

Vergaderjaar 2001–2002 Nr. 78¹

24 549

Voorstel van wet van de leden Van Heemst en O. P. G. Vos tot wijziging van de Woningwet en enige andere wetten in verband met maatregelen na sluiting van woningen, woonketen, woonwagens en andere gebouwen, alsmede de bij die ruimten behorende erven ten gevolg van verstoring van de openbare orde of overtreding van artikel 2 of 3 van de Opiumwet (Wet Victor)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 26 oktober 2001

Wij zijn erkentelijk voor de instemming die de leden van de CDA-fractie met ons voorstel hebben uitgesproken. Deze leden staan stil bij de langdurige looptijd van het voorstel en zij vragen waarom de wetten Victor en Victoria gescheiden zijn opgetrokken.

Het oorspronkelijke wetsvoorstel Victor bevatte voorzieningen gericht op ontruiming en sluiting van zogenaamde drugspannen en voorzieningen voor de vervolgmaatregelen. De regering is later met een eigen voorstel gekomen, de wet Victoria, dat zich beperkte tot ontruiming en sluiting en in overleg met de initiatiefnemers is besloten dat de wet Victor zich in het vervolg zou beperken tot de vervolgmaatregelen. Die afspraak heeft aan de ene kant bevorderd dat de wet Victoria met voorrang en dus snel tot stand is gekomen, maar aan de andere kant heeft deze taakverdeling er mede voor gezorgd dat bij de voortgang van de wet Victor vertraging is opgetreden. Wij hebben tot ons genoegen kennisgenomen van de opvatting van de leden van de PvdA-fractie dat in de loop van de tijd het voorstel zeer in kwaliteit heeft gewonnen.

De leden van de CDA-fractie vroegen ook of wij hun oordeel deelden dat het nieuwe artikel 16a van de Woningwet wezensvreemd is aan de overige bepalingen van de Woningwet c.q. van afdeling 2 van die wet. Zij vroegen of ook wij niet van oordeel waren dat hier in het kader van de handhaving van de openbare orde een specifieke taak voor de burgemeester ligt, die beter in hoofdstuk IX (bedoeld zal zijn: XI) van de Gemeentewet past. Wij kunnen goed begrijpen dat over de plaats van de voorgestelde regeling discussie mogelijk is. Zoals wij in de nota naar aanleiding van het nader verslag van de Tweede Kamer over dit wetsvoorstel hebben verwoord, zien wij echter niet in dat de regeling wezensvreemd aan de overige bepalingen van de Woningwet zou zijn (kamerstukken II 1999/2000, 24 549, nr. 15, blz. 6). Het gaat hier om een aanschrijvingsbevoegdheid met betrekking tot gebouwen, zoals die meer in de Woningwet voorkomt. Dat het om een aanschrijvingsbevoegdheid gaat die vooral het gebruik en beheer van gebouwen betreft, doet hieraan niet af. Anders dan deze leden stelden, gaat het in afdeling 2 van hoofdstuk III van de Woningwet niet alleen om aanschrijvingsbevoegdheden die de

¹ De eerder verschenen stukken inzake dit wetsvoorstel zijn gedrukt onder EK nrs. 190 en 190a, vergaderjaar 2000–2001.

bouwkundige kwaliteit van gebouwen betreffen. Te wijzen valt op artikel 17, derde en vierde lid, uit die afdeling, die op het gebruik van gebouwen betrekking hebben. Verder speelt in een keuze voor de Woningwet mee dat dan vanzelf verschillende andere bepalingen uit die wet op de uitoefening van de voorgestelde aanschrijvingsbevoegdheid van toepassing zijn. Plaatsing van de bevoegdheid in hoofdstuk XI van de Gemeentewet hebben wij eveneens overwogen, maar wij zien geen dringende reden om de bevoegdheid aan de burgemeester toe te delen. Omdat de besluitvorming over de uitoefening van de sluitingsbevoegdheden in artikel 174a van de Gemeentewet en de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet onder omstandigheden zeer snel moet kunnen plaatsvinden, is voor besluitvorming door een eenhoofdig bestuursorgaan als de burgemeester gekozen. Bij de voorgestelde aanschrijvingsbevoegdheid is deze reden veel minder aanwezig. Voorts is van belang dat de voorgestelde regeling niet alleen een vervolg geeft op een sluitingsbevoegdheid uit de Gemeentewet, maar ook op een sluitingsbevoegdheid uit de Opiumwet. Laatst bedoelde bevoegdheid heeft geen betrekking op de handhaving van de openbare orde, maar strekt tot toepassing van bestuursdwang wegens overtreding van voorschriften uit de Opiumwet. Om die reden is die bevoegdheid niet bij de bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde in hoofdstuk XI van de Gemeentewet geplaatst. In het verlengde daarvan ligt het dan ook niet voor de hand bevoegdheden die een vervolg op deze sluitingsbevoegdheid uit de Opiumwet geven, in de Gemeentewet een plaats te geven.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts of naast het in artikel 16a, vierde lid, van de Woningwet genoemde criterium voor de hoogte van de huurprijs niet ook een criterium voor de hoogte van de beheersvergoeding zou moeten worden vastgelegd.

De beheersvergoeding wordt door het gemeentebestuur vastgesteld. Bij de vaststelling daarvan gelden de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals onder meer zijn terug te vinden in hoofdstuk 3 van de Algemene wet bestuursrecht. Het lijkt ons niet nodig daarnaast nog een criterium op te nemen dat waarborgt dat een reële beheersvergoeding wordt vastgesteld. De huurprijs wordt tussen twee particulieren overeengekomen. De eerder genoemde waarborgen tegenover het bestuur, gelden hier niet. Om de eigenaar te beschermen tegen vaststelling van een te lage huur, hebben wij gemeend expliciet vast te moeten leggen dat de huurprijs moet worden vastgesteld op een bedrag dat in het economisch verkeer redelijk is. Dat de beheersvergoeding eventueel door een bestuursrechter zal moeten worden getoetst en de huurprijs eventueel door de civiele rechter, is inherent aan het feit dat het gemeentebestuur de beheersvergoeding vaststelt en de beheerder, na overleg met de eigenaar, de huurprijs. Wij verwachten niet dat dit problemen oplevert. Overigens hebben de indieners onderkend dat ook door het bestuursorgaan objectivering en normering behoren te worden betracht. Zo is in de toelichting bij dit artikellid aangegeven dat het aanbeveling verdient dat het gemeentebestuur, dat de beheersvergoeding moet vaststellen, over het bepalen van de hoogte van die vergoeding beleidsregels vaststelt. Die regels moeten worden gepubliceerd en het bestuursorgaan kan van de regels slechts afwijken als toepassing zou leiden tot gevolgen die wegens de bijzondere omstandigheden voor belanghebbenden onevenredig zijn.

De leden van de CDA-fractie constateren een feitelijke tegenstelling tussen de procedure van onteigening en de wens om snel te kunnen handelen. Aan onteigening gaat een zorgvuldige procedure vooraf, hetgeen onzes inziens ook zo behoort in een rechtsstaat, en zorgvuldigheid kost nu eenmaal tijd.

Allereerst wijzen wij erop dat de inzet van artikel 77, eerste lid, onderdeel

6, niet het begin is van het traject tot het herstel van de openbare orde, maar het eind. Het is het allerlaatste, en dan ook definitieve middel – namelijk door de eigendom van het pand te ontnemen – om een einde te maken aan de versterking van de openbare orde die vanuit een dergelijk pand wordt veroorzaakt. Een gemeente is dan al geruime tijd, soms al jaren, bezig om de situatie ten goede te keren. Snelheid moet in dit verband dus relatief worden opgevat.

Voorts kan de gemeente, binnen de bestaande wettelijke procedure, in een aantal fasen van de procedure zelf invloed uitoefenen op bepaalde termijnen. Het eerste deel van de procedure, de administratieve onteigeningsprocedure, kan de gemeente, juist in de gevallen waarop ons initiatiefvoorstel ziet, met de nodige voortvarendheid oppakken. De gemeente heeft zich dan al gedurende lange tijd intensief bezig gehouden met bewuste pand, en diverse acties hebben ondernomen (bijvoorbeeld op grond van het door ons voorgestelde artikel 16a van de Woningwet); alle betrokkenen binnen de gemeente zullen, naar wij verwachten, op de hoogte zijn van de problematiek. Gelet op deze context zal een besluit tot onteigening met voortvarendheid – uiteraard met de vereiste zorgvuldigheid – door de raad kunnen worden voorbereid en genomen. Verder is het ook aan de gemeente om het raadsbesluit zo snel mogelijk ter goedkeuring voor te dragen aan de Kroon.

Wat de tweede fase, de gerechtelijke onteigeningsprocedure, betreft, heeft de gemeente op grond van artikel 54f van de onteigeningswet de mogelijkheid om een vervroegde uitspraak tot onteigening te vorderen. Volgens cijfers uit het rapport van de MDW-werkgroep onteigening (p. 24)¹ kan de gerechtelijke procedure hiermee voor meer dan de helft worden bekort (gemiddeld 22 weken in plaats van 48 weken).

De gemeente heeft derhalve in beide fasen van de procedure mogelijkheden om de termijn te beïnvloeden. Wij raden de gemeenten dan ook ten zeerste aan om van die mogelijkheden gebruik te maken.

Het bovenstaande is ook reden geweest dat wij er niet voor gekozen hebben om bij ons voorstel een snellere procedure op te nemen.

Bovendien achten wij het opnemen van een geheel nieuwe procedure het bestek van dit wetsvoorstel te buiten gaan.

Tot slot wijzen wij er nog op dat het kabinet naar aanleiding van het zojuist genoemde rapport van de MDW-werkgroep onteigening tot de conclusie is gekomen dat de onteigeningsprocedures geheel moeten worden herzien.²

De leden van de CDA-fractie zijn bezorgd over de objectiviteit van de procedure. Zoals uit het bovenstaande al moge blijken, is de onteigening niet een zaak van de gemeente(raad) alleen. Het raadsbesluit tot onteigening behoeft de goedkeuring van de Kroon. De Kroon toetst derhalve of voldaan is aan de criteria van de onteigeningswet. Deze toets ziet zowel op formele, als materiële aspecten van het raadsbesluit (zie met name artikel 79, laatste volzin). De Kroon toetst derhalve ook of er een situatie is ingetreden waarin geen uitzicht is op blijvend herstel van de openbare orde. Zoals onder meer tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is opgemerkt, is van zo'n situatie eerst sprake indien alle andere mogelijkheden om de versterking van de openbare orde die vanuit het bewuste pand worden veroorzaakt geen soelaas bieden. Dit is geen subjectief criterium: de gemeenteraad zal in het raadsbesluit moeten aantonen dat andere maatregelen niet tot een oplossing hebben geleid. De burgerlijke rechter (als onteigeningsrechter) toetst of het onteigeningsbesluit aan een aantal formele vereisten voldoet (zie artikel 90 van de onteigeningswet). Onder invloed van het zogenaamde «Bentham-arrest»³ toetst hij echter, desgevraagd, het besluit ook materieel op rechtmatigheid. Wij zijn derhalve van oordeel dat de onteigeningsprocedure voldoende waarborgen biedt voor een objectieve besluitvorming.

¹ Kamerstukken II 2000–2001, 24 036, nr. 174.

² t.a.p., p. 8.

³ EHRM 23 oktober 1985, NJ 1986, 102, AB 1986, 1.

De leden van de fracties van het CDA en van de PvdA vroegen ons nog eens uitvoerig uiteen te zetten waarom de voorgestelde onteigeningsbevoegdheid in overeenstemming is met de Grondwet en het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Vanzelfsprekend voldoen wij graag aan dat verzoek.

Voor zover het gaat om overeenstemming met de Grondwet, dient de voorgestelde onteigeningsbevoegdheid te worden getoetst aan artikel 14, eerste lid, van die wet. Daarin wordt bepaald dat onteigening alleen kan geschieden in het algemeen belang en tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling, een en ander naar bij of krachtens de wet te stellen voorschriften. Als uitvloeisel hiervan is de onteigeningswet vastgesteld. Die wet wordt in ons voorstel aangevuld met de mogelijkheid om tot onteigening ook over te gaan als er na gebruik van de voorgestelde aanschrijvingsbevoegdheid nog steeds geen uitzicht is op een duurzaam herstel van de openbare orde rond het desbetreffende gebouw welke is verstoord door gedragingen in het gebouw c.q. geen uitzicht is op het duurzaam achterwege blijven van een overtreding van artikel 2 of 3 van de Opiumwet in dat gebouw. De handhaving van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten zijn beide doelen die het algemeen belang dienen. De vooraf te verzekeren schadeloosstelling is geregeld in de artikelen 40–41 en 59 van de onteigeningswet. Een en ander betekent dat aan alle vereisten van artikel 14, eerste lid, van de Grondwet is voldaan. Voor zover het om overeenstemming met het EVRM gaat, dient de voorgestelde onteigeningsbevoegdheid te worden getoetst aan artikel 1 van het eerste Protocol bij dat verdrag. Daarin is onder meer bepaald dat aan niemand zijn eigendom zal worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet. Bij een toets aan deze bepaling onderzoekt het Hof te Straatsburg:

1. of de onteigening het algemeen belang als doel had,
2. of de onteigening evenredig was aan het nagestreefde doel en
3. of de onteigening voldoet aan de voorwaarden die in de nationale wet en in de algemene principes van het internationale recht zijn vastgelegd.¹

Uit de jurisprudentie van het Hof blijkt dat aan staten een «wide margin of appreciation», d.w.z. een ruime beoordelingsvrijheid, wordt toegekend bij de vaststelling of de onteigening het algemeen belang dient. Deze beoordelingsvrijheid wordt alleen overschreden in geval van «detournement de pouvoir»² en kennelijkewillekeur³. In dit verband is ook van belang dat in artikel 1 wordt gesproken van «in the public interest» en niet van «necessary in a democratic society». Dit impliceert dat in het algemeen belang ook maatregelen kunnen worden genomen die «preferable» of «advisable» en niet noodzakelijkerwijs «essential» in een democratische samenleving zijn.⁴ Van onteigening in het algemeen belang kan sprake zijn, indien legitieme sociale, economische of andere beleidsdoelen worden nagestreefd, zelfs indien de samenleving als geheel geen direct nut van het onteigende goed heeft.⁵ Tegen deze achtergrond menen wij dat het EVRM voldoende ruimte laat om de handhaving van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten als legitieme doelen te zien die het algemeen belang dienen en daarmee onteigening kunnen rechtvaardigen. Dat deze doelen afwijken van de doelen die de onteigeningswet thans hanteert, wil nog niet zeggen dat zij ook buiten de reikwijdte van het begrip «algemeen belang» vallen. Anders dan de leden van de PvdA-fractie zien wij deze afwijking dan ook niet als bezwaar. Evenmin achten wij het bezwaarlijk dat, zoals deze leden stelden, sprake is van onteigening niet om het onteigende voor collectieve doelen te bestemmen, maar om het aan de eigenaar te onttrekken. Het EVRM laat immers toe dat onteigening ook kan plaatsvinden, indien de samenleving als geheel geen direct nut van het onteigende goed heeft. Om met deze leden de onteigening van een overlast gevend pand als strafmaatregel te

¹ EHRM 22 september 1994, Series A. 296-A (Hentrich).

² Zie EHRM 9 december 1994, Series A. 301-A (Holy Monasteries), p. 34.

³ Zie EHRM 21 februari 1986, Series A.98 (James), p. 32: «The Court, finding it natural that the margin of appreciation available to the legislature in implementating social and economic policies should be a wide one, will respect the legislature's judgement as to what is «in the public interest» unless that judgement be manifestly without reasonable foundation».

⁴ ECRM 30 september 1975, B.22 (Handyside), p. 50; EHRM 21 februari 1986, Series A.98 (James), p. 32.

⁵ EHRM 21 februari 1986, Series A.98 (James), p. 31–32.

zien, gaat ons te ver. De onteigening van ontruimde, onbewoonbaar verklaarde woningen als bedoeld in artikel 77, eerste lid, onder 5, van de onteigeningswet wordt toch ook niet gezien als een strafmaatregel jegens de eigenaar die deze woningen onbewoonbaar heeft laten worden? Naar ons oordeel is veeleer sprake van een herstelmaatregel. De rechtswaarborgen die bij het strafrecht horen, achten wij dan ook niet nodig. Dan gaan wij nog voorbij aan het feit dat de onteigeningswet zelf tal van rechtswaarborgen kent.

Het Hof laat iets minder ruimte als het gaat om de vraag of de onteigningsbevoegdheid voldoet aan het evenredigheidsbeginsel, al geeft het ook op dit punt een ruime beoordelingsvrijheid. Het Hof onderzoekt of er een redelijk evenwicht is tussen het belang van de samenleving en de bescherming van de fundamentele rechten van het individu.¹ Van een redelijk evenwicht is sprake: de onteigningsbevoegdheid is een laatste redmiddel, dat alleen mag worden ingezet, als er geen uitzicht is op duurzaam herstel van de openbare orde rond het gebouw c.q. het duurzaam achterwege blijven van bepaalde overtredingen van de Opiumwet. Bovendien ontvangt de rechthebbende een schadeloosstelling. Uit de jurisprudentie van het Hof valt op te maken dat het aanbieden van een schadevergoeding bevordert dat aan het evenredigheidsbeginsel wordt voldaan.²

Tot slot de eis dat de onteigening moet voldoen aan de voorwaarden die in de nationale wet en in de algemene principes van het internationale recht zijn vastgelegd. Deze eis veronderstelt tenminste het bestaan van goed toegankelijke en voldoende nauwkeurige wettelijke bepalingen.³ Verder zal sprake moeten zijn van bescherming, in de vorm van procedurele waarborgen, tegen willekeur.⁴ De onteigeningswet voldoet aan deze vereisten. De verwijzing naar de algemene principes van het internationale recht is alleen relevant bij onteigening van bezit in handen van buitenlanders, omdat dan een verplichting tot betaling van schadevergoeding bestaat.⁵ De onteigeningswet bevat overigens een verplichting tot schadeloosstelling jegens alle eigenaren, Nederlandse en buitenlandse.

De leden van de PvdA-fractie gaan in op de situatie waarin de rechter de beslissing van de burgemeester vernietigt, waardoor de grondslag vervalt aan de andere maatregelen die op grond van het wetsvoorstel mogelijk zijn. Zij willen weten of wij dat probleem hebben voorzien.

De indieners kunnen deze vraag bevestigend beantwoorden. Het succesvol toepassen van bestuursdwang door een overheidsorgaan is naar zijn aard steeds afhankelijk van de houdbaarheid van het onderliggende besluit en is daarmee inherent aan besturen. In die zin vormt toepassing van de Wet Victor geen uitzondering en ligt het risico van aansprakelijkheid en daarmee van mogelijke schadeplichtigheid bij de betreffende gemeente.

Opgemerkt zij dat in de praktijk blijkt dat besluiten op basis van artikel 174a Gemeentewet zelden aan de rechter worden voorgelegd. In die gevallen dat dat wel gebeurt wordt tevens een voorlopige voorziening gevraagd aan de bestuursrechter, zodat het besluit van de burgemeester al snel door de bestuursrechter wordt getoetst. Het besluit van burgemeester en wethouders om aan te schrijven zal meestal pas genomen worden nadat de bestuursrechter zich heeft uitgesproken over het besluit van de burgemeester tot sluiting.

Het door de fractie gesignaleerde probleem van de onherroepelijke gevolgen betreft veeleer de hoogte van eventuele schadevergoeding dan de schadeplichtigheid zelve. Indien immers het onderliggende besluit wordt vernietigd, waardoor de basis aan de bestuursdwang komt te ontvallen, is de gemeente in beginsel gehouden eventuele schade aan de aangeschrevene te vergoeden. De door de gemeente namens de eigenaar gesloten overeenkomsten (met een beheerder of huurder) worden echter

¹ EHRM 21 februari 1986, Series A.98 (James), p. 34; EHRM 8 juli 1986, Series A.102 (Lithgow), p. 50; EHRM 9 december 1994, Series A.301-A (Holy Monasteries), p. 34;

EHRM 20 november 1995, Series A.332 (Pressos Compania Naviera S.A.), p. 21.

² EHRM 21 februari 1986, Series A.98 (James), p. 36; EHRM 8 juli 1986, Series A.102 (Lithgow), p. 51.

³ EHRM 8 juli 1986, Series A.102 (Lithgow), p. 47; EHRM 22 september 1994, Series A.296-A (Hentrich), p. 19.

⁴ EHRM 22 september 1994, Series A.296-A (Hentrich), p. 19.

⁵ P. van Dijk en G.J.H. van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 1998, p. 635–636.

niet aangetast. De eigenaar blijft derhalve aan die overeenkomsten gebonden. De vraag is vervolgens of de eigenaar wel schade lijdt, immers zijn pand blijft opbrengsten genereren en dat is niet anders dan vóór de sluiting.

Voorts is de burgemeester gehouden na de vernietiging een nieuw besluit nemen met inachtneming van de rechterlijke uitspraak. Meestal betekent dit dat het nieuwe besluit beter gemotiveerd zal zijn. De periode van eventuele schade is daarmee beperkt tot het nieuwe besluit.

De vraag van de leden van de PvdA-fractie of wij ook de mogelijkheid van strafrechtelijke verbeurdverklaring bij handelingen in strijd met de Opiumwet hebben overwogen, moeten wij ontkennend beantwoorden. Wij erkennen dat artikel 33a van het Wetboek van Strafvordering in beginsel mede kan worden aangewend om gebouwen verbeurd te verklaren waarin een overtreding van artikel 2 of 3 van de Opiumwet plaatsvindt, mits het gebouw de in het eerste lid van dat artikel beschreven band met die overtreding heeft. In de onderhavige situatie zou dan moeten worden aangenomen dat het gebouw – zie het eerste lid, onder c – een voorwerp is met behulp waarvan de overtreding is begaan of voorbereid. Het is de vraag of deze aanname kan worden gemaakt. Ook een bevestigend antwoord ontnemt echter naar ons oordeel aan de voorgestelde onteigeningsbevoegdheid niet haar bestaansrecht. Wij menen dat het bestuur niet afhankelijk mag worden gemaakt van de bereidheid van justitie om tot strafrechtelijke verbeurdverklaring over te gaan. Het bestuur zal om die reden een eigen instrument in handen moeten hebben.

De leden van de CDA-fractie vroegen ons ook de voorgestelde aanschrijvingsbevoegdheid nog eens tegen het licht van de Grondwet te houden.

Met het oog op de aanschrijvingsbevoegdheid is allereerst het derde lid van artikel 14 Grondwet van belang. Daarin staat dat in de gevallen bij of krachtens de wet bepaald een recht op schadevergoeding of tegemoetkoming in de schade bestaat, indien in het algemeen belang door het bevoegd gezag de uitoefening van het eigendomsrecht wordt beperkt. Dit betekent dat een recht op schadevergoeding alleen bestaat, indien de wet daarin uitdrukkelijk voorziet. Uit de Grondwet zelf vloeit geen recht op schadevergoeding voort. Het feit dat ons voorstel de aangeschreven eigenaar geen recht op schadevergoeding toekent, betekent dan ook niet dat het voorstel in strijd met de Grondwet zou zijn. Zo'n recht op schadevergoeding zou ook niet op zijn plaats zijn. We hebben het immers vrijwel altijd over situaties met malafide eigenaren. De schade zal trouwens niet erg groot zijn: de eigenaar krijgt immers, na aftrek van eventuele beheerskosten, huur van de nieuwe bewoners.

De leden van de fracties van de PvdA, het CDA en van GroenLinks wilden graag meer inzicht krijgen in de toepassing van artikel 174a van de Gemeentewet in de afgelopen vier jaar.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft tijdens de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer aangegeven dat er thans een onderzoek wordt uitgevoerd naar de werking van de sluitingsbevoegdheid uit artikel 174a van de Gemeentewet en dat deze evaluatie naar verwachting in de loop van 2001 kan worden afgerond. Daarop vooruitlopend kunnen wij meedelen dat klachten van gemeentebesturen over de werking van de bevoegdheid ons niet ter ore zijn gekomen.

De toepassing van artikel 174 a heeft vooral in de Rotterdamse praktijk aandacht en publiciteit gekregen, maar ook in andere gemeenten is met dit instrumentarium gewerkt. In Den Haag zijn de afgelopen twee jaar ongeveer 30 woningen gesloten. Ook in gemeenten als Raalte, Vlissingen,

Roermond, Alphen aan den Rijn, Heerlen en Venlo is artikel 174 a op bescheiden schaal toegepast.

In elk geval voor de Rotterdamse praktijk kan worden geconcludeerd dat de toepassing van de sluitingsbevoegdheid zeker niet als kwetsbaar wordt ervaren en dat de rechter in de enkele gevallen waarin hij hiermee wordt geconfronteerd, geneigd is tot een uiteraard zeer zorgvuldige beoordeling van de voorgelegde casus.

De reden waarom andere gemeenten achterblijven bij de Rotterdamse praktijk hebben wij niet onderzocht, maar dat zal onderdeel zijn van de evaluatie van het instrumentarium.

Om andere gemeenten kennis te laten maken met de in Rotterdam opgedane ervaring hebben de gemeente Rotterdam, de deelgemeente Delfshaven en de politie Rotterdam-Rijnmond in 1998 de lokale ervaringen opgetekend in een uitgave, getiteld «Victoria in Rotterdam». Om ervaringen uit te wisselen met andere steden, hebben deze lokale autoriteiten eind 1998 gezamenlijk het symposium «Victoria in de praktijk» georganiseerd. De uitgave en het symposium geven een goed beeld van de ervaringen.

In Rotterdam zijn de ervaringen met de sluitingsbevoegdheid «Victoria» positief: vanaf november 1997 zijn door de gemeente Rotterdam 76 sluitingsdossiers behandeld. In 16 gevallen is van sluiting afgezien. In totaal resteerden dus 60 sluitingsbevelen die vaak betrekking hadden op een heel pand (dus meerdere woningen). Het totaal aantal gesloten woningen ligt ongeveer op 115.

Er is geen enkele keer gesloten op een andere grond dan drugsoverlast. Het valt op dat er, ondanks de (ogenschijnlijke) ingrijpendheid van dergelijke besluiten, slechts sprake is van een erg geringe toepassing van rechtsmiddelen hiertegen.

In Rotterdam zijn er in totaal slechts 6 bezwaarschriften ingediend.

In 4 gevallen was sprake van een gerechtelijke bodemprocedure dan wel een voorlopige voorziening bij de (President van de) Sector bestuursrecht van de rechtbank.

In 1 voorlopige voorzieningszaak is de zaak ter zitting geregeld: het probleem was dat in een heel gesloten pand ten aanzien van de bewoner van 1 woning in dit pand twijfel was of deze duidelijk betrokken was bij de vanuit het pand uitgaande overlast. Dit resulteerde in gehandhaafde sluiting van het pand met garantie voor toegang naar de woning van de ene «vrijuit»gaande bewoner.

In een tweede kwestie werd de sluiting vernietigd omdat voor de betrokken woning geen andere woning werd aangeboden.

In de derde kwestie werd het verzoek om een voorlopige voorziening afgewezen.

In een vierde geval is recent beroep aangetekend.

In geen van de gevallen is tot dusverre sprake geweest van toetsing aan artikel 8 EVRM.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen waarom wij hebben nagelaten criteria te formuleren op grond waarvan het college van burgemeester en wethouders de stap tot aanschrijving kan zetten en de gemeenteraad het door het college gevoerde beleid kan controleren. Aan het vaststellen van landelijk uniforme criteria voor het toepassen van de aanschrijvingsbevoegdheid hebben wij geen behoefte. Het vaststellen daarvan zou bovendien de ruimte om het aanschrijvingsbeleid af te stemmen op de lokale mogelijkheden en omstandigheden nodeloos beperken. Het ontbreken van landelijk uniforme criteria kan naar ons oordeel geen argument zijn dat de gemeenteraad het gevoerde beleid niet kan controleren. De raad kan het college vragen om, indien het daartoe niet al zelf is overgegaan, beleidregels voor de toepassing van de aanschrijvingsbevoegdheid vast te stellen. De raad kan het door het college gevoerde beleid dan mede aan de hand van deze beleidsregels

controleren. Daarnaast zijn er tal van procedurele waarborgen tegen een onjuiste toepassing van de aanschrijvingsbevoegdheid. Een aanschrijving is pas aan de orde als het gemeentebestuur met betrekking tot het overlast gevende pand al een heel traject heeft afgelegd. Een eerste voorwaarde voor het doen uitgaan van de aanschrijving is dat het pand moet zijn gesloten. De procedure om tot een sluiting over te gaan is met allerlei waarborgen omgeven. Hetzelfde geldt met betrekking tot het besluit tot aanschrijving. In beide gevallen geldt dat het besluit zorgvuldig moet worden voorbereid. Dat houdt in dat de belangen zorgvuldig moeten worden afgewogen, dat het besluit evenredig moet zijn en dat de belanghebbenden in beginsel moeten worden gehoord. Tegen beide typen besluiten staat bezwaar en beroep open en kan een voorlopige voorziening worden gevraagd.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen voorts hoe de sluitingstermijn in artikel 174a van de Gemeentewet zich verhoudt tot de voorgestelde aanschrijvingsbevoegdheid.

De sluitingstermijn kan verbonden zijn met de verwachting dat sluiting leidt tot een ander, minder problematisch gebruik van het desbetreffende pand. Anders dan deze leden lijken te veronderstellen zal deze verwachting echter niet steeds aanwezig zijn. Zeker in het geval dat het gemeentebestuur reeds eerder heeft ervaren dat de eigenaar na afloop van een sluiting zijn pand opnieuw aan overlast gevende bewoners in gebruik geeft, kan er aanleiding zijn meteen ook tot aanschrijving over te gaan. Een minimumtermijn die eerst moet worden doorlopen voordat tot aanschrijving kan worden overgegaan, wijzen wij dan ook af.

Voor een antwoord op de vraag van deze leden naar de reikwijdte van het begrip «verstoring van de openbare orde» in artikel 174a van de Gemeentewet moet worden uitgegaan van de wetsgeschiedenis bij dat artikel en de circulaire die ter gelegenheid van de inwerkingtreding van dit artikel naar de gemeentebesturen is gezonden. Daaruit valt af te leiden dat het moet gaan om een ordeverstoring die tot gevolg heeft dat de veiligheid en de gezondheid van mensen in de omgeving van de betrokken woning in ernstige mate wordt aangetast. In dat kader is tevens opgemerkt dat, hoewel in beginsel ook een ordeverstoring als gevolg van handel in wapens vanuit woningen of van prostitutie onder deze reikwijdte kan vallen, het sluiten van woningen in de huidige omstandigheden alleen gerechtvaardigd lijkt te kunnen worden in situaties waarin drugsoverlast de oorzaak van de ordeverstoring is.

Bij de interpretatie van het begrip «verstoring van de openbare orde» in het thans voorgestelde artikel 16a van de Woningwet moet uiteraard van dezelfde uitleg worden uitgegaan.

De leden van deze fractie vroegen wat wij ons voorstellen bij de termijn die het college van burgemeester en wethouders moeten bepalen bij het in gebruik geven van het gebouw aan een persoon of instelling. Vooropgesteld zij dat het college alleen verplicht is een termijn vast te stellen waarbinnen het gebouw in gebruik c.q. beheer moet worden gegeven. De lengte van die termijn dient primair te worden bepaald door de inschatting die het college maakt van de tijd die de eigenaar nodig zal hebben om het gebouw met een redelijke inspanning in gebruik of beheer te geven. Wat in dit opzicht een reële termijn is, wordt bepaald door de lokale omstandigheden en door het antwoord op de vraag of het gemeentebestuur een lijst overhandigt met namen waaruit de eigenaar kan kiezen dan wel slechts één naam noemt. Tegen deze achtergrond is het vastleggen van een termijn in de wet geen reële optie. Het gemeentebestuur is niet verplicht ook een termijn vast te stellen voor de duur van het gebruik c.q. het beheer. Het zal immers in de praktijk ondoenlijk zijn vooraf in te schatten hoelang het gebouw in gebruik c.q.

beheer moet worden gegeven voordat er dusdanige afspraken met de eigenaar zijn gemaakt dat van een definitieve oplossing voor het probleem van de overlast kan worden gesproken. Op grond van artikel 16a, tweede lid, onder c, van de Woningwet heeft het gemeentebestuur wel de mogelijkheid bijvoorbeeld een minimumduur vast te stellen. Doch ook hier geldt weer dat het van de lokale omstandigheden zal afhangen wat een reële minimumduur is.

In de voorgestelde onteigeningsbevoegdheid wordt gesproken van «duurzaam herstel». Anders dan de leden van de fractie van GroenLinks kennelijk veronderstelden, hoeft daaraan geen duurzame verstoring van de openbare orde vooraf te gaan. Wij zien dan ook niet in waarom gebruik van het begrip «duurzaam herstel» discutabel zou zijn.

Bij de voorgestelde onteigeningsbevoegdheid gaat het om de situatie dat de eigenaar de aanschrijving weliswaar heeft uitgevoerd, doch na beëindiging van het contract met de gebruiker c.q. de beheerder het gebouw toch weer in gebruik bij overlast gevende bewoners geeft. Er kan dan een moment aanbreken waarop het gemeentebestuur moet constateren dat zonder onteigening van een duurzaam herstel van de openbare orde geen sprake kan zijn. Van een duurzaam herstel is wel sprake, indien de aanschrijving correct wordt uitgevoerd en zich ook naderhand niet opnieuw overlast voordoet.

De Tweede Kamer heeft op deze toevoeging aangedrongen om, wellicht ten overvloede, aan te geven dat het moet gaan om een maatregel die alleen in het uiterste geval kan worden genomen.

De leden van deze fractie vroegen tot slot hoe te beoordelen valt dat de openbare orde rond een gebouw exclusief door gedragingen in dat gebouw wel of niet duurzaam hersteld is.

Anders dan deze leden meenden behoeft er geen exclusieve relatie te bestaan tussen de openbare orde rond een gebouw en de gedragingen binnen dat gebouw. Als voldoende duidelijk is dat de overlast mede wordt veroorzaakt door gedragingen in het desbetreffende gebouw, is voor de toepassing van de onteigeningsbevoegdheid niet van belang dat de overlast ook andere oorzaken heeft. Ook als het bijvoorbeeld om gedragingen in een portiekwoning drie hoog achter gaat, kunnen die gedragingen de oorzaak zijn van overlast rond dat gebouw.

De leden van de fracties van RPF/GPV en SGP vroegen ons in te gaan op de wetssystematische en inhoudelijke bezwaren in de brief met bijlage van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) van 23 februari jl. over onderhavig wetsvoorstel.

Wij stellen graag voorop dat de VNG in haar brief waardering voor ons voorstel uitspreekt en erop vertrouwt dat de Eerste Kamer met het voorstel zal instemmen. In zoverre zijn de kanttekeningen die de VNG in de als bijlage bij haar brief gevoegde eerdere brief van 6 april 2000 kennelijk niet zwaarwegend.

De VNG stelt met betrekking tot de voorgestelde aanschrijvingsbevoegdheid dat zij vooruitloopt op de aangekondigde deregulering van de bouwregelgeving, doch ook dat deze op zichzelf past in de lijn zoals de VNG in discussies met de Staatssecretaris van VROM heeft voorgesteld. Voor een reactie op de opmerking van de VNG over de plaats van de voorgestelde aanschrijvingsbevoegdheid verwijzen wij allereerst naar onze reactie op dit punt aan de leden van de CDA-fractie. Verder zijn wij met de VNG van mening dat deze bevoegdheid te zijner tijd beter kan worden ondergebracht in een eventuele Wet op de openbare orde en veiligheid. In dit verband is van belang dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tijdens de mondelinge behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft toegezegd de kamer na de zomer te zullen informeren over opzet en inhoud van een wet die

bevoegdheden verleent en regels stelt op het gebied van de handhaving van de openbare orde. Wij hebben van de minister begrepen dat, indien de voorbereiding van een wet over de handhaving van de openbare orde ter hand wordt genomen, daarbij zal worden bezien of de «Victor»-instrumenten uit de Woningwet naar deze openbare-ordewet kunnen worden overgeheveld.

De suggestie van de VNG om de voorgestelde onteigeningsbevoegdheid van een minder grote bewijslast te voorzien, wijzen wij af. Het gaat hier om een zeer ingrijpend middel, dat om die reden alleen in uitzonderlijke omstandigheden mag worden benut. Daarom is bewust gekozen voor een formulering die het karakter van «ultimum remedium» benadrukt.

Het gaat naar ons oordeel te ver om, zoals de VNG voorstelt, te allen tijde pas een vergoeding voor het beheer te geven, indien er van huurinkomsten sprake is. Wel gaan wij ervan uit dat de eventuele tijdelijke onverhuurbaarheid in eerste instantie voor risico van de beheerder komt. Hij maakt er immers zijn bedrijf van panden in gebruik te geven. Het valt echter niet uit te sluiten dat de beheerder in een raamovereenkomst met de gemeente zal proberen de eventuele onverhuurbaarheid, indien die langer dan een aantal maanden duurt, op de gemeente af te wentelen en de beheersvergoeding om die reden voor rekening van de gemeente te laten komen. De gemeente zal zelf moeten uitmaken in hoeverre zij aan dit verlangen tegemoet zal willen komen. Haar oordeel op dit punt zal naar verwachting mede afhangen van het gemak waarmee zij instellingen kan vinden die het beheer op zich willen nemen.

In het door de VNG geschetste geval dat de eigenaar geen gebruik wil maken van de in het nieuwe artikel 7A:1597 BW opgenomen bevoegdheid de huurovereenkomst te ontbinden, kan de bevoegdheid tot het uitoefenen van bestuursdwang of het opleggen van een last onder dwangsom uitkomst brengen die in het vierde lid van het nieuwe artikel 16a van de Woningwet is opgenomen.

Het standpunt van de VNG dat het aangaan van een huur- of beheersovereenkomst met gebruikmaking van de bestuursdwangbevoegdheid een onwenselijke doorkruising van het civiel recht met het bestuursrecht oplevert, delen wij niet. Dat hier van een mix van bestuursrecht en civiel recht sprake is, kan niet worden ontkend, maar dat deze mix onwenselijk is, zien wij niet in. Het gaat hier om een figuur die weliswaar niet vaak voorkomt, maar ook weer niet uniek is. De Wet agrarisch grondverkeer en de Pachtwet kennen hiermee vergelijkbare figuren. De vraag welke rechter competent is, wordt bepaald door de inhoud van de vordering die men indient. Gaat men in beroep tegen het besluit tot toepassing van de bestuursdwang, dan is de bestuursrechter bevoegd. Betreft het geschil de huurovereenkomst, dan is de kantonrechter bevoegd.

Wij blijven bij ons standpunt dat het aantal partijen naar verwachting geen extra problemen zal opleveren. Dat een eigenaar de beheersovereenkomst zal aanvechten, lijkt niet erg waarschijnlijk. Een onwillige eigenaar zal zich primair tegen de wensen van het gemeentebestuur richten en derhalve tegen de aanschrijving. Als hij een eventueel beroep tegen de aanschrijving verliest, zal de kans op succes in een eventuele zaak tegen de beheersovereenkomst betrekkelijk gering zijn. Mocht de eigenaar niettemin de beheersovereenkomst willen aanvechten, dan is, anders dan de VNG meent, duidelijk welke rechter bevoegd is: de civiele rechter.

Op welke gronden deze leden de voorgestelde onteigeningsbevoegdheid voorshands onbevredigend achten is ons niet duidelijk. Mochten zij hierbij echter het oog hebben op de kritiek van de VNG, dan verwijzen wij deze leden naar de reactie die wij hiervoor op deze kritiek hebben gegeven.

De leden van de fracties van RPF/GPV en SGP vragen of de Leegstandswet geen oplossing, althans een bijdrage aan de op te lossen problematiek kan leveren.

Wij gaan graag op die vraag in. Het doel van de Leegstandwet was het voorkomen van ongerechtvaardigde leegstand van woningen en andere gebouwen. De meeste artikelen van de wet zijn vervallen, er resteert nog slechts een regeling over tijdelijke verhuur van leegstaande gebouwen. Een deel van de bepalingen van de wet is wel in gewijzigde vorm overgenomen in de Huisvestingswet. Die bepalingen hebben eenzelfde strekking als de bepalingen van de Leegstandwet, die zij vervangen. Zij voorzien wel in een bevoegdheid tot het vorderen van woonruimte, maar alleen van *leegstaande* woonruimte en slechts als dat voor een evenwichtige verdeling van woonruimte noodzakelijk is. Ons initiatiefvoorstel ziet echter niet op het bestrijden van leegstand, maar op het aanpakken van problemen die ontstaan door ernstige overlast, veroorzaakt door juist de bewoners van een woning of ander gebouw. De resterende bepalingen van de Leegstandwet, noch de vervangende bepalingen van de Huisvestingswet kunnen dus een oplossing bieden voor het in ons wetsvoorstel te regelen onderwerp.

E. P. van Heemst
O. P. G. Vos