

Beleidsregels bestuurlijke boete, artikel 1 b Woningwet gemeente Eindhoven 2019

Het college van burgemeester en wethouders van Eindhoven, gelet op artikel 92a Woningwet en artikel 1b van het Bouwbesluit 2012, heeft op 7 mei 2019 besloten vast te stellen,

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Wat is een bestuurlijke boete

Een van de taken van het college van burgemeester en wethouders is om op te treden tegen overtredingen. De meest bekende bevoegdheden die het college bij overtredingen kan inzetten zijn de last onder dwangsom of de last onder bestuursdwang. Dit zijn herstelsancties bedoeld om ervoor te zorgen dat de geconstateerde overtreding wordt opgelost.

De bestuurlijke boete is een ander sanctiemiddel dat separaat of naast de dwangsom of de bestuursdwang kan worden opgelegd. De bestuurlijke boete is gericht op het bestraffen van de overtreder en het afschrikken ter voorkoming van toekomstige overtredingen.

In artikel 92a van de Woningwet is de mogelijkheid van de bestuurlijke boete opgenomen. Een bestuurlijke boete kan opgelegd worden bij de tweede overtreding binnen twee jaar van artikel 1b Woningwet (dit zijn de technische en gebruiksvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012).

1.2 Doel beleidsregels

De gemeente Eindhoven gaat ervan uit dat eigenaren hun huizen en panden goed onderhouden en (laten) gebruiken. Helaas zijn er in Eindhoven eigenaren die de (bouw)regelgeving keer op keer overtreden. Deze minder welwillende eigenaren en gebruikers frustreren onze ambitie om Eindhoven een aantrekkelijke woonstad te houden en aantrekkelijker te maken.

Het gedrag van eigenaren en gebruikers wordt bij voorkeur op een preventieve manier beïnvloed. Maar in bepaalde gevallen is repressief ingrijpen nodig. Doorgaans wordt bij constatering van een overtreding een last onder dwangsom opgelegd. Deze leidt weliswaar in een deel van de gevallen tot beëindiging van de overtreding, maar blijkt geen garantie te zijn voor de toekomst: Veel eigenaren en gebruikers gaan daarna opnieuw in de fout.

Met deze beleidsregels stelt het college van burgemeester en wethouders op grond van artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht vast hoe we uitvoering geven aan de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete uit de Woningwet.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt een korte uitleg gegeven van de uitgangspunten van dit beleid en de bestuurlijke boete, in hoofdstuk 3 worden kernbegrippen uit wetgeving en beleid beschreven en in hoofdstuk 4 de sanctiestrategie en wijze van toepassing van dit instrument. In hoofdstuk 5 staan de slotbepalingen.

Hoofdstuk 2 Uitleg bestuurlijke boete

2.1 Uitgangspunt

Met het instrument bestuurlijke boete richten wij ons met name op notoire overtreeders, veelal zijn dit eigenaren die over meerdere panden beschikken. In beginsel ontvangt een overtreder bij een eerste overtreding een vooraankondiging bestuurlijke sanctie maatregelen. Bij een volgende overtreding volgt in beginsel een nieuwe vooraankondiging of een last onder dwangsom / last onder bestuursdwang en daarnaast een bestuurlijke boete.

De toepassing van de bestuurlijke boete, moet door het 'bestraffende' karakter van deze sanctie leiden tot een effectieve en daadkrachtige aanpak van personen die de wet en regelgeving bij herhaling overtreden hetgeen uiteindelijk moet leiden tot verbetering van het naleefgedrag.

2.2 Bestuurlijke boete

De bestuurlijke boete wordt opgelegd bij de tweede overtreding (en derde, vierde etc.) van artikel 1b Woningwet, binnen twee jaar. Voor de hoogte van de boete wordt verwezen naar de boetetablel in paragraaf 4.2.

Wanneer sprake is van een bedrijfsmatige exploitatie wordt een hogere boete opgelegd. Ook in geval van gevaar voor bedreiging van de leefbaarheid of gevaar voor veiligheid of gezondheid wordt een hogere boete opgelegd.

Wanneer bij de eerste constatering meerdere gebreken worden geconstateerd gelden deze alle als 'eerste overtreding'. Wanneer bij de hercontrole de eerste overtreding niet hersteld is, is er geen sprake van een tweede overtreding, maar van het continueren van de eerste overtreding.

Hoofdstuk 3 Kernbegrippen uit wetgeving en beleid

3.1 Artikel 1b Woningwet

De bestuurlijke boete, zoals bedoeld in artikel 92a Woningwet, kan worden opgelegd in geval van overtreding van artikel 1b Woningwet. In dat geval is sprake van strijdigheid met de voorschriften uit het Bouwbesluit. Het zijn technische en gebruiksvoorschriften die betrekking hebben op (brand)veiligheid en gezondheid. Enkele voorbeelden van overtredingen van artikel 1b Woningwet zijn: niet voldoen aan eisen voor sterkte aan de constructie, niet voldoen aan de eisen van brandcompartimentering, blokkeren van een vluchtroute, overbewoning, achterwege laten van een melding inzake brandveilig gebruik.

3.2 Bedreiging van de leefbaarheid of gevaar voor de gezondheid of veiligheid

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, wordt op grond van artikel 92a lid 3 Woningwet een hogere boete opgelegd bij (herhaalde) overtreding die gepaard gaat met bedreiging van de leefbaarheid en/of gevaar voor gezondheid of veiligheid. De beoordeling of sprake is van bedreiging van de leefbaarheid zal worden gedaan aan de hand van de beschrijving in de kamerstukken bij het wetsvoorstel (TK 201302014, 33 798, 6, pag. 2):

"In het kader van de Woningwet gaat het bij leefbaarheid om de wijze waarop een pand wordt gebruikt en de staat van onderhoud van een pand waardoor hinder in en verloedering van de woonomgeving kan worden veroorzaakt. In één straat of woonblok kan een dergelijke overlastsituatie vanuit één woning tot aantasting van de leefbaarheid leiden. Het kan bijvoorbeeld ook gaan om frequent gebruik van tuinen als stortplaats voor grof huisvuil en situaties waarin er sprake is van bewuste verkrotting van panden. Het voortduren van deze situaties hoeft niet per definitie te leiden tot een gevaar voor de veiligheid of de gezondheid, maar kan wel een buitengewoon negatief, en dus verloederend, effect op de directe woonomgeving (hebben)."

Kernwoorden in deze omschrijving zijn: hinder, verloedering, overlast, verkrotting.

Overigens zijn de beoordelingscriteria of sprake is van aantasting van de leefbaarheid niet dezelfde als bij de beoordeling van de leefbaarheid in het kader van verlening van een omzettingsvergunning op basis van de Huisvestingswet/Huisvestingsverordening. Waar het bij de omzettingsvergunning vooral gaat om de te verwachten druk op de leefbaarheid door gebruik van het pand voor kamerverhuur, gaat het bij de Woningwet om aantasting van de leefbaarheid door reeds ontstane verloedering van het pand zelf.

3.3 Overtreder en overtreding

Eigenaargericht

De verantwoordelijkheid voor goed onderhouden panden ligt bij de eigenaren. Dit geldt ook als de eigenaar zijn bezit uit handen geeft aan (verhuurt via) tussenpersonen als verhuurmakelaars en beheerorganisaties.

Meerdere overtreders

Het kan voorkomen dat meerdere overtreders bij een overtreding betrokken zijn. De voornoemde eigenaargerichte aanpak laat onverlet dat (ook) andere overtreders kunnen worden geconfronteerd met een bestuurlijke boete.

Overtreding in een ander pand

Bij een tweede overtreding van artikel 1b Woningwet kan de overtreder naast een (vooraankondiging of) last onder dwangsom/bestuursdwang een bestuurlijke boete opgelegd krijgen. Dit geldt ook als de overtreding betrekking heeft op een ander pand dan waarop de eerdere overtreding betrekking had. Degene(n) ten aanzien van wie een overtreding in het ene pand is geconstateerd, kan bij een volgende overtreding in een ander pand dus direct geconfronteerd worden met een bestuurlijke boete (naast een vooraankondiging of een last onder dwangsom/bestuursdwang).

Dit volgt uit kamerstukken bij de behandeling van de wet:

De bestuurlijke boete is bedoeld voor een situatie waarin eerst sprake is geweest van een schriftelijke waarschuwing, last onder dwangsom of last onder bestuursdwang voor 'eenzelfde dan wel een soortgelijke overtreding' van de Woningwet, waarbij het niet uitmaakt in welk pand eenzelfde of een soortgelijke overtreding plaatsvindt (TK, 2013-2014, 33 798, nr. 3, p 16-17).

Uit de parlementaire monitor

volgt(<https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vjewlqf5hmzv>)

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

Gebruiken en laten gebruiken

Als een bouwwerk (of open erf of terrein) zodanig wordt gebruikt dat sprake is van overtreding van het Bouwbesluit (1b, lid 3 Woningwet), kan ook sprake zijn van een keten van overtreders: van bewoners, tussenpersonen tot de eigenaar. De beoordeling of ook hier de eigenaar een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, zal worden gedaan aan de hand van de jurisprudentie over het 'laten gebruiken'. Van laten gebruiken in strijd met de regelgeving is kort gezegd sprake als de eigenaar/verhuurder niet heeft voldaan aan zijn zorgplicht/zich niet als een goed verhuurder heeft gedragen.

Hoofdstuk 4 Toepassing beleid en sanctiestrategie

4.1 Beleid toepassing bestuurlijke boete

Eerste overtreding(en)

Bij constatering van de eerste overtreding(en) van artikel 1b Woningwet wordt de overtreder, met een zogenaamde vooraankondiging, verzocht de gebreken binnen een bepaalde termijn te herstellen. De vooraankondiging bevat ook het voornemen om een last onder dwangsom/bestuursdwang op te leggen. De overtreder kan op deze brief zijn zienswijze geven. In de vooraankondiging wordt de overtreder al geïnformeerd dat bij een volgende overtreding van artikel 1b Woningwet naast een last ook een bestuurlijke boete zal worden opgelegd.

Tweede overtreding(en): een vooraankondiging bestuursrechtelijke dwangmaatregelen (als het een 2e overtreding is, maar bijvoorbeeld in een ander pand dan bij de 1e constatering) of een last onder dwangsom/bestuursdwang en daarbij een bestuurlijke boete.

Bestuurlijke boete

Als de overtreder binnen twee jaar na constatering van de eerste overtreding(en) opnieuw één of meerdere overtredingen van artikel 1b van de Woningwet in hetzelfde of in een ander pand begaat, wordt naast de vooraankondiging bestuursrechtelijke dwangmaatregelen / last onder dwangsom/bestuursdwang ook een bestuurlijke boete opgelegd. Ook nu wordt de overtreder in de gelegenheid gesteld eerst zijn zienswijze in te dienen.

4.2 Sanctiestrategie

Boetecategorieën

Bij het opleggen van een bestuurlijke boete worden de volgende categorieën onderscheiden.

1. Bedrijfsmatig en niet-bedrijfsmatige exploitatie.
2. De overtreding is wel of geen bedreiging van de leefbaarheid en/of een gevaar voor veiligheid of gezondheid.

Bedrijfsmatig

Van bedrijfsmatige exploitatie is sprake als de overtreder (buiten het object waar hijzelf verblijft/ woont) aantoonbaar vier of meer woningen bezit of beheert.

Voor de omschrijving van het begrip 'bedreiging van de leefbaarheid' wordt verwezen naar hoofdstuk 2.

De boetebedragen

In onderstaande tabel zijn de boetebedragen opgenomen.

Tabel Bestuurlijke boete bij overtreding van artikel 1b Woningwet

Tabel bestuurlijke boete

Overtreding	2e overtreding	3e overtreding	4e overtreding en verder
Overtreding artikel 1b Woningwet	€1.000	€4.000	€8.100
Overtreding artikel 1b Woningwet vanuit een bedrijfsmatige exploitatie	€4.000	€8.100	€8.100
Overtreding artikel 1b Woningwet die gepaard gaat met bedreiging van leefbaarheid of met gevaar voor gezondheid of veiligheid	€6.000	€16.000	€20.250
Overtreding artikel 1b Woningwet vanuit een bedrijfsmatige exploitatie die gepaard gaat met bedreiging van leefbaarheid of met gevaar voor gezondheid of veiligheid	€12.000	€20.250	€20.250

Toelichting tabel

1. Voor de hoogte van de boetebedragen is aangesloten bij de categorieën die genoemd zijn in artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht;
2. De tabel begint met de tweede overtreding(en) omdat op de eerste overtreding(en), zal worden gereageerd met een last onder dwangsom of bestuursdwang.
3. Uit de tabel blijkt dat de boete hoger wordt bij volgende overtredingen (recidive).
4. Van recidive is sprake wanneer na een vooraankondiging bestuursrechtelijke maatregelen of het opleggen van een last onder dwangsom/bestuursdwang/bestuurlijke boete voor een overtreding van artikel 1b Woningwet wordt vastgesteld dat de overtreder opnieuw art. 1b Woningwet overtreedt in hetzelfde of in een ander pand; het maakt daarbij niet uit of de overtreder de eerste overtreding zelf (binnen de begunstigingstermijn) heeft hersteld/laten herstellen.
5. De termijn voor recidive bedraagt twee jaar en vangt aan op het moment dat de eerdere overtreding(en) is/zijn geconstateerd.
6. In alle gevallen zal naast de bestuurlijke boete ook een last onder dwangsom/bestuursdwang worden opgelegd (herstel blijft vereist).

Belangrijk bij de bestuurlijke boete is dat vanwege het evenredigheidsbeginsel (artikel 5:46 Awb) de hoogte van de boete altijd moet worden afgewogen tegen de ernst van de overtreding en dat de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden van het geval moeten worden meegewogen. Vaste jurisprudentie bepaalt dat niet volstaan mag worden met het 'blindelings' opleggen van vooraf vastgestelde boetes, maar dat er altijd een nadere afweging moet worden gemaakt over de evenredigheid.

Verhouding bestuurlijke boete tot strafrecht

Het overtreeden van de artikelen 1a en 1b Woningwet is ook strafbaar op grond van de Wet op de economische delicten. Met in achtneming van artikel 5:44 lid 2 Algemene wet bestuursrecht is met het Openbaar Ministerie overeengekomen dat als uitgangspunt geldt dat bij overtredingen van artikel 1b Woningwet de bestuurlijke boete prevaleert. In uitzonderlijke situaties zoals bij overtredingen die tot rampen, bijna-rampen en ernstige gevolgen voor de gezondheid en/of de veiligheid leiden waardoor de plaatselijke samenleving ernstig geschokt kan worden (TK 2013-2014, 33798, nr. 3) alsmede bij twijfelgevallen zal overleg plaatsvinden met het Openbaar Ministerie over mogelijke strafrechtelijke vervolging.

Hoofdstuk 5 Slotbepalingen

5.1 Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking op de dag na bekendmaking.

5.2 Citeertitel

Deze beleidsregels kunnen worden aangehaald als:

“Beleidsregels bestuurlijke boete, artikel 1 b van de Woningwet gemeente Eindhoven 2019”

Eindhoven, 7 mei 2019

Het college van burgemeester en wethouders van Eindhoven,

burgemeester

secretaris