

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)

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT¹

Vastgesteld 2 april 2001

Het voorbereidend onderzoek gaf de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hadden met instemming kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Met instemming omdat zij met de indieners van het wetsvoorstel van oordeel zijn dat het gewenst c.q. noodzakelijk is dat een door de wet gesanctioneerd vervolg gegeven kan worden aan een ontruiming van een drugspand. Dat neemt niet weg dat er bij deze leden nog een (beperkt) aantal vragen leeft.

Het is opvallend dat tijdens de (langdurige) periode van voorbereiding van het wetsvoorstel een aantal elementen uit het oorspronkelijk ontwerp gehaald is en overgeheveld is naar de zgn. Wet Victoria (Kamerstukken II, 24 699). Uit een oogpunt van eenheid van wetgeving en betere herkenbaarheid van de samenhang had het meer voor de hand gelegen deze zo nauw met elkaar verweven wetsvoorstellen volledig te integreren. Vond deze slechts gedeeltelijke «aankleding» van de Wet Victoria plaats op basis van uitsluitend het respect voor de indieners van de Wet Victor (Van Heemst en Korthals) of waren er andere overwegende redenen om voor dat gescheiden optrekken te kiezen? Is hier niet sprake van een gemiste integrale wetgevingsaanpak?

Daar komt nog bij dat de initiatiefnemers van de Wet Victor gekozen hebben voor wijziging en aanvulling van o.a. de Woningwet en niet de Gemeentewet, zoals bij de Wet Victoria geschiedde. Afdeling 2 van de Woningwet ademt een geheel andere sfeer en kent andere uitgangspunten («aanschrijving tot het treffen van voorzieningen en tot het aanbrengen van verbeteringen», of anders gezegd: handelend over zaken die de bouwkundige kwaliteit van een woning betreffen) dan het voorgestelde artikel 16a, dat over een aanschrijvingsmogelijkheid aangaande het beheer handelt. Delen de indieners het oordeel van de CDA-fractie dat het nieuwe artikel 16a qua inhoud wezenvreemd is aan de overige bepalingen van de Woningwet, c.q. de hiervoor genoemde afdeling? Zijn ook zij niet van oordeel dat hier in het kader van de

¹ Samenstelling: Holdijk (SGP), Rensema (VVD), Bierman (OSF), Van Heukelum (VVD), Luijten (VVD) (*plv. voorzitter*), Ruers (SP), Terlouw (D66), Pastoor (CDA), Bemelmans-Vidéc (CDA), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Platvoet (GL), Witteveen (PvdA) (*voorzitter*)

handhaving van de openbare orde een specifieke taak voor de burgemeester ligt, die beter als zodanig past in de systematiek van hoofdstuk IX van de Gemeentewet, aansluitend aan de ook in die wet opgenomen daadwerkelijke ontruimingsmogelijkheid uit de Wet Victoria?

Het nieuwe artikel 16a van de Wet Victor laat in het vierde lid de vergoeding voor het beheer door burgemeester en wethouders eenzijdig vaststellen. Criteria en/of uitgangspunten worden daarbij niet vastgelegd, zulks in tegenstelling tot de in hetzelfde artikel genoemde huurprijs, waarvoor de derde nota van wijziging een criterium introduceert. Hadden voor de beheersvergoeding ook geen uitgangspunten genoemd dienen te worden in het kader van de rechtsbescherming van de eigenaar?

Is overigens het naast elkaar creëren van een beheersvergoeding (met toetsingsmogelijkheid door de bestuursrechter) en een huurprijs (met toetsingsmogelijkheid door de civiele rechter) in artikel 16a, vierde lid wel verstandig uit een oogpunt van rechtszekerheid en doorzichtige, eenvoudig te hanteren wetgeving?

De Wet Victor creëert een nieuwe onteigeningstitel. De procedure in de Onteigeningswet om tot onteigening te komen kent een lange looptijd. De problematiek ten behoeve waarvan de Wet Victor wordt voorgesteld draagt per definitie de wenselijkheid in zich om snel te kunnen handelen. Achten de indieners die feitelijke tegenstelling acceptabel? Is niet overwogen tegelijk met het invoegen van artikel 77, eerste lid, onderdeel 6 van de Onteigeningswet een versnelde procedure hiervoor te introduceren?

Overigens roept de formulering van de situatie die tot onteigening kan leiden vragen op. Wie stelt vast en waarop kan objectief gebaseerd worden of er «geen uitzicht op een blijvend herstel van de openbare orde rond dat gebouw» is? Wanneer is die situatie ingetreden? De leden van de CDA-fractie zeiden van oordeel te zijn dat die subjectief in te vullen omschrijving (te) weinig rechtsbescherming biedt. Delen de indieners dat oordeel?

In de oorspronkelijke memorie van toelichting en de daarop gevolgde toelichtende teksten (zoals de toelichtingen bij de wijzigingsnota's) wordt niet of nauwelijks gesproken over toetsing van de nieuwe onteigeningstitel aan de Grondwet en het EVRM, met name ook aan artikel 1 van het eerste protocol bij het verdrag. De indieners (en op enkele punten de minister) gaven wel hun zienswijze daarop bij de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer. De leden hier aan het woord achtten die (te) summier voor een exacte beoordeling. Zij vroegen de resultante van die toets nog eens schriftelijk te verwoorden mede in het licht van de jurisprudentie bij het Verdrag en het eerste Protocol.

Op dezelfde wijze vroegen zij de aanschrijvingsbevoegdheid ex artikel 16a van de Woningwet nog eens tegen het licht te houden van de terzake van belang zijnde bepalingen in de Grondwet.

De leden behorende tot de **PvdA**-fractie zeiden onder de indruk te zijn van het doorzettingsvermogen van de indieners, van wie de eerste reeds sinds 1994 met het onderwerp doende is geweest. Zij stelden vast dat het nader gewijzigd voorstel van wet in kwaliteit zeer heeft gewonnen in de verschillende fases van zijn ontstaansgeschiedenis. Toch hadden zij een aantal vragen en opmerkingen.

De eerste betreft de juridische grondslag van de maatregelen die in het wetsvoorstel mogelijk worden gemaakt. Deze grondslag is immers gelegen in een toepassing van art.174a Gemeentewet. Dit maakt die maatregelen kwetsbaar. Wordt immers door de rechter de beslissing van de burgemeester, die is gebaseerd op art.174a, vernietigd – b.v. op grond van schending van het huisrecht als beschermd in art. 8 EVRM, of op grond van onvoldoende motivering van het besluit – dan ontvalt ook de grondslag aan de maatregelen die in het wetsvoorstel op grond van de

Woningwet, het B.W. en de Ontheffingswet in het wetsvoorstel mogelijk worden gemaakt. Dit is vooral pijnlijk wanneer deze maatregelen al onherroepelijke gevolgen hebben gehad voor civielrechtelijke rechtsverhoudingen. De leden behorende tot de PvdA-fractie wilden van de indieners vernemen of, en zo ja hoe, zij dit probleem hebben voorzien en welke oplossingen zij zich daarbij voorstellen.

De leden behorende tot de PvdA-fractie zouden voorts, gezien het voorgaande, meer inzicht willen krijgen in de mate waarin art.174a Gemeentewet is toegepast in de vier jaar dat deze thans geldt. De indieners stelden tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer nog niet over zulke gegevens te beschikken. Tegelijkertijd meldden de indieners dat het artikel vooral in enige omvang is toegepast in Rotterdam. Deze leden vroegen daarom of de indieners, die immers in de plenaire vergadering in de Tweede Kamer werden bijgestaan door niet minder dan vijf ambtenaren van die stad, een overzicht zouden kunnen overleggen over de gevallen waarin art.174a in Rotterdam tot heden is toegepast, daarbij aangevende:

- in hoeveel gevallen het is toegepast met een andere motivering dan verstoring van de openbare orde wegens overtreding van de Opiumwet;
- in hoeveel gevallen bezwaar of beroep is aangetekend;
- of in die gevallen strijd met art.8 EVRM mede is aangevoerd als grond;
- in hoeveel gevallen sprake is geweest van een rechterlijke uitspraak. In het geval van een rechterlijke uitspraak ontvingen deze leden graag een overzicht van de motivering van de rechter bij de af- of toewijzing van het beroep.

Deze leden vroegen zulks om een eerste peiling te kunnen maken van de vraag of, naar het zich laat aanzien, toepassing van art.174a kwetsbaar is en daarmee een wankel juridische grondslag zou kunnen bieden voor de in het wetsvoorstel voorgestelde bevoegdheden inzake het verdere lot van een gesloten woning. Daarmee is vooral ook van belang de beperking van de toepassing tot zaken de Opiumwet betreffende.

Het kwam de leden behorende tot de PvdA-fractie overigens voor dat de indieners zelf eigenlijk uitgaan van toepassing uitsluitend in het geval van «drugspanden», nu zij in hun schriftelijke en mondelinge uiteenzetting in feite alleen deze gevallen noemen.

Waarom, zo vroegen deze leden, zijn indieners niet consequent geweest en hebben zij niet hun wetsvoorstel beperkt tot verstoring van de openbare orde vanwege gedragingen die in de Opiumwet strafbaar worden gesteld? Zij zouden daarmee rekening hebben gehouden met de forse discussie die in de Eerste Kamer plaatsvond – over de vraag of «verstoring van de openbare orde» niet een te ruime grondslag is om inbreuk te maken op een grondrecht – bij de behandeling van het wetsvoorstel Victoria (invoeging van art. 174a in de Gemeentewet), welke discussie er toe heeft geleid dat de regering per circulaire aan de gemeentebesturen heeft gevraagd om art. 174a alleen toe te passen bij «drugspanden». Een beperking van de strekking van het onderhavige wetsvoorstel zou daarbij zeer wel passen.

De opmerking gedaan door indieners tegenover de Tweede Kamer dat zij zich niet kunnen voorstellen dat bevoegdheden ex art. 174a en ex dit wetsvoorstel worden ingezet tegen «krakers» is met een dergelijke beperkte toepassing in overeenstemming. Toch verzet de tekst van 174a en van het onderhavige wetsvoorstel zich er geenszins tegen dat de bevoegdheden daarin gegeven worden gebruikt tegen o.m. krakers, hoeren en wapenhandelaren. Het blote «het zich niet kunnen voorstellen» van indieners is geen rechtswaarborg dat autoriteiten de wet niet voor dit doel zullen gebruiken, zo meenden deze leden, zulks overigens zonder daarbij de indringende werking van het voorstellingsvermogen van indieners te willen onderschatten.

Als indieners vinden dat dit inderdaad niet moet, waarom hebben zij dan niet de grondslag van de nieuwe bevoegdheden daartoe uitdrukkelijk beperkt, en daarmee de tekst beter in overeenstemming gebracht met het EVRM?

De leden behorende tot de PvdA-fractie hadden met instemming vastgesteld dat de indieners hebben geprobeerd rekening te houden met de eis van proportionaliteit tussen de voorgestelde nieuwe bevoegdheden (in de Woningwet, het BW en de Ontheingingswet) enerzijds, en de bescherming van het huisrecht in Grondwet en EVRM. Deze proportionaliteit is immers noodzakelijk, wil de beperking van het grondrecht aanvaardbaar zijn.

Zo gaat het voorgestelde art. 16a Woningwet uit van een opeenvolgende reeks van verplichtende – overigens ingewikkelde – maatregelen om de woning weer voor normale bewoning geschikt te maken, deze te verhuren of in beheer te geven aan een ander. Pas als dit alles vruchteloos is gebleken kan het voorgestelde zesde lid van art. 77 Ontheingingswet leiden tot ontheinging, welke maatregel op zich weer in overeenstemming moet zijn met art. 1 van het Eerste Protocol van het EVRM, de bescherming van het eigendomsrecht. De beperking daarvan moet dus ook proportioneel zijn en nodig in een democratische samenleving.

In verband met dit laatste hadden deze leden enig probleem met dit ultimatum remedium, de ontheinging. Ontheinging geschiedt op grond van een algemeen belang. De indieners houden vol dat dit algemeen belang in dit geval de openbare orde is. Dat is dan echter wel een van het bestaande begrip afwijkend soort algemeen belang, zoals dat in het kader van ontheinging pleegt te worden gehanteerd. In de andere gevallen van ontheinging wordt de gemeenschap eigenaar van de betrokken grond en bebouwing om uitvoering te geven aan kennelijke collectieve belangen bij het gebruik van die grond, zoals volkshuisvesting, aanleg van dijken en wegen, e tutti quanti. Hier is sprake van ontheinging niet om het ontheigende voor collectieve doelen te bestemmen, maar om het aan de eigenaar te onttrekken, in feite als sanctie op zijn misbruik van eigendomsrecht. Deze leden hadden enige aarzeling of dit past bij Grondwet, verdrag en jurisprudentie. Het lijkt meer op een strafmaatregel, dan op een ontheingingsmaatregel, dit nog wel zonder dat alle rechtswaARBorgen die bij strafrecht horen zijn gewaarborgd. Als ook geen schadevergoeding wordt betaald, dan wordt het element van (straf)sanctie nog sterker. Deze leden hadden overigens grote twijfel over de opvatting geuit tijdens de behandeling in de Tweede Kamer dat geen schadevergoeding noodzakelijk zou zijn. Zij vroegen de indieners daarop specifiek ook in te gaan. De leden behorende tot de PvdA-fractie vroegen de indieners een fundamentele uiteenzetting te geven waarom zij vinden dat het ultimatum remedium van ontheinging, dat zij voorstellen te gebruiken, in overeenstemming kan worden geacht met de grondslagen van het geldende ontheingingsrecht en met het EVRM. Deze leden vroegen voorts of de indieners in plaats van ontheinging ook de mogelijkheid van strafrechtelijke verbeurdverklaring hebben overwogen op grond van handelingen in strijd met de Opiumwet, welke mogelijkheid immers het probleem van oneigenlijk gebruik van ontheinging zou kunnen voorkomen.

De leden van de fractie van **GroenLinks** waren van mening dat het onderhavige wetsvoorstel min of meer een logisch gevolg is op de Wet Victoria, die de burgemeester de bevoegdheid geeft om een woning te sluiten als door gedragingen in de woning de openbare orde wordt verstoord (art. 174a Gemeentewet). Bij de behandeling van dat wetsvoorstel in de Eerste Kamer zijn door de leden van deze fractie vele kritische en principiële kanttekeningen gemaakt, met name over de ruime definitie van het begrip

openbare orde en de (mogelijke) strijdigheid met grondwet en Europese verdragen.

Nu er een voorstel van wet aan de orde is om een ongunstig effect van de wet Victoria op te vangen, namelijk het aan een ander in gebruik geven van op grond van artikel 174a gesloten woningen, zeiden deze leden voor zover buiten het bereik van het thans voorliggende wetsvoorstel, de discussie in deze schriftelijke inbreng niet op alle punten te zullen herhalen. Hebben de indieners inzicht in het toepassen van artikel 174a van de Gemeentewet? Welke gemeenten hebben in veel gevallen dit artikel toegepast?

De Wet Victor stelt voor de Woningwet uit te rusten met een artikel 16a dat de aanschrijving regelt m.b.t. een herbestemming. B&W kunnen aanschrijven, maar de te maken afweging wordt niet gebonden aan enig criterium. Waarom hebben de indieners nagelaten criteria te formuleren op grond waarvan het college de stap tot aanschrijving kan zetten? En – ook niet onbelangrijk – op grond waarvan de gemeenteraad het door B & W terzake gevoerde beleid kan controleren?

Welke omstandigheden kunnen de indieners zich voorstellen op grond waarvan B&W moeten overwegen om een op grond van artikel 174a van de Gemeentewet gesloten pand aan te schrijven zoals in artikel I van het onderhavige voorstel wordt omschreven?

De sluiting, zoals mogelijk gemaakt in artikel 174a, kent een bepaalde duur die de burgemeester overigens kan verlengen. Hoe verhoudt zich de termijn die de burgemeester bepaalt zich tot de bevoegdheid van B&W om een aanschrijvingsbeleid te voeren conform het voorgestelde artikel 16a van de Woningwet? Is het noemen van een termijn niet verbonden met de verwachting dat sluiting leidt tot een ander, minder problematisch gebruik? Waarom hebben de indieners niet overwogen een minimum-termijn op te nemen die eerst moet worden doorlopen alvorens het college van B & W overwegen een aanschrijvingsprocedure te starten? Is het naar de mening van de indieners te verdedigen dat pakweg één week nadat de burgemeester conform artikel 174a Gemeentewet een woning heeft gesloten, B & W een aanschrijvingsprocedure start? Zo nee, welke beleidslijn valt dan wel te verdedigen?

De verstoring van de openbare orde is in artikel 174a Gemeentewet de reden voor het kunnen sluiten van een woning. Zijn de indieners van mening dat de verstoring van de openbare orde door gedragingen in een woning etc. opgevat moet worden als een «materiele» verstoring van de openbare orde in de zin van overlast, zoals dat uitsluitend met handel in drugs en drugsgebruik kan samenvallen? Zo nee, welke andere vormen van verstoring van de openbare orde kunnen daar onder vallen?

Wat stellen de indieners zich voor bij de termijn die B&W moeten bepalen bij het in gebruik geven aan een persoon of instelling? Hangt de lengte van die termijn af van de inschatting binnen welke termijn het gebouw weer «verstoringvrij» zijn oorspronkelijke bestemming cq huurder kan krijgen? Of hangt die lengte af van de wens van diegene die het gebouw in beheer krijgt? Waarom hebben de indieners er niet voor gekozen een lengte van die termijn in de wet op te nemen?

Het onderhavige wetsvoorstel stelt ook voor de Ontheigeningswet aan te vullen met een bepaling, waarin een gebouw onteigend kan worden als er geen uitzicht wordt geboden op een duurzaam herstel van de openbare orde. Nu gaat artikel 174a er vanuit dat een gebouw gesloten kan worden als de openbare orde wordt verstoord. Van enige tijdsbepaling, laat staan van een «duurzame verstoring van de openbare orde» is in dit artikel geen sprake. In dit licht bezien is het begrip «duurzaam herstel» discutabel. Als op grond van een kortdurende, eenmalige verstoring van de openbare orde artikel 174a van de Gemeentewet in werking is getreden – en vervolgens artikel 16a van de Woningwet is toegepast: hoe lang is dan

duurzaam? In welke omstandigheden is er naar het inzicht van de indieners wel sprake van uitzicht op een duurzaam herstel van de openbare orde?

In dit nieuwe onderdeel 6 van artikel 77 van de Onteigeningswet is enkele keren sprake van de openbare orde «rond dat gebouw». Hoe valt te beoordelen dat – in een stedelijke, dicht bebouwde omgeving met portiekwoningen – de openbare orde «rond dat gebouw» exclusief door gedragingen in dat gebouw wel of niet duurzaam hersteld is? Wat is de openbare orde rond een gebouw, indien het een portiekwoning drie hoog achter betreft?

De leden van de fracties van **RPF/GPV** en **SGP** hadden met gemengde gevoelens van het initiatiefwetsvoorstel kennis genomen, omdat zij wel sympathie konden opbrengen voor het door de initiatiefnemers nagestreefde doel, maar tegelijkertijd ernstige twijfels koesterden wat betreft voetangels en klemmen op de weg die tot het doel moet leiden.

Deze leden moesten globaal de bezwaren tegen de opzet en uitwerking van het voorstel, zoals deze door de Vereniging Nederlandse Gemeenten in een brief¹ (plus bijlage) d.d. 23 februari 2001 aan de commissie zijn verwoord, tot de hunne maken. Zij vroegen de initiatiefnemers op de wetssystematische en inhoudelijke bezwaren (welke kennelijk sinds de Tweede Kamerbehandeling van het voorstel niet zijn vervallen) in te gaan. Deze leden verwachtten, vooral indien de gemeente zich genoodzaakt zou zien de eigenaar aan te schrijven om het gebouw in beheer te geven aan een persoon of instelling die werkzaam is op het terrein van huisvesting, buitengewoon gecompliceerde rechtsverhoudingen en achtten het risico van onevenredig zware bestuurslasten voor de gemeente groot. Hoewel zij van mening waren dat onteigening, zoals altijd, ultimum remedium dient te zijn, konden zij zich voorstellen dat dit rechtsmiddel de meest duidelijke rechtsverhouding schept, aangenomen dat een rechtens houdbare titel zou kunnen worden omschreven. De voorgestelde wijziging van artikel 77 Onteigeningswet achtten deze leden voorshands onbevredigend.

Deze leden stelden de vraag of de initiatiefnemers van oordeel zijn dat de Leegstandwet geen oplossing of althans een bijdrage aan de op te lossen problematiek, kan leveren. Zo nee, waarom dan niet?

De voorzitter van de commissie,
Witteveen

De griffier van de commissie,
Hordijk

¹ Deze brief is ter kennis gebracht van de indieners en ter inzage gelegd op het centraal informatiepunt onder griffie nr. 126 704.1.