

## Rectificatie: Beleidsregel bestuurlijke boete, sluiting en beheerovername op grond van de Woningwet, gemeente Amsterdam

[Deze bekendmaking betreft een rectificatie omdat de inhoud van de beleidsregel alleen in een externe bijlage was toegevoegd en niet in het Gemeentebblad zelf. De oorspronkelijke bekendmaking is op 10 juli 2019 beschikbaar via [Gemeentebblad 2019, 168526](#).]

Burgemeester en wethouders van Amsterdam

Brengen ter algemene kennis dat zij in hun vergadering van 2 juli 2019 hebben besloten:

De beleidsregel bestuurlijke boete, sluiting en beheerovername op grond van de Woningwet, die tot 3 mei 2019 in de inspraak heeft gelegen, vast te stellen. Met deze beleidsregel wordt de inzet in Amsterdam ingevuld van de volgende instrumenten uit de Woningwet:

- bestuurlijke boete;
- sluiting;
- beheerovername.

### Hoofdstuk 1 Inleiding

De gemeente wil voor alle Amsterdammers een veilig, gezond en comfortabel woon- en leefklimaat. Deze ambitie is vastgelegd en uitgewerkt in het Programma Woningkwaliteit dat is vastgesteld op 22 juni 2016 door de gemeenteraad.

Doel van het Programma Woningkwaliteit is het borgen van de wettelijke woningkwaliteit (handhaven), voorkomen dat kwaliteit van woningen verslechtert en het stimuleren van aanvullende woningkwaliteit & verduurzaming.

De verantwoording voor goed onderhoud van de panden ligt bij de eigenaren. Dit geldt ook als de eigenaar verhuurt via tussenpersonen zoals verhuurmakelaars en beheerorganisaties. In het Programma Woningkwaliteit worden woningeigenaren die van goede wil zijn gestimuleerd en gesteund om de kwaliteit van hun woningen goed te onderhouden en/ of te verbeteren. Helaas kent Amsterdam ook eigenaren die de (bouw)regels keer op keer overtreden. Dit heeft een negatief effect op het woon- en leefklimaat.

In de meeste gevallen wordt bij de constatering van een overtreding een last onder dwangsom opgelegd. Dit leidt in een deel van de gevallen tot beëindiging van de overtreding maar leidt vervolgens ook weer tot nieuwe overtredingen van dezelfde eigenaren en gebruikers. Om beter op te kunnen treden tegen de onwelwillende eigenaren heeft de regering per 1 januari 2015 het handhavingsinstrumentarium op grond van de Woningwet verbeterd. Deze instrumenten zijn de introductie van de bestuurlijke boete, herziening van de bevoegdheid tot sluiting en de beheerovername. Dit biedt gemeenten meer mogelijkheden om beter handhavend op te kunnen treden tegen deze eigenaren die niets doen aan de staat van hun gebouwen, open erven en terreinen. Het beoogd effect van deze instrumenten is dat overtreders gestraft kunnen worden als zij overtredingen blijven begaan, waarbij bijkomend effect van bestraffing kan zijn dat zij bij andere panden wel onderhoud zullen plegen of overtredingen minder snel opnieuw zullen begaan.

In het kader van het Programma Woningkwaliteit en de Woonagenda 2025 is de bestuurlijke wens geuit om te onderzoeken hoe de bestuurlijke boete op grond van de Woningwet in Amsterdam ingezet kan worden als handhavingsinstrument (naast de last onder dwangsom/ bestuursdwang).

Het beleid dat voor u ligt, richt zich op de handhaving van het Programma Woningkwaliteit maar ook op de handhavingsinstrumenten op andere thema's, zoals de aanpak illegale hotels.

### Hoofdstuk 2 Samenvatting

Op 1 januari 2015 is de Wet versterking handhavingsinstrumentarium inwerking getreden. De wet voorziet onder meer in een verduidelijking en uitbreiding van de zorgplicht zoals neergelegd in artikel 1a Woningwet, een herziening van de bevoegdheid uit artikel 17 Woningwet om een gebouw, open erf of terrein te sluiten en de introductie van een bestuurlijke boete in artikel 92a Woningwet. Ook is er in

artikel 13b Woningwet een bevoegdheid voor het gemeentebestuur opgenomen om het beheer van een gebouw, open erf of terrein over te nemen ('De aanpak van malafide pandeigenaren & de handhaving van de Woningwet', M. Vols e.a.).

In onderliggende beleidsnotitie wordt uitgelegd wat de instrumenten bestuurlijke boete, sluiting en beheerovername inhouden maar ook wanneer en hoe deze worden ingezet. Deze instrumenten worden ingezet wanneer een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom niet tot het gewenste resultaat heeft geleid. Het gaat hierbij om een aanvullende aanpak op de reguliere handhaving zoals is vastgelegd in het Wabo-beleid en het programma Woningkwaliteit.

Uitgangspunt in het beleid is dat deze aanvullende handhavinginstrumenten ingezet worden als er sprake is van:

1. een bedreiging van de leefbaarheid of;
2. gevaar voor de veiligheid of gezondheid of;
3. achterstallig onderhoud in panden van notoire overtreders.

Als er sprake is van een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de veiligheid of gezondheid dan moet er acuut opgetreden worden door middel van een last onder bestuursdwang of sluiting. In de praktijk gaat het dan vaak om brandgevaarlijke situaties in bijvoorbeeld illegale hotels. Dit is meestal niet aan de orde als er sprake is van achterstallig onderhoud maar dan kunnen er toch verzwarende omstandigheden gelden omdat de eigenaar/ overtreder stelselmatig de regels overtreedt. Denk hierbij aan de veelplegers die hun panden slecht onderhouden en enkel uit winst oogmerk hun panden verhuren. Voor hen is het financieel voordeliger om een dwangsom te betalen omdat de last niet opweegt tegen de investeringen of de inkomsten.

In principe wordt een bestuurlijke boete, sluiting en beheerovername alleen ingezet bij de veelplegers die bedrijfsmatig exploiteren. De aanpak is niet bedoeld voor eigenaar/ bewoners.

## **Hoofdstuk 3 Instrumentarium Woningwet**

### **3.1. Bestuurlijke boete**

De bestuurlijke boete kan alleen opgelegd worden bij de tweede overtreding binnen twee jaar en volgende overtredingen van artikel 1b Woningwet (max. € 8.300,-) (bedrag per 1 januari 2018). Wanneer deze tweede overtreding gepaard gaat met een bedreiging van de leefbaarheid of gevaar voor veiligheid of gezondheid kan een hogere bestuurlijke boete worden opgelegd (max. € 20.750,-) (bedrag per 1 januari 2018). De bestuurlijke boete is bedoeld als een lik op stuk aanpak voor de overtredingen waarvoor herstelsancties niet afdoende zijn maar waarvoor strafrechtelijke handhaving te vergaand of ongeschikt is. De boete bedraagt ten hoogste het bedrag dat is vastgesteld voor de derde en vierde categorie zoals is vastgelegd in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Deze bedragen worden elke twee jaar, met ingang van 1 januari van een jaar, bij algemene maatregel van bestuur aangepast. De bedragen in onderliggende beleidsnotitie zijn de bedragen die van toepassing zijn op het moment van de inwerkingtreding van het beleid.

### **3.2. Sluiting**

De sluiting kan worden opgelegd bij herhaaldelijke overtreding van artikel 1a of 1b Woningwet, die gepaard gaat met bedreiging van de leefbaarheid of gevaar voor de veiligheid of gezondheid. De bevoegdheid tot sluiting is niet nieuw. Deze bevoegdheid was ook al geregeld in artikel 17 van de vorige Woningwet, maar bevatte toen nog de eis dat er sprake moest zijn van klaarblijkelijk gevaar op herhaling van de overtreding. Deze eis is in de huidige wet komen te vervallen. Het huidige artikel 17 bepaalt wel dat er sprake moet zijn van herhaaldelijkheid en beperkt de mogelijkheid tot sluiting op grond van de Woningwet tot overtreding van de artikelen 1a en 1b Woningwet. Sluiting van een pand is daarnaast ook mogelijk op grond van artikel 174a Gemeentewet, een verordening als bedoeld in artikel 174 Gemeentewet of artikel 13b Opiumwet.

### **3.3. Beheermaatregel**

De beheermaatregel stelt gemeenten in staat om slagkrachtiger te kunnen opereren. Ten eerste doordat de nieuwe beheermaatregel meer eigenaar gericht is. Ten tweede doordat voorafgaande sluiting van het pand geen noodzakelijke voorwaarde meer is voor een beheerovername. Ten derde is het verhaal van gemaakte kosten op de overtreder beter geregeld dan voorheen. De beheermaatregel kan in twee gevallen worden opgelegd:

1. Bij overtreding van artikel 1a of 1b Woningwet als deze gepaard gaat met bedreiging van de leefbaarheid of gevaar voor de veiligheid of gezondheid en een opgelegde last onder dwangsom niet heeft geleid tot het ongedaan maken of beëindigen van die overtreding.

2. Na sluiting van het pand op grond van artikel 17 Woningwet, artikel 174a Gemeentewet, een verordening als bedoeld in artikel 174 Gemeentewet of artikel 13b Opiumwet.

## Hoofdstuk 4 Kernbegrippen uit wetgeving en beleid

### 4.1. Overtredingen 1a en 1b Woningwet

De bestuurlijke boete kan alleen opgelegd worden bij herhaaldelijke overtreding van artikel 1b Woningwet. Bij overtredingen van artikel 1b Woningwet is altijd sprake van strijdigheid met de voorschriften uit het Bouwbesluit. Het zijn technische en gebruiksvoorschriften die betrekking hebben op (brand)veiligheid en gezondheid. Een voorbeeld van een overtreding van artikel 1b Ww is: niet voldoen aan eisen voor sterkte aan de constructie, schimmelvorming en ontbreken van brandmelders. De beheermaatregel kan worden opgelegd bij herhaaldelijke overtreding van artikel 1a en 1b Woningwet. Bij overtredingen van artikel 1a Ww is altijd sprake van gevaar voor de gezondheid of de veiligheid. Er hoeft (nog) geen overtreding van het Bouwbesluit te zijn. Een voorbeeld van een overtreding van artikel 1a Ww is: een pand (laten) gebruiken voor hennepkwekerij.

### 4.2. Bedreiging van de leefbaarheid en gevaar voor de gezondheid of veiligheid

Voor het kunnen opleggen van een hogere bestuurlijke boete en voor het opleggen van de beheer- of sluitingsmaatregel moet de (herhaalde) overtreding gepaard gaan met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of veiligheid.

- **Leefbaarheid:** 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 het pand waardoor hinder in en verloedering van de woonomgeving kan worden veroorzaakt. In één straat of woonblok kan een dergelijke overlast situatie 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 hebben op de directe woonomgeving."

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

## Hoofdstuk 5 Beleid bestuurlijke boete

De bestuurlijke boete is op 1 januari 2015 geïntroduceerd in de Woningwet en vastgelegd in artikel 92a. Er moet sprake zijn van een herhaaldelijke overtreding van artikel 1b Woningwet voordat de boete opgelegd kan worden. De bestuurlijke boete is een lik-op-stuk sanctie en is een bestraffend handhavingsinstrument wanneer een herstelsanctie bij herhaling niet leiden tot daadwerkelijk herstel. Een ander voordeel van de bestuurlijke boete is dat hiermee snel en slagvaardig opgetreden kan worden. Het tijdsverloop tussen de constatering van de overtreding en de oplegging van de boete is kort waardoor het een versterkend afschrikwekkend effect ter voorkoming van herhaling heeft (MvT Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 798 nr. 3).

### 5.1. Aanpak overtreders

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

- **Overtreding in een ander pand:** bij een tweede overtreding van artikel 1b Woningwet kan de overtreder naast een last onder dwangsom/ bestuursdwang een bestuurlijke boete opgelegd krijgen. Dit geldt ook als de tweede overtreding betrekking heeft op een ander pand van dezelfde overtreder/ eigenaar. Een eigenaar 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 last onder dwangsom/bestuursdwang).
- **Achterstallig onderhoud:** als het onderhoud van een pand te wensen overlaat en sprake is van overtreding van artikel 1b lid 2 Woningwet kan er sprake zijn van een keten van overtreders: van beheerders (degenen die uit andere hoofde bevoegd zijn tot het treffen van voorzieningen) tot de eigenaar. Per geval moet geconstateerd worden wie de overtreding heeft begaan, aan de overtreder

wordt de bestuurlijke boete opgelegd. Als niet duidelijk is wie de overtreding heeft begaan, dan wordt de bestuurlijke boete opgelegd aan de eigenaar omdat hij te allen tijde verantwoordelijk is voor het onderhoud van zijn bezit.

- Gebruiken en laten gebruiken: wanneer er vanwege verkeerd gebruik sprake is van overtreding van artikel 1b lid 3 Woningwet, kan er 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, wordt beoordeeld op basis van de jurisprudentie over het 'laten gebruiken'. Van laten gebruiken in strijd met de regelgeving is over het algemeen sprake als de eigenaar/verhuurder niet heeft voldaan aan zijn zorgplicht/zich niet als een goed verhuurder heeft gedragen. De bewijslast hiervoor berust bij de eigenaar. Meerdere overtreders: Het kan dus voorkomen dat meerdere overtreders bij een overtreding betrokken zijn. Behalve de eigenaar kunnen (ook) andere overtreders geconfronteerd worden met een bestuurlijke boete.
- Meerder overtreders: Het kan dus voorkomen dat meerdere overtreders bij een overtreding betrokken zijn. Behalve de eigenaar kunnen (ook) andere overtreders geconfronteerd worden met een bestuurlijke boete.

## 5.2 Wanneer een bestuurlijke boete?

### *Achterstallig onderhoud en brandgevaar*

De bestuurlijke boete is bedoeld als punitieve sanctie en wordt ingezet wanneer een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom niet heeft geleid tot het ongedaan maken van de overtreding. Gelet op het (punitieve) karakter van de bestuurlijke boete is het uitgangspunt in het beleid is dat de bestuurlijke boete (en sluiting en beheerovername) ingezet wordt als er sprake is van:

1. een bedreiging van de leefbaarheid of;
2. gevaar voor de veiligheid of gezondheid of;
3. achterstallig onderhoud in panden van veelplegers.

Daarbij wordt de bestuurlijke boete (sluiting en beheerovername) alleen opgelegd als er sprake is van bedrijfsmatige exploitatie. Van bedrijfsmatige exploitatie is sprake wanneer één of meerdere woningen/panden ten behoeve van een bedrijf worden geëxploiteerd. De bestuurlijke boete wordt niet opgelegd als het gaat om een eigen woning en het dus eigenaar/ bewoners betreft.

Bij de hoogte van de bestuurlijke boete wordt onderscheid gemaakt tussen overtredingen van het Bouwbesluit (1b Ww) en overtredingen van het Bouwbesluit die een bedreiging vormen voor de leefbaarheid, of gevaar voor de veiligheid of gezondheid (1b en 1a Ww). In de dagelijkse handhavingspraktijk wordt hier ook onderscheid in gemaakt. Als de leefbaarheid, veiligheid of gezondheid in het geding is moet er acuut opgetreden worden en zal meestal een last onder bestuursdwang worden opgelegd. Een goed voorbeeld hiervan is de aanpak van de illegale hotels, hierbij is vaak sprake van een brandonveilige situatie waarbij acuut opgetreden wordt en het gebruik van het pand meteen gestaakt moet worden.

Bij achterstallig onderhoud zonder gevaar voor de leefbaarheid, veiligheid of gezondheid is er geen sprake van een spoedeisende situatie maar kunnen wel verzwarende omstandigheden een rol spelen om de eigenaar te straffen met een bestuurlijke boete. Denk hierbij aan veelplegers die hun panden slecht onderhouden en enkel uit winst oogmerk hun panden verhuren. Dit zijn vaak de 'calculerende overtreders', voor hen is het financieel voordeliger om een dwangsom te betalen omdat de last niet opweegt tegen de investeringen of de inkomsten. Door het verschil in het type van de overtredingen is er een verschil in de aanpak, hierbij maken we onderscheid tussen het (brandveilig) gebruik en het achterstallig onderhoud van een pand.

## 5.3. Hoogte van de bestuurlijke boete?

### *Evenredigheidsbeginsel*

De hoogte van de bestuurlijke boete zoals deze is neergelegd in artikel 92a van de Woningwet is niet in een wettelijk voorschrift gefixeerd. Dit betekent dat in het artikel 3:4 lid 2 Awb neergelegde evenredigheidsbeginsel toegepast moet worden bij het bepalen van de hoogte van de boete. De boete mag dus niet onevenredig hoog zijn in verhouding tot de geschonden norm.

In een uitspraak van de Raad van State van 2018 inzake een opgelegde bestuurlijke boete door het Stadsdeel Centrum van Amsterdam heeft de Afdeling geoordeeld dat de maximale boete terecht is opgelegd omdat de er sprake was van gevaar voor de veiligheid, in dit geval de brandveiligheid (zie ECLI:NL:RVS:2018:2793). Uitgangspunt in het boetebeleid is dan ook dat als de herhaaldelijke overtreding gepaard gaat met bedreiging van de leefbaarheid of gevaar voor veiligheid of gezondheid, de maximale boete van € 20.750,- wordt opgelegd (ECLI:NL:RVS:2018:2793) tenzij er reden is tot matiging. Van matiging kan sprake zijn als de financiële middelen van de overtreder niet toereikend zijn. Uitgangspunt bij het opleggen van een bestuurlijke boete bij herhaaldelijke overtreding van 1b Woningwet waarbij

geen bedreiging of gevaar is voor de leefbaarheid, veiligheid of gezondheid is dat ook de maximale boete van € 8.300,- wordt opgelegd. De hoogte van het bedrag is gerechtvaardigd door het gedrag van de veelplegers die overtredingen blijven begaan. Dit zijn de calculerende overtreders die hun panden bewust in slechte staat laten verkeren omdat de kosten voor de handhaving niet opwegen tegen de investeringskosten dan wel opbrengsten uit de verhuur.

#### *Cumulatie*

Wanneer een feit of handeling in juridische zin twee overtredingen behelst en er dus twee (punitieve) sancties mogelijk zijn, vergt het evenredigheidsbeginsel dat bij de tweede sanctie rekening wordt gehouden met de zwaarte van de eerste. Uitgangspunt in het beleid is dat bij het bepalen van de hoogte van de tweede en volgende boetes wordt meegewogen of de geschonden norm van een eerder opgelegde boete éénzelfde strekking heeft. Als dat het geval is kan een tweede en volgende boete om deze reden gematigd worden. Dit geldt enkel als het gaat om een vergelijkbare overtreding. Matiging is niet aan de orde als de tweede overtreding van een andere aard is en het een schending van een andere norm betreft.

#### *Vergelijkbare overtreding*

Of er sprake is van een vergelijkbare overtreding moet beoordeeld worden per overtreding. Vanuit het Bouwbesluit kan niet éénvoudig per categorie aangegeven worden welke overtredingen vergelijkbaar zijn en welke niet. Bij het opleggen van een tweede boete en volgende boetes zal per overtreding beoordeeld moeten worden of matiging van de boete in de rede ligt.

#### **5.4. Tabel bestuurlijke boete (bedragen per 1 januari 2018)**

	2e overtreding	3e <b>vergelijkbare</b> overtreding en verder (in hetzelfde pand)	3e <b>niet vergelijkbare</b> overtreding en verder
Niet bedrijfsmatig (eigen woning)	Geen bestuurlijke boete	Geen bestuurlijke boete	Geen bestuurlijke boete
Overtreding art. 1b Ww vanuit een bedrijfsmatige exploitatie	€ 8.300	€ 4.150	€ 8.300
Overtreding van 1b Ww vanuit een bedrijfsmatige exploitatie die gepaard gaat met (art 1a Ww) bedreiging van de leefbaarheid of gevaar voor de veiligheid of gezondheid	€ 20.750	€ 10.375	€ 20.750

#### Toelichting tabel

1. De tabel begint met de tweede overtreding(en) omdat op de eerste overtreding(en) conform de Woningwet zal worden gereageerd met een last onder dwangsom of bestuursdwang;
2. Omdat de bestuurlijke boete enkel wordt opgelegd als er sprake is van verzwarende aspecten, wordt in beginsel de maximale boete opgelegd tenzij er een reden is tot matiging;
3. Bij het opleggen van een tweede (en volgende) bestuurlijke boete bij een overtreding van vergelijkbare aard in hetzelfde pand, wordt deze boete gematigd met 50% van het maximale boetebedrag. Dit is niet aan de orde als het een vergelijkbare overtreding betreft in een ander pand van dezelfde eigenaar;
4. De bedragen worden elke twee jaar, met ingang van 1 januari van een jaar, bij algemene maatregel van bestuur aangepast. Bij wet (art. 5:46 Awb) is bepaald dat bij wijzigingen in de wetgeving na het tijdstip waarop het feit is begaan, voor de betrokkene de gunstigste bepalingen worden toegepast. De hoogte van de boete wordt vastgesteld op het tijdstip waarop de overtreding is begaan en niet op het moment van het besluit (zie ECLI:NL:RVS:2018:2793)
5. Van recidive is sprake wanneer na het opleggen van een last onder dwangsom, last onder bestuursdwang of bestuurlijke boete voor een overtreding van artikel 1b WW opnieuw wordt vastgesteld in hetzelfde of in een ander pand; het maakt daarbij niet uit of de overtreder de eerste overtreding zelf (binnen de begunstigingstermijn) heeft hersteld of heeft laten herstellen;
6. De termijn voor recidive bedraagt twee jaar en vangt aan op het moment dat de eerder overtreding(en) is/zijn geconstateerd.

## **5.5. Verhouding bestuurlijk boete tot strafrecht**

Het overtreden van artikelen 1a en 1b Woningwet is ook strafbaar op grond van de Wet op de economische delicten. Met inachtneming van artikel 5:44 lid 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 veiligheid leiden, waardoor de plaatselijke samenleving ernstig geschokt kan worden (TK 2013-2014, 33 798, nr.3) alsmede bij twijfelgevallen zal evenwel overleg plaatsvinden met het Openbaar Ministerie over mogelijke strafrechtelijke vervolging.

## **Hoofdstuk 6 Beleid sluiting van een pand**

Artikel 17 Woningwet geeft het bevoegd gezag de mogelijkheid een gebouw, open erf of terrein te sluiten, indien herhaalde overtreding van artikel 1a of 1b naar zijn oordeel gepaard gaat met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of veiligheid. De grondslag om tot sluiting van een pand over te gaan komt in grote lijnen overeen met die van beheerovername, met het verschil dat de wettekst voor toepassing van sluiting de eis van herhaling stelt. Deze eis ontbreekt bij de beheermaatregel. Sluiting van een pand is daarnaast ook mogelijk op grond van artikel 174a Gemeentewet, een verordening als bedoeld in artikel 174 Gemeentewet of artikel 13b Opiumwet.

In de praktijk wordt sluiting op basis van artikel 17 Woningwet toegepast bij de aanpak van de illegale hotels. Het betreft een gebouw dat bij herhaling onveilig wordt gebruikt. Bij panden waar sprake is van achterstallig onderhoud betreft het in de meeste gevallen permanente bewoners. Sluiting is in dit geval geen wenselijke optie omdat de permanente bewoners elders voor een lange(re) periode ondergebracht moeten worden. Gelet op de krappe woningmarkt in Amsterdam is deze mogelijkheid vaak niet aanwezig.

### **6.1. Sluiting**

Bij de tweede overtreding indien die gepaard gaat met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of veiligheid, wordt het pand gesloten op basis van artikel 17 Ww, voor een termijn van zes maanden.

### **6.2. Sluiting van het gebouw bij achterstallig onderhoud**

De eigenaar wordt eerst schriftelijk geïnformeerd over het voornemen het pand te sluiten. Daarbij wordt hij in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze (mondeling of schriftelijk) in te dienen. De termijn daarvoor bedraagt twee weken. Als de zienswijze geen aanleiding geeft tot een ander oordeel kan een sluitingsbesluit volgen. In dat besluit wordt de eigenaar een termijn van 48 uur gegeven om het gebouw open erf of terrein zelf te (laten) ontruimen/sluiten en de bedreiging of gevaarzetting te (laten) stoppen (dit is de hersteltermijn). Sluiting door de eigenaar zelf gebeurt na overleg met de gemeente. Indien de eigenaar hier geen gehoor aan geeft, zal het gebouw, open erf of terrein door de gemeente worden ontruimd/gesloten (uitvoering van gemeentewege).

### **6.3. Sluiting van het gebouw in een spoedeisende situatie**

Als de tweede overtreding gepaard gaat met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of veiligheid dan is er (bijna) altijd sprake van een spoedeisende situatie. Uit oogpunt van veiligheid wordt het gebruik van een pand direct gestaakt en wordt het pand afgesloten. Sluiting wordt in de dagelijkse praktijk voornamelijk toegepast bij illegale hotels waarbij sprake is van een spoedeisende situatie in verband met (brand)gevaar. In beginsel wordt het pand gesloten voor een periode van zes maanden. Daarnaast krijgt de eigenaar/ overtreder ook een bestuurlijke boete opgelegd.

### **6.4. Termijn van sluiting**

Het bevoegd gezag kan de termijn van sluiting vaststellen. Deze termijn is afhankelijk van de ernst en de aard van de feiten en omstandigheden. In beginsel wordt deze gesteld op zes maanden. De Woningwet stelt geen maximale sluitingstermijn. In alle gevallen wordt de eigenaar aangesproken op de verantwoordelijkheid voor zijn eigendom.

### **6.5. Eigenaar betaalt**

Op grond van artikel 5:25 Awb geschiedt de sluiting, waaronder de kosten van de voorbereiding van de sluiting, op kosten van de eigenaar. In het sluitingsbesluit wordt dit aan de eigenaar meegedeeld. Het kan zijn dat bij de sluiting van gemeentewege zaken worden meegevoerd en opgeslagen (als bedoeld in artikel 5:29 Awb). Zolang de eigenaar de verschuldigde kosten niet heeft voldaan, kan de teruggave van zaken aan hem opgeschort worden.

## Hoofdstuk 7 Beleid beheerovername

Tot beheerovername kan worden overgegaan, indien er sprake is van herhaaldelijke overtredingen zoals bijvoorbeeld slecht onderhoud én er ook sprake is van een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of de veiligheid. Vanuit het oogpunt van proportionaliteit en subsidiariteit moet de gemeente de eigenaar eerst aanzetten tot het staken van de overtredingen en het eventueel laten verrichten van werkzaamheden aan of op het betreffende gebouw, open erf of terrein. De gemeente bouwt een dossier op waarin de geconstateerde overtredingen, opgelegde sancties en reacties van de eigenaar zijn vastgelegd. Op grond hiervan moet de gemeente aannemelijk maken dat de overtredingen bij de eigenaar herhaaldelijk zijn en dat niet te verwachten valt dat deze zijn gedrag zal aanpassen (MvT Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33798 nr. 3).

Beheerovername op grond van artikel 13b lid 2 sub a Woningwet wordt toegepast als de andere instrumenten (dwangsom en eventueel bestuursdwang) niet tot het gewenste resultaat hebben geleid. Ook is van belang dat er een redelijk evenwicht moet bestaan tussen het middel (de beheerovername) en het doel (het wegnemen van het gevaar).

Het voordeel van de beheerovername ten opzichte van sluiting van een gebouw is dat het gebouw niet leeg komt te staan, dit komt ten goede aan de leefbaarheid in een buurt. Daarbij wordt het pand indien nodig opgeknapt. De mogelijkheid van de gemeente om daarna bij andere panden van dezelfde eigenaar waar overtredingen geconstateerd worden ook het beheer over te nemen, zal de eigenaar stimuleren om voortaan een beter beleid te voeren (MvT Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33798 nr. 3). Een nadeel is van de beheerovername is dat het veel handhavingscapaciteit met zich meebrengt.

### 7.1. Eigenaar gerichte aanpak

De beheermaatregel kan opgelegd worden bij herhaalde overtreding van artikel 1a of 1b Woningwet en gevaar voor de gezondheid, veiligheid of leefbaarheid. De beheermaatregel kan opgelegd worden aan de eigenaar of degene die uit andere hoofde bevoegd is tot het in gebruik geven van een gebouw, open erf of terrein (de beheerder). Beleidsuitgangspunt is dat de maatregel in beginsel wordt opgelegd aan de eigenaar. Als een eigenaar een beheermaatregel opgelegd heeft gekregen kan bij een volgende overtreding van artikel 1a of 1b Woningwet in een ander pand van dezelfde eigenaar direct een beheermaatregel opgelegd worden.

### 7.2. Wanneer beheerovername op grond van artikel 13b lid 2 sub a?

Volgens de wet kan een beheerovername al plaatsvinden bij een eerste overtreding die gepaard gaat met bedreiging van de leefbaarheid of bij gevaar voor veiligheid of gezondheid. Op basis van de zorgvuldigheidseisen wordt er voor gekozen om het instrument van beheerovername in beginsel pas in te zetten bij de derde of verdere overtreding(en) als deze gepaard gaat/ gaan met bedreiging van de leefbaarheid of bij gevaar voor de veiligheid of gezondheid en geen gevolg wordt gegeven aan de opgelegde dwangsom. Het besluit om wel of niet over te gaan tot beheerovername hangt af van de volgende factoren:

1. De aard van de overtredingen.
2. De mate waarin de leefbaarheid bedreigd wordt of de mate waarin er gevaar is voor de gezondheid of veiligheid.
3. Een haalbaarheidsonderzoek.

Indien geen beheermaatregel wordt opgelegd, wordt opnieuw een last onder bestuursdwang of dwangsom (en een bestuurlijke boete) opgelegd. Bij elke volgende overtreding kan alsnog besloten worden tot beheerovername.

### 7.3. Beheerovername volgend pand

Wanneer eenmaal een beheermaatregel is opgelegd voor een bepaald pand, dan kan bij overtreding in een ander pand van dezelfde eigenaar onmiddellijk tot beheerovername overgegaan worden. Daarbij geldt dat die overtreding gepaard moet zijn gegaan met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de veiligheid of de gezondheid. Er hoeft dan niet eerst een last onder bestuursdwang of dwangsom te worden opgelegd.

### 7.4. Beheerovername na sluiting

Net als voorheen blijft het mogelijk de beheermaatregel op te leggen na sluiting op grond van artikel 17 WW, artikel 174a Gemeentewet, een verordening als bedoeld in artikel 174 Gemeentewet (APV) of artikel 13b Opiumwet. Sluiting van een gebouw, open erf of terrein op basis van genoemde bepalingen blijft dus een zelfstandige grond voor beheerovername.

## 7.5. Beheerovername door de Gemeente Amsterdam

De uitwerking van de bevoegdheid tot beheerovername is geregeld in artikel 13b en 14 Ww. Met de beheermaatregel wordt de eigenaar verplicht zijn gebouw, open erf of terrein in beheer te geven. De gemeente kan besluiten zelf als beheerder op te treden of hiervoor een beheerder aan te stellen, bijvoorbeeld een woningbouwcorporatie. Indien aan de orde zal de gemeente de noodzakelijke voorzieningen of aanpassingen treffen. De eigenaar zal hierover worden geïnformeerd. De kosten hiervan zijn voor de rekening van de eigenaar. De eigenaar is tevens een kostendekkende beheervergoeding aan de gemeente verschuldigd. De eigenaar kan gedurende de beheerovername geen beheerhandelingen verrichten. Als het pand wordt verhuurd, stelt de gemeente na overleg met de eigenaar een redelijke huurprijs vast. Gedurende de termijn van de overname incasseert de gemeente de huur. De gemeente kan de ontvangen huur verrekenen de beheervergoeding en de kosten voor het treffen van voorzieningen en aanpassingen. De gemeente kan deze kosten zo nodig, zonder rechtelijke tussenkomst, invorderen bij dwangbevel. Beheerovername wordt enkel in het uiterste geval toegepast omdat het een intensief, ingrijpend en kostbaar instrument is om in te zetten. In de praktijk zal beheerovername nauwelijks worden toegepast.

## 7.6. Beëindiging beheer

Het beheer wordt beëindigd zodra aan de volgende drie eisen is voldaan:

1. De overtreding(en) en de bedreiging van de leefbaarheid of het gevaar voor de gezondheid of veiligheid zijn naar oordeel van het bevoegd gezag is beëindigd.
2. De noodzakelijke voorzieningen of aanpassingen zijn getroffen, en
3. De beheervergoeding en de verschuldigde kosten voor het treffen van de voorzieningen of aanpassingen zijn voldaan.

Voor het oordeel of de bedreiging van de leefbaarheid is beëindigd, wordt ook naar de persoon van de overtreder gekeken. Als blijkt dat de staat en het gebruik van andere panden van deze eigenaar niet op orde is, kan de conclusie luiden dat de bedreiging van de leefbaarheid in de omgeving van het pand waarvoor de beheermaatregel geldt, nog niet is beëindigd. Daarbij wordt ook gekeken naar overtredingen van andere wetgeving zoals de Huisvestingswet (bijvoorbeeld illegale kamerverhuur), de Opiumwet en de Gemeentewet. Het kan dus zijn dat alle noodzakelijke voorzieningen getroffen zijn, het pand zelf geen gevaar meer oplevert voor gezondheid of veiligheid en alle kosten zijn voldaan, maar het beheer nog niet beëindigd is omdat er nog een bedreiging is voor de leefbaarheid. De pandeigenaar zal er duidelijk blij van moeten geven dat hij zijn leven gebeterd heeft. Dit kan hij laten zien door goed beheer en gebruik van zijn andere panden.

## Hoofdstuk 8 Stappenplannen

### 8.1 Stappenplan bij (herhaaldelijke) overtreding artikel 1a en 1b Woningwet (gevaar voor leefbaarheid, veiligheid of gezondheid)

#### Stap 1

Als er sprake is van gevaar voor de leefbaarheid, veiligheid of gezondheid, dan wordt de eigenaar/ overtreder gelast het gebruik van het pand met onmiddellijk ingang te staken en gestaakt te houden. Gelet op de onveilige situatie wordt de opgelegde last met toepassing van spoedeisende bestuursdwang direct geëffectueerd door het pand met bestuursdwang af te sluiten. In beginsel duurt de bestuursdwang termijn drie maanden met het doel om herhaling te voorkomen

#### Stap 2a

Als de overtreder binnen twee jaar na constatering van een overtreding van stap 1, opnieuw één of meerdere overtredingen van artikel 1a en 1b Ww in hetzelfde of in een ander pand begaat, wordt de maximale bestuurlijke boete opgelegd omdat er sprake is van gevaar voor de leefbaarheid, veiligheid of gezondheid (zie ECLI:NL:RVS:2018:2793).

#### Stap 2b (1)

Als de overtreder binnen twee jaar na constatering van een overtreding van stap 1, opnieuw één of meerdere overtredingen van artikel 1a en 1b Ww in hetzelfde pand begaat, wordt het pand gesloten op basis van artikel 17 Woningwet (zie ook hoofdstuk Sluiting). Het pand wordt gesloten voor een periode van 6 maanden.

#### Stap 2b (2)

Als de overtreder binnen twee jaar na constatering opnieuw een derde (of meerdere) overtredingen van artikel 1a en 1b Ww in een ander pand begaat, dan wordt de eigenaar/ overtreder gelast het gebruik van het pand met onmiddellijk ingang te staken en gestaakt te houden. Gelet op de onveilige situatie wordt de opgelegde last met toepassing van spoedeisende bestuursdwang direct geëffectueerd door



het pand af te sluiten. In beginsel wordt het pand gesloten voor drie maanden (zie stap 1). Daarnaast krijgt de eigenaar/ overtreder conform stap 2a ook een bestuurlijke boete opgelegd.

## **8.2. Stappenplan bij (herhaaldelijke) overtreding van artikel 1b Woningwet (achterstallig onderhoud)**

De handhaving in het kader van de (herhaaldelijke) overtreding van artikel 1b Woningwet vindt plaats conform het stedelijke processchema handhaving van het Wabo-beleid. Bij het opleggen van de bestuurlijke boete wordt de handhaving in beginsel met onderstaande stappen aangevuld.

### **Stap 1**

Aan de overtreder wordt meegedeeld dat bij een tweede overtreding naast een last onder dwangsom ook een bestuurlijke boete kan worden opgelegd.

### **Stap 2**

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

### **Stap 3**

Als de overtreder binnen twee jaar na constatering van een eerdere overtreding van artikel 1b WW opnieuw één of meerdere overtredingen van artikel 1b WW in hetzelfde of in een ander pand begaat, wordt naast de last onder dwangsom/ bestuursdwang ook een bestuurlijke boete opgelegd. Daarbij wordt een zienswijzebrief verstuurd met het voornemen om een last onder dwangsom/bestuursdwang op te leggen en een voornemen om een bestuurlijke boete op te leggen. Als geen zienswijze wordt ingediend of als de zienswijze geen aanleiding geeft het besluit te herzien, worden zowel de last onder dwangsom/bestuursdwang als de bestuurlijke boete opgelegd.

## **8.3. Beheerovername op grond van artikel 13b Woningwet**

Beheerovername is een intensief, ingrijpend en kostbaar instrument om in te zetten. Beheerovername is geen onderdeel van het standaardbeleid en wordt hooguit incidenteel toegepast waarbij maatwerk is vereist. Om deze reden is de beheerovername niet opgenomen in bovengenoemde stappenplannen.

## **Hoofdstuk 9 Slotbepalingen**

### **9.1. Inherente afwijkingsbevoegdheid**

Burgemeester en Wethouders kunnen gemotiveerd afwijken van de bepalingen in deze beleidsregel.

### **9.2. Inwerkingtreding**

Deze beleidsregel treedt een dag na bekendmaking van het besluit in werking.

*Aldus vastgesteld door burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam op 2 juli 2019.*

*Femke Halsema  
Burgemeester*

*Peter Teesink  
gemeentesecretaris*