wetgever beoogde uitwerking heeft. Ook komen in

deze paragraaf suggesties aan de orde die door gemeenteambtenaren zijn gedaan ter verbetering van de handhaafbaarheid van de Woningwet en aanpak van malafide pandeigenaren. Paragraaf 7.5 sluit af met een bespreking van de mogelijkheden van de rijksoverheid om gemeentebesturen ertoe aan te zetten het beschikbare instrumentarium te gebruiken en hen daarbij te ondersteunen.

7.1 AARD PROBLEMATIEK: INCIDENTELE OVERTREDINGEN EN MALAFIDE PANDEIGENAREN

Uit het onderzoek komt duidelijk naar voren dat gemeentebesturen en -ambtenaren in Nederland worden geconfronteerd met allerlei soorten overtredingen van de Woningwet. Het gaat onder andere om achterstallig onderhoud, het niet naleven van brandveiligheidsvoorschriften of een vervuilde woning. Al naar gelang de grootte van de gemeente gaat het van tientallen tot duizenden overtredingen per jaar. Veelal betreft het een incidentele overtreding begaan door een pandeigenaar of (-gebruiker, zoals een huurder).

Een groot deel van de gemeentebesturen heeft echter ook te maken met problematiek veroorzaakt door malafide pandeigenaren. De analyse van beleidsstukken laat zien dat in 2015 en 2016 ongeveer de helft van de vijftig onderzochte gemeenten aangeeft te kampen met problemen rondom malafide pandeigenaren en huisjesmelkers. Deze problematiek lijkt voornamelijk te spelen in de wat grotere (stedelijke) gemeenten, waar een hogeschool of universiteit is gevestigd.

Het blijkt dat een malafide pandeigenaar doorgaans meerdere panden bezit en verhuurt. Door de verhuur 'melkt' de pandeigenaar zijn panden uit en wordt daarvoor als huisjesmelker gezien. Doordat hij in zo kort mogelijke tijd zo veel mogelijk geld wil verdienen, overtreedt een malafide pandeigenaar structureel en veelvuldig de wet. Er is doorgaans niet alleen sprake van een overtreding van de Woningwet, maar van een mix van overtredingen uit verschillende wetten (denk aan Huisvestingswet en de Opiumwet).

Als problemen noemen gemeenteambtenaren achterstallig onderhoud, het niet-naleven van brandveiligheidseisen, vervuiling en verloedering, illegale kamerverhuur en woningonttrekking of -splitsing, het vragen van een te hoge huurprijs, het frustreren van besluitvorming in een Vereniging van Eigenaars, het intimideren van bewoners, overbewoning, overlast voor de burens en de buurt, betrokkenheid bij drugshandel, hennepcultuur en het exploiteren van illegale hotels in panden. De bewoners van de panden van malafide eigenaren zijn vaak studenten, arbeidsmigranten of kwetsbare mensen zoals personen die uit een eerdere huurwoning zijn gezet. Het grootste deel van de malafide pandeigenaren is actief in één gemeente, maar enkelen bezitten panden in meerdere gemeenten.

Een ander veel genoemd kenmerk van een malafide pandeigenaar betreft de calculerende houding ten opzichte van toezicht en handhaving door het gemeentebestuur. Veelal gaan de malafide pandeigenaren heel berekenend te werk en weten

ze dat zij door het gebrek aan kennis en/of capaciteit aan gemeentekant sanctieering van hun normoverschrijdend gedrag kunnen voorkomen. Zij bespelen de plaatselijke politiek en media, en gebruiken de kwetsbaarheid van bewoners als schild tegen gemeentelijke handhavingsacties. Zo voorkomen zij bijvoorbeeld met een beroep op de kwetsbaarheid van een gezin een sluiting van een pand. Ook ten aanzien van handhavingsacties is sprake van zeer berekenend gedrag. De gemeentebestuurders geven aan dat malafide pandeigenaren doorgaans de wetgeving door en door kennen, goede juridische ondersteuning hebben en continu zand in de machine strooien door tegen alle besluiten bezwaar te maken en beroep in te stellen. Ook worden schimmige beheers- en hypotheekconstructies gebruikt om gemeentelijke handhaving af te wenden.

Uit de analyse van het beleid van een grote groep Nederlandse gemeenten, alsmede de rechtspraak inzake de aanpak van malafide pandeigenaren blijkt dat gemeentebesturen optreden met behulp van allerlei juridische instrumenten tegen de problematiek. Veelal vinden het beleid en het optreden hun grondslag in de Huisvestingswet, Opiumwet of verordeningen. De Woningwet wordt soms ook genoemd, al speelt het instrumentarium uit de Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet nauwelijks een rol. De analyse van de beleidsstukken laat ook zien dat de Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet midden 2016 slechts in negen van de vijftig onderzochte gemeenten een expliciete rol in het gemeentelijke beleid of het politieke debat speelde.

7.2 TOEPASSING VAN HET INSTRUMENTARIUM EN KNELPUNTEN

Uit de bovenstaande paragraaf blijkt dat het van belang is om bij bestudering van de toepassing van het instrumentarium neergelegd in de Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet rekening te houden met twee factoren. Ten eerste moet het verschil in acht worden genomen tussen incidentele overtreders en overtredingen van de Woningwet (*one shotters*) en de structurele overtredingen begaan door malafide pandeigenaren (*repeat players*). Ten tweede moet ook het instrumentarium dat raakvlakken heeft met de Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet worden onderzocht. Het gaat dan bijvoorbeeld om de reguliere herstelsancties als de last onder dwangsom en bestuursdwang en diverse sluitingsbevoegdheden neergelegd in bijvoorbeeld art. 174a Gemeentewet en art. 13b Opiumwet. De toepassing van dit andere instrumentarium zal namelijk direct invloed hebben op de toepassing van de instrumenten geïntroduceerd door de Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet.

7.2.1 *Vriendelijke fase en waarschuwingen*

Uit interviews met gemeentebestuurders blijkt dat de incidentele overtredingen en overtreders doorgaans effectief kunnen worden aangepakt door een informeel

gesprek tussen overtreder en gemeenteambtenaar of het uitvaardigen van een bestuurlijke waarschuwing.

Hoewel de gemeenteambtenaren de malafide pandeigenaren als berekenend kenschetsen, betekent dit geenszins dat informele gesprekken en waarschuwingen geen rol spelen bij de aanpak van overtredingen in en rond panden van deze eigenaren. Wel is de toon van de gesprekken en waarschuwingen minder vriendelijk en dwingend. Bovendien wordt in de waarschuwing gedreigd met het toepassen van andere handhavingsinstrumenten als de overtreding van de regelgeving niet ongedaan wordt gemaakt.

Zo dreigen gemeentebesturen met het opleggen van een bestuurlijke boete uit art. 92a Woningwet, een sluiting van het pand of zelfs de toepassing van de bevoegdheid tot beheerovername. Met de dreiging van het toepassen van het zwaardere instrumentarium bewegen gemeenteambtenaren de malafide pandeigenaren ertoe om in gesprek te gaan en afspraken te maken over het beheer en onderhoud van de panden. De gemeenteambtenaren die ervaring met dit soort 'zwaardere' waarschuwingen hebben, zijn enthousiast over de effectiviteit. Zij geven aan dat de introductie van het instrumentarium uit de Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet de waarschuwing meer zeggingskracht heeft gegeven en de onderhandelingspositie van de gemeente heeft versterkt.

7.2.2 *Last onder dwangsom en bestuursdwang*

Hoewel informele gesprekken en waarschuwingen dus in de nodige gevallen een oplossing bieden bij zowel incidentele overtredingen als bij malafide pandeigenaren, blijkt uit ons onderzoek dat gemeentebesturen ook geregeld herstelsancties opleggen vanwege de overtreding van de Woningwet. Uit een enquête onder 50 gemeenten blijkt dat zowel in 2015 als 2016 in totaal meer dan 1000 keer een last onder dwangsom is opgelegd vanwege een overtreding van de Woningwet. In de meeste onderzochte gemeenten wordt jaarlijks niet meer dan 20 keer een last onder dwangsom opgelegd. Volgens de gemeenteambtenaren zet dit een initieel weigerachtige incidentele overtreder meestal aan tot het ongedaan maken van de overtreding. Als dit niet het geval is, volgt meestal het opleggen van een last onder bestuursdwang.

Uit de enquête onder 50 gemeenten blijkt dat de respondenten in 2015 bijna 300 keer een last onder bestuursdwang vanwege een overtreding van de Woningwet is opgelegd. In 2016 gaat het om bijna 450 keer dat een last onder bestuursdwang is opgelegd. In de meeste gemeenten gaat het om minder dan 10 lasten onder bestuursdwang per jaar. Voor de toepassing van het wat zwaardere handhavingsinstrumentarium uit de Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet is doorgaans geen aanleiding.

Ook bij de aanpak van malafide pandeigenaren wordt de last onder dwangsom opgelegd. Bij dit type overtredders leidt het opleggen van een last echter niet altijd

tot het ongedaan maken van de overtreding. De malafide pandeigenaar verweert zich doorgaans tegen de herstelsanctie en maakt de overtreding niet ongedaan. De herstelsanctie geeft bovendien geen echte prikkel aan de malafide pandeigenaren om een nieuwe overtreding te voorkomen. Gemeenteambtenaren geven aan wel de last onder bestuursdwang te gebruiken, maar daar ook terughoudend mee te zijn. Zij zien de last onder bestuursdwang als laatste redmiddel. De verantwoordelijkheid voor het ongedaan maken van de problemen moet namelijk volgens de ambtenaren bij de overtreder liggen. Het opleggen van deze herstelsanctie wordt door de ambtenaren bovendien als arbeidsintensief gezien. Ook noemen zij problemen met het verhalen van kosten, mede door het ontbreken van een preferente positie van de gemeenten.

7.2.3 *Bestuurlijke boete*

Gemeenteambtenaren geven aan enthousiast te zijn over de introductie van de bestuurlijke boete als bedoeld in art. 92a Woningwet. De boetebevoegdheid geeft gemeentebesturen de mogelijkheid om bestraffend op te treden tegen pandeigenaren die de Woningwet herhaaldelijk overtreden. Ook geeft het instrument de waarschuwingen die gemeentebesturen geven meer gewicht. Toch werd de bestuurlijke boete als bedoeld in art. 92a Woningwet in 2015 en 2016 nauwelijks ingezet door de respondenten uit onze enquête. In beide jaren werden minder dan twintig bestuurlijke boetes op grond van de Woningwet opgelegd.

Er zijn meerdere verklaringen voor de geringe toepassing van de bevoegdheid tot opleggen van een bestuurlijke boete uit de Woningwet. Ten eerste geven gemeenteambtenaren aan dat de bevoegdheid pas recentelijk is ingevoerd en dat men in 2015 en 2016 nog in de voorbereidende fase zat. Onze beleidsanalyse laat zien dat in veel gemeenten nog beleid moet worden opgesteld voor de inzet van de boetebevoegdheid. Ten tweede maken gemeentebesturen al gebruik van de boetebevoegdheid neergelegd in de Huisvestingswet. Ten derde geven de gemeenteambtenaren aan de bestuurlijke boete niet voor elke incidentele overtreding te willen opleggen, maar slechts binnen de aanpak van malafide pandeigenaren. Ten slotte melden gemeenteambtenaren dat de eis van een herhaaldelijke overtreding in de weg staat aan een lik-op-stukbeleid. Hoewel zij geen lik-op-stukbeleid voorstaan bij incidentele overtredingen, zien enkele ambtenaren graag dat deze eis wordt geschrapt, omdat de eis in de weg zou staan aan een snelle aanpak van malafide pandeigenaren. Het is dan niet meer noodzakelijk om te wachten op de herhaalde overtreding van de malafide pandeigenaar waarvan men toch al weet dat hij zal geschieden.

7.2.4 *Sluitingen*

Gemeentebesturen kunnen gebouwen op basis van verschillende wetsartikelen sluiten. Deze sluitingen zijn een instrument in de strijd tegen malafide pandeigenaren en kunnen de voorfase voor de beheerovername vormen als bedoeld in art. 13b Woningwet. Gemeenteambtenaren geven aan dat de sluiting wel als ultimum remedium worden gezien, en dat veel van de zaken met reguliere herstelsancties kunnen worden opgelost.

Ons onderzoek laat zien dat de bevoegdheden neergelegd in art. 17 Woningwet en art. 174a Gemeentewet nauwelijks worden toegepast. Beide bepalingen vormen in zowel 2015 als 2016 in minder dan 20 zaken de grondslag van een sluiting van een pand. Uit de enquête onder 50 burgemeesters blijkt dat zij wat vaker een pand sluiten op basis van een verordening als bedoeld in art. 174 Gemeentewet. Het gaat dan echter om niet meer dan 100 sluitingen per jaar. De enquête laat ook zien dat burgemeesters wel veelvuldig gebruikmaken van de bevoegdheid neergelegd in art. 13b Opiumwet: in 2015 bijna 600 keer en in 2016 bijna 850 keer. Meer dan de helft van de sluitingen heeft betrekking op een woning.

De Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet beoogde de sluitingsbevoegdheid uit art. 17 Woningwet eenvoudiger toepasbaar te maken voor gemeentebesturen. Het lage aantal sluitingen op basis van die bepaling lijkt echter niet voort te vloeien uit te strenge eisen van art. 17 Woningwet, maar veel meer uit de beschikbaarheid van twee andere mogelijkheden om een pand te sluiten. Gemeenteambtenaren geven aan veelal goed uit de voeten te kunnen met art. 13b Opiumwet of art. 5.17 Wabo, die andere – bewijstechnisch nog lichtere – eisen stellen dan art. 17 Woningwet. Het gaat dan doorgaans om zaken waarin de overtreding van de Woningwet (bijvoorbeeld brandgevaar) ook gepaard gaat met druggerelateerde criminaliteit of de illegale exploitatie van een hotel in het gebouw.

7.2.5 *Beheerovername*

De door de Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet gewijzigde regeling van de beheerovername is tot op zekere hoogte positief door gemeenteambtenaren ontvangen. Zij geven aan dat de beheerovername de waarschuwingen aan malafide pandeigenaar meer gewicht geeft en de positie van het gemeentebestuur ten opzichte van die eigenaren heeft versterkt.

Tot toepassing van het instrument is het echter nog niet gekomen. De analyse van beleidsdocumenten toont aan dat veel gemeenten de beheerovername nog niet betrekken in het beleid. Ook de enquête onder vijftig gemeenten laat zien dat de beheerovername nog niet is toegepast in 2015 en 2016. In interviews noemen enkele gemeenteambtenaren wel dat zij verwachten binnenkort over te kunnen gaan tot de eerste beheerovername.

Er zijn meerdere redenen te noemen voor het gebrek aan toepassing. Ten eerste is vereist dat eerst een last onder dwangsom wordt opgelegd en moet worden afgewacht of de overtreding in de begunstigingstermijn ongedaan wordt gemaakt. Veelal kunnen overtredingen in een eerder stadium met een reguliere herstelsanctie ongedaan worden gemaakt. Gemeenteambtenaren geven doorgaans de voorkeur aan andere instrumenten in een situatie waarin de beheerovername ook kan worden ingezet. Ten tweede is de problematiek in enkele gemeenten niet zodanig ernstig, dat de beheerovername in beeld komt; vaak is nog niet voldaan aan de (recidive-)eisen die voortvloeien uit het gemeentelijke beleid. Ten derde bestaat in enkele gemeenten onvoldoende bestuurlijk draagvlak voor het in beheer nemen van vastgoed door de gemeente. Ten vierde noemen gemeenteambtenaren juridische onduidelijkheden en knelpunten, die bijvoorbeeld betrekking hebben op aansprakelijkheid en de relatie met huurders. Voor toepassing van art. 13b Woningwet is bijvoorbeeld vereist dat een last onder dwangsom niet heeft geleid tot het ongedaan maken of beëindigen van die overtreding. Deze eis wordt door veel gemeenteambtenaren ervaren als complex voor de uitvoering. Deze aspecten zorgen dat gemeenteambtenaren terughoudend zijn met het toepassen van de beheerovername. Enkele gemeenteambtenaren geven aan dat zij bovendien het toepassingsbereik van de beheerovername te beperkt vinden en dat ze zich naast achterstallig onderhoud ook op slechts verhuurderschap in zijn algemeenheid moeten richten. Malafide pandeigenaren maken zich veelal schuldig aan een combinatie van overtredingen van verschillende wetten en die combinatie zou moeten kunnen leiden tot het besluiten tot beheerovername.

7.2.6 *Onteigenen*

De bevoegdheid uit art. 77 lid 1 Onteigeningswet wordt nauwelijks toegepast. Uit de enquête blijkt dat in 2015 en 2016 slechts 1 gemeente noemt dat de 'gemeenteraad heeft verzocht' om toepassing van de bevoegdheid. Eerder onderzoek naar de werking van de Wet Victor liet ook al zien dat de bepaling al lange tijd een dode letter is. Er bestaan meerdere redenen voor het gebrek aan inzet van de bevoegdheid. Zo is doorgaans het probleem al opgelost voordat het gemeentebestuur toekomt aan onteigenen of zijn de overtredingen niet ernstig genoeg. Bovendien zijn de kosten van onteigening hoog. Ten slotte is de tekst van de bepaling niet helemaal bijgewerkt. Zo verwijst onderdeel 8 van de bepaling niet naar art. 13b Woningwet, maar nog naar het voormalige art. 14 Woningwet.

7.3 STRAFRECHTELIJKE HANDHAVING EN ROL OPENBAAR MINISTERIE

De Woningwet kan zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden gehandhaafd. Sinds 2007 is overtreding van art. 1a en art. 1b Woningwet een economisch delict als bedoeld in de Wet op de economische delicten. Strafrechtelijke handha-

ving van de Woningwet zou moeten plaatsvinden bij zeer ernstige en/of stelselmatische overtredingen begaan door bijvoorbeeld malafide pandeigenaren. De wet biedt mogelijkheden tot het stilleggen van de onderneming, verbeurdverklaring of de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Juridisch onderzoek laat zien dat deze sancties kunnen worden ingezet tegen malafide pandeigenaren. Er zijn geen aanwijzingen dat juridische hindernissen aan de strafrechtelijke handhaving van de Woningwet in de weg staan.

Uit het onderzoek blijkt dat de strafrechtelijke handhaving een geringe rol van betekenis speelt. Kwantitatieve data en gepubliceerde jurisprudentie tonen aan dat slechts in een relatief klein aantal zaken (de afgelopen zeven jaren minder dan 100 onherroepelijke veroordelingen) tot strafrechtelijke vervolging wordt overgegaan. Uit interviews met gemeenteambtenaren blijkt dat de meeste gemeenten geen afspraken hebben gemaakt met het Openbaar Ministerie omtrent de handhaving van de Woningwet en de aanpak van malafide pandeigenaren. Gemeenteambtenaren en het Openbaar Ministerie zien de handhaving van de Woningwet en de strijd tegen malafide pandeigenaren vooralsnog vooral als taak van het gemeentebestuur. Er zijn echter ook gemeenteambtenaren die bepleiten dat het Openbaar Ministerie in ernstige zaken moet optreden en dat het Openbaar Ministerie nu te weinig aandacht schenkt aan de overtredingen die worden begaan door malafide pandeigenaren. Deze gemeenteambtenaren wijzen op de structurele betrokkenheid van de malafide pandeigenaren bij criminaliteit.

7.4 WERKING WET VERSTERKING HANDHAVINGSINSTRUMENTARIUM WONINGWET

De vraag is nu of de Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet de door de wetgever beoogde uitwerking heeft. De wet beoogde de handhaafbaarheid en de naleving van regels ten aanzien van het bouwen, slopen, gebruiken en de staat van bouwwerken te verbeteren. Ook moest de wet de naleving van regels ten aanzien van het gebruik en de staat van open erven en terreinen verbeteren. Door de versterking van de handhaafbaarheid beoogde de wetgever de leefbaarheid, veiligheid en gezondheid in buurten en wijken te verbeteren. De onderzoeksresultaten laten zien dat de doelstelling versterking van de handhaafbaarheid gehaald is. Wel moet een nuancering worden aangebracht als het gaat om ernstige en herhaaldelijke overtredingen die worden begaan door malafide pandeigenaren.

Incidentele overtredingen als het afplakken van een brandmelder of relatief gering achterstallig onderhoud worden zowel voor als na de inwerkingtreding van de Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet vooral in de 'vriendelijke fase' met waarschuwingen aangepakt. De waarschuwingen hebben nu iets meer kracht, omdat het gemeentebestuur ook met het opleggen van een bestuurlijke boete kan dreigen. Als de waarschuwing niet effectief blijkt, wordt uiteindelijk veelal een last onder dwangsom opgelegd. Ten aanzien van deze incidentele over-

trekkingen heeft de Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet de aanpak niet fundamenteel gewijzigd.

Ten aanzien van de aanpak van ernstige en herhaaldelijke overtredingen die worden begaan door malafide pandeigenaren is dit beeld wat anders. De Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet heeft gemeentebesturen meer instrumenten gegeven om effectiever en strenger te kunnen optreden tegen malafide pandeigenaren. Toch blijken de gemeentebesturen de bevoegdheden uit art. 13b en art. 17 Woningwet in 2015 en 2016 nauwelijks te hebben toegepast. De bestuurlijke boete als bedoeld in art. 92a Woningwet is ook bijna niet opgelegd, al geven gemeentebesturen wel aan bezig te zijn met de voorbereiding van boetebesluiten. Van een fundamentele wijziging van de aanpak van malafide pandeigenaren na de inwerkingtreding is geen sprake. Wel geven gemeenten aan dat de zwaardere instrumenten een afschrikwekkende werking hebben op pandeigenaren en dat de toepassing daarom niet nodig is.

Toch komen uit de praktijk enkele suggesties om de aanpak nog effectiever te maken. Zo wordt bijvoorbeeld genoemd het schrappen van de herhaaldelijkseis uit art. 92a Woningwet, om zo een lik-op-stukbeleid te kunnen voeren ten aanzien van overtredingen begaan door reeds bekende malafide pandeigenaren. Daarnaast wordt de terugkeer van de preferente schuldeiserspositie voor gemeenten bepleit. Gemeenten ervaren nu problemen bij het verhaal van kosten na het toepassen van bestuursdwang. De terugkeer van een preferente positie moet het verhaal van kosten bij malafide pandeigenaren verbeteren. Ook bepleit een enkele gemeente de uitbreiding van het toepassingsbereik van art. 13b Woningwet met overtredingen van de Opiumwet en de Huisvestingswet. Een integrale aanpak vereist volgens de gemeenten een breder toepasbare beheerovername. Ook wordt breed gedragen dat het Openbaar Ministerie meer betrokken raakt bij de aanpak van ernstige of veelvuldige overtredingen begaan door malafide pandeigenaren.

7.5 AFSLUITING

Ons onderzoek toont aan dat de Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet een positief effect heeft gehad op de handhaafbaarheid van de Woningwet en de aanpak van malafide pandeigenaren. Het is daarbij van belang om verder te kijken dan alleen de gepubliceerde jurisprudentie. De combinatie van een analyse van jurisprudentie en wetsgeschiedenis met kwalitatief en kwantitatief onderzoek geeft een rijk overzicht van de gang van zaken rondom de handhaving van de Woningwet in Nederland. Het onderzoek laat zien dat gemeentebesturen hun verantwoordelijkheid nemen in de aanpak van malafide pandeigenaren, maar dat er nog voldoende juridische en bestuurlijke horden te nemen zijn. Het introduceren van nieuwe bevoegdheden is prijzenswaardig, maar het blijkt niet genoeg. Het is cruciaal dat gemeentebesturen en -ambtenaren worden ondersteund bij het toepassen van deze bevoegdheden. Het verdient daarom aanbeveling dat het Rijk

bevordert dat gemeenteambtenaren informatie en kennis delen tijdens bijeenkomsten met collega's uit andere gemeenten. Ook verdient het aanbeveling om de wijze van handhaving van de Woningwet en de aanpak van malafide pandeigenaren te blijven monitoren. Het ligt in de lijn der verwachtingen dat de instrumenten uit de Wet versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet de komende jaren meer worden ingezet dan in de periode net na de inwerkingtreding van de wet, maar zulks dient wel gefaciliteerd te worden. Pas dan zal het vernieuwde instrumentarium echt zijn vruchten afwerpen als het gaat om de verbetering van de leefbaarheid, veiligheid en gezondheid in buurten en wijken.

8.1 LITERATUUR

J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'Woonoverlast en de persoonlijke levenssfeer. Naar een balans tussen bescherming en beperking', *NTM/NJCM-Bull* 2011, 36/03.

L.M. Bruijn & M. Vols, Ondernijning, drugscriminaliteit en vertrouwen in de rechtstaat, in: H.D. Tolsma & P. de Winter (red.), *De wisselwerking tussen recht en vertrouwen bij toezicht en handhaving*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2017, p. 191-207.

R. Cramer & M. Vols, 'Hoarding disorder and the legal system: a comparative analysis of South African and Dutch law', *International Journal for Law and Psychiatry* 2016, 49, p. 114-123.

D.R. Doorenbos, *Schets van het economisch strafrecht*, Deventer: Kluwer 2015.

H. Ferwerda e.a., *Malafide activiteiten in de vastgoedsector. Een exploratief onderzoek naar aard, actoren en aanpak*, Amsterdam: Uitgeverij SWP.

E. Gritter, 'Stillegging onder spanning – aspecten van legaliteit, rechtszekerheid en proportionaliteit rondom de stillegging van de onderneming', *Trema Straftoemingsbulletin* 2009.

O.J.D.M.L. Jansen, 'Handhaving door de andere overheid', *Gemeentestem* 2015, 86.

B.F. Keulen, *Economisch strafrecht*, Arnhem: Gouda Quint bv 1995.

L.H.A. van Olst & M. Vols, 'Huisjesmelkers, bestuursdwang en kostenverhaal. Over de noodzaak van herinvoering van de gemeentelijke preferente positie', *Gemeentestem* 2012, 107.

H.G. Punt, *Praktijkboek Ontnemning van het wederrechtelijk verkregen voordeel*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2009.

A.E. van Rooij, 'Commentaar op art. 174 Gemw', in: Muller e.a., *Tekst en Commentaar Openbare Orde en Veiligheid*, 2015.

F.R. Vermeer, *Gedogen door bestuursorganen*, Deventer: Kluwer 2010.

M. Vols & M. Bruijn, 'De strijd van de burgemeester tegen drugscriminaliteit', *Netherlands Administrative Law Library (NALL)*, oktober 2015.

M. Vols & A.J. de Jonge, *Overlast en verloedering; evaluatie wetten Victoria en Victor*, Groningen: VROM-inspectie 2009.

M. Vols & J.P. Hof, 'Malafide pandeigenaren en de Woningwet', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2016, nr. 2, p. 108-120.

M. Vols, *Woonoverlast en het recht op privéleven. De aanpak van overlastveroorzakers in Nederland, Engeland, Wales en België*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013.

M. Vols, 'De Woningwet en de nieuwe sloppen - Bestrijding woonoverlast anno 2012', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2012/138.

M. Vols, 'Over nabuurschap en buurhaat in het recht', *Nederlands Juristenblad* 2015/2107.

8.2 BELEIDSDOCUMENTEN

Afdeling Bestemmingsplannen Programma Stedelijke Ontwikkeling Gemeente Enschede, *Vorbereidingsbesluit Diverse Woongebieden 2015*, januari 2015.

Burgemeester Heerlen, 'Conceptnotulen gemeenteraad Heerlen', 5 en 6 november 2014.

Burgemeester & Wethouders Breda, *Beantwoording vragen ex art 41 RvO inzake huisjesmelkers en mogelijkheid tot huurteam*, 11 februari 2015, p. 1-2.

Burgemeester & Wethouders Utrecht, *Huisjesmelkersproblematiek*, kenmerk: 15.501876, 3 maart 2015.

Brief van de Gemeente Rotterdam aan de regering, 7 maart 2011, kenmerk 620727 (Voorstel aanpak malafide pandeigenaren).

Brief Gemeente Rotterdam aan de regering, 1 mei 2012, kenmerk 92271-922860 (Uitbreiding Rotterdamwet ter versterking van de Kwaliteitsspong Zuid).

CDA-fractie Arnhem, 'Vragen ex art. 44 RvO inzake AirB&B/WIMDU en illegale kamerverhuur in Arnhem', 25 februari 2016.

CDA-fractie Maastricht, 'Art. 48 – inzake Nieuw beleid woningsplitsing en omzetting naar kamers', 18 september 2015.

College gemeente Arnhem, 'Schriftelijke vragen art. 44 RvO inzake huisjesmelkers en nieuwe mogelijkheden Woningwet'.

College gemeente Deventer, 'Beantwoording schriftelijke vragen art. 46 RvO over nieuwe mogelijkheden om huisjesmelkers aan te pakken in de gemeente Deventer', 12 mei 2015.

College gemeente Nieuwegein, 'Stand van zaken handhaving Weverstedehof', 9 juli 2015.

College gemeente Roosendaal, 'Beantwoording schriftelijke vraag over de Toezicht en Handhaving op veiligheid en leefbaarheid kamerbewoning', 21 september 2015.

Commissie Ruimte en Vastgoed Eindhoven, *Raadsvoorstel Herijking aanpak Woonoverlast 2015*, 19 januari 2016.

D66-fractie Maastricht, 'Art. 48-vragen problemen meldingen over studentenoverlast', 13 juni 2016.

De Raad van de Gemeente Groningen, 'Aanpak Groningse huisjesmelkers', nr. 4a.

Fractie Nieuwe Democraten, 'Schriftelijke vraag over de Toezicht en Handhaving op veiligheid en leefbaarheid kamerbewoning', 21 september 2015.

Gemeente Alkmaar, *Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid 2009-2013*.

Gemeente Almere, *Evaluatie Toezicht & Handhaving Almere 2014*, 19 juni 2015, Bijlage 1.

Gemeente Almere, *Nota integraal handhavingsbeleid 2016-2019*, Concept april 2016.

Gemeente Amersfoort, 'Beantwoording schriftelijke raadvragen. Reglement van orde van de raad (art. 43). Docs. Nr 5199284. Nr. 2016-024', 15 maart 2016.

Gemeente Amstelveen, *Integraal veiligheidsbeleid 2011-2014*.

Gemeente Amstelveen, *Uitvoeringsprogramma Toezicht en Handhaving 2015*.

Gemeente Amsterdam, *Programma Woningkwaliteit 2016. Veilig, gezond en comfortabel wonen in Amsterdam*, april 2016.

Gemeente Amsterdam, 'Woningontuimingen in perspectief', 30 mei 2016.

Gemeente Amsterdam, 'Buitenlandse speculanten op de Amsterdamse woningmarkt', 29 maart 2016.

Gemeente Amsterdam, 'Buitenlandse speculanten op de Amsterdamse woningmarkt', 29 maart 2016.

Gemeente Amsterdam, *3.3. Subprogramma Wonen 2011*.

Gemeente Amsterdam, *Regionale Veiligheidsrapportage Amsterdam-Amstelland 2014*.

Gemeente Amsterdam, 'Beantwoording schriftelijke vragen van het raadslid mevrouw R. Alberts van 15 januari 2013 inzake de aanpak van huisjesmelkers in Amsterdam', vastgesteld op 29 januari 2013.

Gemeente Arnhem, 'Beantwoording schriftelijke vragen ex art. 44 RvO inzake AirB&B/WIMDU en illegale kamerverhuur in Arnhem. Nr. 2016.0.026.518/mbr', 24 mei 2016.

Gemeente Breda, *Aanpak kamerverhuur 2014*.

Gemeente Breda, *Burgerkracht. Wijkontwikkeling 3.0. 2012-2014*, p. 35.

Gemeente Den Haag, *Handavingsuitvoeringsprogramma 2016 Dienst Stedelijke Ontwikkeling*, 22 maart 2016.

Gemeente Den Haag, *Jaarverslag Handhaving Haagse Pandbrigade 2015*, 7 juni 2016.

Gemeente Den Haag, *Voorstel evaluatie Kamerbewoning. DSO2016.566 en RIS294620*, 30 juni 2016.

Gemeente Den Haag, *Aanpak malafide huisjesmelkerij en de inzet van de bestuurlijke boete. Kenmerk: DSO/2013.323 – RIS 258286*, vastgesteld op 16 april 2013.

Gemeente Den Haag, *Richtlijn bestuursrechtelijke dwangmiddelen*. Kenmerk: DSO/2010.1444 – RIS 175852, vastgesteld op 12 oktober 2010.

Gemeente Deventer, *(Samen)werken aan een veiliger Deventer 2015-2018*.

Gemeente Dordrecht, *Integraal Veiligheidsprogramma 2015-2018*.

Gemeente Ede, *Raadsvragen over de Problematiek ontwikkelingen Veldhuizen A van 28 februari 2011*.

Gemeente Ede, *Verslag van de oordeelvormende vergadering op 15 januari 2015*.

Gemeente Eindhoven, *Instrumentenkoffer Woonoverlast 2013*.

Gemeente Eindhoven, *Woningsplitsing en kamerbewoning in Eindhoven. Hoorzitting over last en mogelijke oplossingen 2010*.

Gemeente Enschede, 'Voorstel Gemeenteraad Voorbereidingsbesluit Diverse Woongebieden 2015', 2 januari 2015.

Gemeente Enschede, 'het conceptverslag van de openbare vergadering van de commissie bestuur, gehouden op 13 november 2014 in het stadhuis te Haarlem'.

Gemeente Enschede, *Het voorstel van de Gemeenteraad over het voorbereidingsbesluit diverse woongebieden 2013* (stuknummer 16449).

Gemeente Groningen, 'Moties en initiatiefvoorstellen', 3 juni 2016, p. 3. en Gemeente Groningen, *Meerjarenprogramma Structuurvisie Wonen 2016*, 10 november 2015.

Gemeente Groningen, 'Monitor Jongerenhuisvesting eerste half jaar 2016 inclusief plan van aanpak verbetering kwaliteit', 25 mei 2016.

Gemeente Groningen, 'Verslag Raadscommissievergadering Ruimte en Wonen', 6 april 2016.

Gemeente Groningen, 'Beantwoording vragen ex art. 41 RvO van de SP over kamerverhuurbeleid en ophokking in kamerverhuurpanden', 4 december 2015.

Gemeente Groningen, 'Verslag Raadscommissievergadering Ruimte en Wonen', 6 april 2016.

Gemeente Groningen, *Kamers in de lift. Conceptversie: Plan van aanpak kwaliteit bestaande kamerverhuurmarkt*, mei 2016.

Gemeente Groningen, *Meerjarenprogramma Structuurvisie Wonen 2016*.

Gemeente Groningen, *Schriftelijke vragen van de SP ex art. 41 RvO over nieuwe mogelijkheden om huisjesmelkers aan te pakken in de gemeente Groningen*, 15 januari 2015.

Gemeente Haarlem, *Kadernota 2015*.

Gemeente Haarlem, *Kadernota 2016*, mei 2016.

Gemeente Haarlem, *Raadsstuk over het integraal veiligheids- en handhavingsbeleid 2015-2018* (nr. 2014/367894).

Gemeente Haarlem, *Programmabegroting 2016-2020*.

Gemeente Haarlemmermeer, *Nota van B&W over de Beleidsregel Wet Bibob van 1 oktober 2013*.

Gemeente Heerlen, 'Powerpoint bij Raadsbijeenkomst van 6 april 2016'.

Gemeente Heuvelrug, *Integraal Veiligheidsprogramma Utrechtse Heuvelrug 2015-2018*.

Gemeente Hilversum, *Handhavingsuitvoeringsprogramma 2015-2016*.

Gemeente Hilversum, *Zienswijzennota ontwerpbestemming Utrechtseweg*.

Gemeente Leeuwarden, *Collegeprogramma gemeente Leeuwarden 2014-2018 'Iedereen is Leeuwarden'*.

Gemeente Leeuwarden, *6 wijken 2011-2014*.

Gemeente Leiden, 'Handhaving huisjesmelkers. Raadsvoorstel 16.0014', 31 maart 2016.

Gemeente Leiden, 'Raadsvoorstel 16.0014', 2 februari 2016.

Gemeenteraad Leiden, 'Verslag van de vergadering van de raadscommissie Stedelijke Ontwikkeling', 28 juni 2016, p. 5.

Gemeente Lelystad, 'Tussenevaluatie project Gasleidingen per 1 februari 2016', 13 april 2016.

Gemeente Lelystad, *Handhavingsprogramma 2016*, 21 maart 2016.

Gemeente Lelystad, *'Kamerverhuur in Lelystad' 2013*.

Gemeente Maastricht, *Meerjarenprogramma Veiligheid Maastricht 2015-2018, versie 19 november*.

Gemeente Maastricht, 'Vragen ex art. 48 RvO inzake Nieuw beleid woningsplitsing en omzetting naar kamers', 28 september 2015.

Gemeente Maastricht, 'Vragen ex art. 48 RvO inzake problemen bij meldingen over studentenoverlast', 28 juni 2016.

Gemeente Nieuwegein, 'Beantwoording brief art. 42 betreffende problemen voor bewoners Weverstedehof', 19 maart 2015.

Gemeente Nijmegen, 'Brandveiligheid kamerbewoning', 19 april 2016.

Gemeente Nijmegen, *Samenwerken aan goed wonen. Woonvisie Nijmegen 2015-2018*, conceptversie 16 juni 2015.

Gemeente Nijmegen, *Samen werken aan goed wonen. Woonvisie Nijmegen 2015-2018*.

Gemeente Nijmegen, *Wonen Leeft! Woonvisie Nijmegen 2009-2020*.

Gemeente Nijmegen, *Woonvisie Nijmegen 2015-2020*, december 2015.

Gemeente Oss, *Handhavingsplan en uitvoeringsprogramma 2015*.

Gemeente Oss, *Analyse van het wonen in de gemeente Oss. Achtergronddocument Woonvisie Oss 2013*.

Gemeente Rotterdam, *Voorjaarsnota 2016-2020*, 16 juni.

Gemeente Rotterdam, *Stand van Zaken. Actiepunten uit collegeprogramma*, april 2016.

Gemeente Rotterdam, 'Notulen raadsvergadering van 8 oktober – 12 november 2015'.

Gemeente Rotterdam, 'Uitvoeringsagenda EU-arbeidsmigratie 2015-2018'.

Gemeente Rotterdam, 'Beleidsnotitie gemeente Rotterdam 2014 bestuurlijke boete, beheerovername en sluiting op grond van de Woningwet', *Gemeentebblad* 2014 -171.

Gemeente Schiedam, 'Aanpak ondermijnende criminaliteit Spaanse Polderen 's-Graveland', 16 februari 2016.

Gemeente 's-Hertogenbosch, 'Schriftelijke vragen ex art. 33 RvO m.b.t. Huurprijzen studentenwoningen', 18 mei 2016.

Gemeente Tilburg, *Jaarverslag Toezicht & Handhaving 2015*.

Gemeente Tilburg, *Meerjarenbeleidsplan Toezicht- en Handhaving Omgevingsrecht (Wabo) 2016-2019*.

Gemeente Tilburg, *Raadsvoorstel Huisvestingsverordening 2015*.

Gemeente Tilburg, *Uitvoeringsprogramma 2016 Toezicht- & Handhaving Omgevingsrecht (Wabo)*.

Gemeente Tilburg, *Bijlage 1: evaluaties onderdelen uitvoeringsprogramma 2014*.

Gemeente Tilburg, *Bijlage 1: evaluaties onderdelen uitvoeringsprogramma 2013*.

Gemeente Tilburg, *Convenant Toezicht en Handhaving Onrechtmatige en Onveilige Woonsituaties MWB*, 1 januari 2011.

Gemeente Utrecht, *Actieplan Studentenhuisvesting Utrecht & Aanpak huisjesmelkers*, RIA 31 maart 2015.

Gemeente Utrecht, *Actieplan Studentenhuisvesting/huisjesmelkersproblematiek*, Raadsinformatieavond 31 maart 2015.

Gemeente Tilburg, 'Beleidsregels en mandaten Huisvestingsverordening 2015', *Gemeentebblad* 4 juni 2015, nr. 49027.

Gemeente Tilburg, *Beleidsregels Huisvestingsverordening 2015*, collegebesluit 150519-08.

Gemeente Utrecht, *Handhavingsprogramma openbare ruimte en bebouwde omgeving 2015*.

Gemeente Utrecht, *Handhaving openbare en bebouwde omgeving. Programma 2014*, vastgesteld op 17 december 2013.

Gemeente Venlo, *Uitvoeringsplan Integrale Veiligheid 2013-2014*.

Gemeente Westland, *Handhavingsbeleid 2011-2014 'Handhaven op maat'*.

Gemeenteraad van Leiden, 'Verslag van de vergadering van de raadscommissie Stedelijke Ontwikkeling, gehouden op donderdag 11 september 2014', 30 september 2014.

GroenLinks, 'Schriftelijke vragen o.g.v. art. 44 RvO. Huisjesmelkers en nieuwe mogelijkheden Woningwet', 19 januari 2015.

GroenLinks, PvdA, SP & SLU, *Amendement. Huisjesmelkers blijven aanpakken, kenmerk: 2011/A32*, 30 juni 2011.

Het Politievakblad, 'Industrie rond hennep teelt strafbaar', *Blauw* 2 mei 2015, nr. 4.

Het Politievakblad, 'Wat moeten de burens wel niet denken?', *Blauw* 2 mei 2015, nr. 4.

Inspreker, 'Inspraak- en vooroverlegnota bestemmingsplan Heerlen Zuid', 5 juni 2014.

Internationale studenten, 'Problems for international students', 24 september 2015.

Leefbaar Almere, *Schriftelijke vragen over overlast in de wijken door arbeidsmigranten*, 27 juli 2010.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, brief van 8 april 2013 over het Kabinetsstandpunt Paritas Passeé, kenmerk: 2013-0000036424.

NPRZ, 'Resultaten van de activiteiten (output) Uitvoeringsplan 2015-2018'.

Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, *Jaarverslag Handhaving Uitvoeringsplan 2015 Gemeente Haarlemmermeer*, 6 juni 2016, p. 14.

Raadscommissie Stedelijke Ontwikkeling Gemeenteraad Leiden, 'Besluitenlijst van de vergadering 3 september 2015', 24 september 2015.

SP-fractie Amersfoort, 'Schriftelijke vragen aan het college. Ex art. 43 Reglement van orde van de raad. Nummer 2016-024', 9 maart 2016.

SP-fractie Breda, *Vragen over huisjesmelkers en de mogelijkheid tot een huurteam*, 13 januari 2015.

SP-fractie Deventer, 'Schriftelijke vragen art. 46 RvO over nieuwe mogelijkheden om huisjesmelkers aan te pakken in de gemeente Deventer', 14 april 2015.

SP-fractie Groningen, *Gewijzigd initiatiefvoorstel 'aanpak Groningse huisjesmelkers'*, 7 april 2016.

SP-fractie Nieuwegein, 'Vragen art. 42 betreffende problemen voor bewoners Weverstedehof', 4 maart 2015.

SP-fractie Nieuwegein, *'Notulen raadsvergadering gehouden op 26 maart 2015'*.

SP-fractie Leiden, 'Schriftelijke vragen SP n.a.v. bericht 'huisjesmelker Zaalberg in opspraak'', 12 juni 2014.

SP-fractie 's-Hertogenbosch, 'Schriftelijke vragen ex art. 33 RvO m.b.t. Huurprijzen studentenwoningen', 18 mei 2016. Zie ook Commissie Ruimtelijke Ontwikkelingen en Beheer, 'Conceptverslag vergadering 1 december 2015', p. 25.

Stadsregio Amsterdam, 'Regioraadsvergadering 4 maart 2014. Evaluatie short stay 2013', 10 februari 2014.

Studentenvakbond AKKU, 'Inbreng Studentenvakbond AKKU met betrekking tot de Woonvisie', 16 januari 2015.

Uitvoeringsorganisatie bedrijfsvoering Rijk, *Onderzoek handhavinginstrumentarium gebouwen, open erven en terreinen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2015.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 'Asbestbranden en kostenverhaal', 30 september 2015.

8.3 JURISPRUDENTIE

EVRM

EVRM 21 februari 1984, ECLI:NL:XX:1984:AC9954 (Öztürk/Bondsrepubliek Duitsland).

Raad van State

ABRvS 1 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:268.

ABRvS 9 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2970.

ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2862.

ABRvS 24 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2332.

ABRvS 27 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2100.

ABRvS 6 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1855.

ABRvS 8 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1561.

ABRvS 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1053.

ABRvS 9 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3722.

ABRvS 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3673.

ABRvS 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3681.

ABRvS 25 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3625.

ABRvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3550.

ABRvS 23 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2969.

ABRvS 23 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2978; *Jurisprudentie voor Gemeenten* 16.0021 m.nt. M. Vols & J.P. Hof.

ABRvS 22 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2289.

ABRvS 22 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1222.

ABRvS 18 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:817.

ABRvS 18 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:508.

ABRvS 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:373.

ABRvS 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:241.

ABRvS 31 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4772.

ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4085.

ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4097.

ABRvS 5 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3977.

ABRvS 10 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3350.

ABRvS 27 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3206.

ABRvS 9 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2538.

ABRvS 18 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2242.

ABRvS 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1440.

ABRvS 16 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1339.

ABRvS 2 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1168.

ABRvS 5 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:738.

ABRvS 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:195.

ABRvS 15 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:41.

ABRvS 24 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2619.

ABRvS 24 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2640.

ABRvS 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2362.

ABRvS 4 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2256.

ABRvS 11 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1089.

ABRvS 4 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:992.

ABRvS 28 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:934.

ABRvS 22 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA0660.

ABRvS 17 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7708.

ABRvS 30 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY9935.

ABRvS 23 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY9184.

ABRvS 16 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY8545.

ABRvS 19 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY6701.

ABRvS 7 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY2515.

ABRvS 31 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY1727.

ABRvS 31 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY1721.

ABRvS 24 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY0987.

ABRvS 24 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY1047.

ABRvS 26 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX6504.

ABRvS 12 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX7117.

ABRvS 5 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX6518.

ABRvS 5 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX6504.

ABRvS 22 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX5271, *Jurisprudentie voor Gemeenten* 12.0066 m.nt. M. Vols.

ABRvS 1 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX3247.

ABRvS 11 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX1021.

ABRvS 6 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW7590.

ABRvS 30 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW6936.

ABRvS 2 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW4516.

ABRvS 25 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW3837.

ABRvS 25 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW3898.

ABRvS 22 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV6520.

ABRvS 15 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV5071.

ABRvS 8 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV3228.

ABRvS 18 januari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX3481.

ABRvS 16 januari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV1866.

ABRvS 11 januari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV0575.

ABRvS 3 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR4011, *Jurisprudentie voor Gemeenten* 11.0068 m.nt. M. Vols

ABRvS 16 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP4697, *AB* 2012, 183 m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Gst.* 2011, 55 m.nt. M.L. Diepenhorst & H.C. Lagrouw

ABRvS 9 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR4011, *Jurisprudentie voor Gemeenten* 11.0038 m.nt. M. Vols.

ABRvS 1 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO5718, *AB* 2011, 82 m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Gst.* 2011, 27 m.nt. L.J.J. Rogier, *Jurisprudentie voor Gemeenten* 11.018 m.nt. M. Vols.

ABRvS 7 april 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM0179.

Hoge Raad

HR 29 mei 2015, ECLI:NL:HR:2012:BW6664.

HR 13 mei 1988, *NJ* 1989, 201.

Gerechtshof

Gerechtshof 's-Gravenhage 14 december 2012, ECLI:NL:GHSGR:2012:BZ9414.

Gerechtshof Arnhem 6 september 2012, ECLI:NL:GHARN:2012:BX6630.

Gerechtshof Amsterdam 30 januari 2012, ECLI:NL:GHAMS:2012:BV6254.

Gerechtshof 's-Gravenhage 24 januari 2012, ECLI:NL:GHSGR:2012:BV1712.

Gerechtshof 's-Hertogenbosch 13 april 2010, ECLI:NL:GHSHE:2010:BM0881.

Rechtbank

Rb. Alkmaar 24 mei 2012, ECLI:NL:RBALK:2012:BW7286.

Rb. Alkmaar 12 januari 2012, ECLI:NL:RBALK:2012:59.

Rb. Alkmaar 29 november 2007, ECLI:NL:RBALK:2007:BB9571.

Rb. Almelo 15 maart 2012, ECLI:NL:RBALM:2012:BV9131.

Rb. Amsterdam 4 november 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:7179.

Rb. Amsterdam 12 oktober 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:6720.

Rb. Amsterdam 12 september 2016, zaaknummer AMS 16/5321.

Rb Amsterdam 7 september 2016, zaaknummer AMS 16/4905 GEMWT 09.

Rb. Amsterdam 22 augustus 2016, zaaknummer AMS 16/4657 GEMWT 299.

Rb. Amsterdam 19 juli 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:4530.

Rb. Amsterdam 7 juli 2016, zaaknummer AMS 16/3889 WABOA 163.

Rb. Amsterdam 22 juni 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:3767.

Rb Amsterdam 17 december 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:9409.

Rb. Amsterdam 3 maart 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:1267.

Rb. Amsterdam 11 maart 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:1116.

Rb. Amsterdam 20 juni 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:6074.

Rb. Arnhem 12 juli 2012, ECLI:NL:RBARN:2012:BX7093.

Rb. Arnhem 12 juli 2012, ECLI:NL:RBARN:2012:BX7220.

Rb. Arnhem 12 juli 2012, ECLI:NL:RBARN:2012:BX7250.

Rb. Arnhem 6 juli 2010, ECLI:NL:RBARN:2010:BN0299.

Rb. Den Haag 25 mei 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:5681.

Rb. 's-Gravenhage 25 april 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BW5720.

Rb. 's-Gravenhage 25 april 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BW5675.

Rb. 's-Gravenhage 11 januari 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BX2063.

Rb. 's-Gravenhage 3 mei 2010, ECLI:NL:RBSGR:2010:BM3374.

Rb. Gelderland 13 januari 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:401.

Rb. Haarlem 5 maart 2010, ECLI:NL:RBHAA:2010:BL6739.

Rb. Haarlem 5 maart 2010, ECLI:NL:RBHAA:2010:BL6757.

Rb. Haarlem 5 maart 2010, ECLI:NL:RBHAA:2010:BL7252.

Rb. Haarlem 5 maart 2010, ECLI:NL:RBHAA:2010:BL7233.

Rb. Limburg 23 november 2016, ECLI:NL:RBLIM:2016:10057.

Rb. Limburg 21 januari 2016, ECLI:NL:RBLIM:2016:436, *Jurisprudentie voor Gemeenten* 16.0030 m.nt. M. Vols.

Rb. Limburg 29 juli 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:6399.

Rb. Limburg 22 december 2014, ECLI:NL:RBLIM:2014:11187.

Rb. Limburg 1 mei 2014, ECLI:NL:RBLIM:2014:4055.

Rb. Midden-Nederland 10 februari 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:599.

Rb. Midden-Nederland 22 augustus 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:4651.

Rb. Midden-Nederland 28 juni 2013, ECLI:NL:RBMNE:2013:3263.

Rb. Midden-Nederland 8 februari 2013, ECLI:NL:RBMNE:2013:BZ1025.

Rb. Midden-Nederland 8 februari 2013, ECLI:NL:RBMNE:2013:BZ1043.

Rb. Noord-Holland 10 april 2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:2901.

Rb. Noord-Nederland 1 februari 2016, AB 2016/207 m.nt. J.G. Brouwer & L.M. Bruijn.

Rb. Noord-Nederland 18 februari 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:624.

Rb. Oost-Brabant 25 maart 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:1341.

Rb. Oost-Brabant 3 oktober 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:5604.

Rb. Oost-Brabant 6 maart 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:1044.

Rb. Overijssel 1 februari 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:384.

Rb. Overijssel 26 oktober 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:5790.

Rb. Overijssel 20 oktober 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:4708.

Rb. Rotterdam 30 december 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:10083.

Rb. Rotterdam 9 juni 2016, zaaknummer ROT 15/7028 GEMWT FL01.

Rb. Rotterdam 2 mei 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:3630, r.o. 5.2, *Jurisprudentie voor Gemeenten* 2015/33 m.nt. M. Vols en J.P. Hof.

Rb. Rotterdam 14 februari 2013, ECLI:NL:RBROT:2013:BZ2452.

Rb. Rotterdam 31 januari 2013, ECLI:NL:RBROT:2013:BZ1114.

Rb. Rotterdam 16 mei 2012, ECLI:NL:RBROT:2012:BW6065.

Rb. Rotterdam 19 november 2009, *Jurisprudentie voor Gemeenten* 10.0085 m.nt. M. Vols.

Rb. Zeeland-West-Brabant 2 februari 2015, ECLI:NL:RBZWB:2015:538.

Rb. Zutphen 19 december 2011, ECLI:NL:RBZUT:2011:BU8527.

Rb. Zutphen 5 september 2011, ECLI:NL:RBZUT:2011:BR6723.

Rb. Zutphen 5 september 2011, ECLI:NL:RBZUT:2011:BR6735.

Rb. Zutphen 21 februari 2011, ECLI:NL:RBZUT:2011:BP5317.

8.4 KAMERSTUKKEN

Kamerstukken II 1947/48, 603, nr. 1-5.

Kamerstukken II 1989/90, 21504, nr. 3.

Kamerstukken II 2009/10, 32194, nr. 6.

Kamerstukken II 2014/15, Aanhangsel, 997 & 999.

Kamerstukken II 2013/14, 33798, nr. 1-12.

Kamerstukken I 2013/14, 33798, C.

Kamerstukken II 2016/17, Aanhangsel, 2049.

LAST ONDER DWANGSOM & BESTUURSDWANG EN BESTUURLIJKE BOETE

1. Hoe vaak heeft het college van burgemeester en wethouders in 2015/2016 een last onder dwangsom wegens overtreding van de Woningwet opgelegd?
2. Hoe vaak heeft het college van burgemeester en wethouders in 2015/2016 een last onder bestuursdwang wegens overtreding van de Woningwet opgelegd?
3. Hoe vaak heeft het college van burgemeester en wethouders in 2015/2016 een bestuurlijke boete (zoals bedoeld in art. 92a Woningwet) wegens overtreding van de Woningwet opgelegd?

SLUITING VAN PANDEN

- a. Hoe vaak heeft de burgemeester in 2015/2016 zijn bevoegdheid uit art. 174a Gemeentewet (de Wet Victoria) toegepast? In hoeveel gevallen betrof deze sluiting een woning?
- b. Hoe vaak heeft de burgemeester in 2015/2016 zijn bevoegdheid uit art. 13b Opiumwet (de Wet Damocles) toegepast? In hoeveel gevallen betrof deze sluiting een woning?
- c. Hoe vaak heeft het college van burgemeester en wethouders in 2015/2016 zijn bevoegdheid uit art. 17 Woningwet toegepast? In hoeveel gevallen betrof deze sluiting een woning?
- d. Hoe vaak heeft de burgemeester in 2015/2016 een pand gesloten op basis van een verordening als bedoeld in art. 174 Gemeentewet (bijvoorbeeld de APV)?

BEHEEROVERNAME EN ONTEIGENING

- a. Hoe vaak heeft het college van burgemeester en wethouders in 2015/2016 zijn bevoegdheid uit art. 13b en 14 Woningwet ('de beheerovername') toegepast?
- b. Hoe vaak is in 2015/2016 in uw gemeente gebruikgemaakt van de bevoegdheid tot onteigening van een gebouw zoals vastgelegd in art. 77 lid 7 Onteigeningswet?

B | TOPIC LIST INTERVIEWS

ALGEMEEN

- Kunt u kort uw positie/functie omschrijven binnen de gemeente?
- Hebben jullie binnen de gemeente last van huisjesmelkers?
- Welke problemen doen zich in dit kader voor?
- Is er ook beleid opgesteld in de gemeente voor de aanpak van huisjesmelkers?
- Wat is uw rol bij de aanpak van malafide pandeigenaren en de huisjesmelkerij?
- Hebt u al gehoord van de nieuwe wet en wat vindt u van deze wet?
- Hebt u, gelet op uw functie, behoefte aan deze wet?
- Hoe pakt u jullie voorheen huisjesmelkers aan?

WAARSCHUWING

- Welk probleem dat wordt veroorzaakt door huisjesmelkers overheerst in jullie gemeente?
- Hoe wordt geconstateerd dat er sprake is van een overtreding van art. 1a of 1b Woningwet?
- In welk stadium bevindt de (gevaarlijke) situatie zich over het algemeen op het moment dat de overtreding/schending wordt geconstateerd? Kunt u dit voor mij omschrijven?
- Hoe ver moet de (gevaarlijke) situatie zijn gevorderd voordat jullie overgaan tot het geven van een waarschuwing? Hoeveel dagen zitten hier tussen?
- Indien een waarschuwing is gegeven aan de overtreder, hoe controleren jullie of de overtreder de waarschuwing opvolgt/bijbehorende opdrachten voldoet?
- Hoeveel waarschuwingen geven jullie aan de overtreder voordat wordt overgegaan tot handhaving?
- Wordt er altijd handhavend opgetreden tegen overtredingen, en waarom (niet)?

LAST ONDER DWANGSOM/BESTUURSDWANG

- Wanneer jullie overgaan tot handhaving, welke vorm van handhaving (last onder dwangsom/bestuursdwang) heeft jullie voorkeur bij een overtreding van art. 1a of 1b Woningwet? Waarom is dit het geval?
- Heeft een last onder dwangsom/bestuursdwang het gewenste effect op de overtreder?
- In het geval een last onder dwangsom/bestuursdwang is opgelegd aan de overtreder, welke emotie roept dit bij hem/haar op? (boosheid, frustratie, machteloosheid etc.)
- Hoe wordt over het algemeen juridisch gereageerd door de overtreder wanneer hem een last onder dwangsom/bestuursdwang is opgelegd?
- Indien een last onder dwangsom/bestuursdwang is opgelegd aan de overtreder, hoe controleren jullie of de overtreder de last naar behoren uitvoert?
- Kunt u de situatie omschrijven waarin de last onder dwangsom/bestuursdwang geen uitkomst heeft geboden/zou kunnen bieden?
- Indien een last onder dwangsom/bestuursdwang niet het gewenste effect heeft op de overtreder, welk handhavingsinstrumentarium hebben jullie toen ingezet/zouden jullie overgaan?

BESTUURLIJKE BOETE

- Hebben jullie binnen de gemeente beleid opgesteld in het kader van de bestuurlijke boete (art. 92a Wonw)?
- Hebben jullie deze bevoegdheid gedelegeerd aan de Regionale Uitvoerings Diensten (RUD)? Waarom wel/niet?
- Hebben jullie de bestuurlijke boete van art. 92a Wonw al eens opgelegd? Waarom wel/waarom niet?
- Indien de bestuurlijke boete reeds is opgelegd, wat is uw ervaring hiermee (wat ging goed en wat zijn knelpunten)?
- Indien de bestuurlijke boete nog niet is opgelegd, wat zijn uw verwachtingen omtrent de toepassing (positieve punten en knelpunten)?

BEHEEROVERNAME

- Zijn jullie al eens overgegaan tot beheerovername?
- Wanneer de beheerovername al eens is ingezet, was dit voor of na invoering van art. 13b Wonw?
- Indien niet is overgegaan tot beheerovername, wat is hiervan de reden?
- Kunt u de (gevaarlijke) situatie schetsen waarin de beheerovername zou worden toegepast?

- Welke praktische problemen hebben jullie ondervonden bij toepassing van de beheerovername? Welke praktische problemen voorziet u bij toepassing van de beheerovername?
- Indien sprake is geweest van praktische problemen, wat zou volgens u in dit geval een oplossing zijn?
- Op welke wijze plaatsen jullie een beheerder wanneer is overgegaan tot beheerovername / zou een beheerder worden geplaatst?
- Hoe zijn de beheerkosten verhaald?
- Heeft de toepassing van het instrumentarium 'beheerovername' volgens u het gewenste effect? Kunt u dit uitleggen?
- Kunt u de situatie omschrijven waarin de beheerovername niet het gewenste effect heeft gehad?
- Indien de beheerovername niet het gewenste effect heeft gehad, tot welke vorm van handhaving zijn jullie vervolgens overgegaan/zouden jullie overgaan?

SLUITING

- Hoeveel woningen zijn gesloten in de gemeente waar u werkzaam bent?
- Op grond van welke bepaling(en) zijn deze woningen gesloten?
- Waarom hebben jullie gekozen om de woning te sluiten op deze grondslag?
- Welke stappen zijn daarvoor ondernomen, voordat is overgegaan tot sluiting?
- Kunt u omschrijven welke problemen zijn ondervonden bij toepassing van art. 17 Wonw?
- Welke gevolgen heeft de sluiting gehad op de buurt; is de buurt hierdoor veiliger geworden?
- Heeft de sluiting volgens u het gewenste effect gehad? Waarom wel/waarom niet?
- Indien de sluiting niet het gewenste effect heeft gehad, wat zou een oplossing zijn om het gewenste effect wel te bereiken?
- Zijn er kosten verbonden aan de sluiting en door wie worden deze betaald?

ROL OM

- Speelt het OM ook een rol bij de problematiek rondom huisjesmelkers?
- Zo ja, welke rol speelt het OM hierbij? Zo niet, waarom hebben jullie het OM hierbij niet betrokken?
- Hebben jullie afspraken gemaakt met het OM in welke gevallen jullie handhavend zullen optreden op grond van de Woningwet en wanneer het OM gaat vervolgen op grond van de Wet op de economische delicten?
- Welke afspraken hebben jullie gemaakt?
- Bestaan er ondanks de gemaakte afspraken nog onduidelijkheden over de handhaving?

ALTERNATIEVE INSTRUMENTEN

- Welke alternatieve instrumenten passen jullie toe bij de aanpak van huisjesmelkers?
- Heeft het toepassen van deze alternatieven jullie voorkeur boven de toepassing van het handhavingsinstrumentarium van de Woningwet? Waarom wel/waarom niet, kunt u dit uitleggen.