

Vergaderjaar 1998–1999

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 gevolge van verstoring van de openbare orde (Wet Victor)

Nr. 11

TWEEDE NOTA VAN WIJZIGING

Ontvangen 2 februari 1999

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

I

Artikel II komt te luiden:

ARTIKEL II

De Woningwet wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 16 wordt een nieuw artikel 16a ingevoegd, dat als volgt luidt:

Artikel 16a

1. Indien door gedragingen in een woning, woonkeet, woonwagen of ander gebouw de openbare orde is verstoord en het desbetreffende gebouw deswege op grond van artikel 174a van de Gemeentewet dan wel op grond van een verordening als bedoeld in artikel 174 van die wet is gesloten, kunnen burgemeester en wethouders degene die als eigenaar of uit anderen hoofde bevoegd is tot het in gebruik geven van het gebouw, aanschrijven om naar keuze van burgemeester en wethouders:

a. het gebouw binnen een door hen te bepalen termijn in gebruik te geven aan een persoon, niet zijnde degene die door de sluiting werd gedwongen het gebruik van het gebouw te staken, of

b. het gebouw binnen een door hen te bepalen termijn in beheer te geven aan een persoon die uit hoofde van beroep of bedrijf op het terrein van de huisvesting werkzaam is, of aan een instelling die op dat terrein werkzaam is.

2. Burgemeester en wethouders kunnen in de aanschrijving:

a. personen of instellingen als bedoeld in het eerste lid, onderdelen a en b, noemen uit wie, onderscheidenlijk waaruit degene die wordt aangeschreven, een keuze moet maken, of, indien dit naar het oordeel van

burgemeester en wethouders niet mogelijk dan wel wenselijk is, een persoon of instelling als hier bedoeld noemen aan wie het gebouw in gebruik dan wel in beheer moet worden gegeven,

b. indien het gebouw, al dan niet met het daarbij behorende erf, noodzakelijke voorzieningen behoeft om weer op redelijke wijze tot bewoning of gebruik te kunnen dienen, degene die als eigenaar of uit anderen hoofde tot het treffen van die voorzieningen bevoegd is, ertoe verplichten om binnen een door hen te bepalen termijn de door hen aan te geven voorzieningen te treffen, en

c. zo nodig, andere voorwaarden aan de uitvoering van de aanschrijving stellen.

3. De uitvoering van de aanschrijving geschiedt in overeenstemming met burgemeester en wethouders.

4. Indien het gebouw in beheer wordt gegeven aan een persoon of instelling als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, stellen burgemeester en wethouders een vergoeding voor het beheer vast. De desbetreffende persoon of instelling stelt, na overleg met degene die is aangeschreven, de huurprijs van het gebouw vast, int de vastgestelde huurprijs en stelt deze, verminderd met de vergoeding voor het beheer, ter beschikking van degene die is aangeschreven.

5. Indien de persoon, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, dan wel de persoon of instelling, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, het gebruik, onderscheidenlijk het beheer van het gebouw heeft gestaakt, deelt de persoon dan wel de instelling dit binnen veertien dagen na het staken daarvan mee aan burgemeester en wethouders. Na ontvangst van de mededeling vindt, zo nodig, wederom toepassing van het eerste lid plaats.

6. Onder beheer wordt in dit artikel verstaan het in gebruik geven van het gebouw en het verrichten van al die handelingen met betrekking tot het in gebruik gegeven gebouw die volgens gemeen recht tot de verantwoordelijkheid van een eigenaar behoren.

B

In artikel 21, tweede lid, wordt na «ernstige hinder» ingevoegd: dan wel met een sluiting als bedoeld in artikel 16a.

C

In artikel 24 wordt na «ernstige hinder» ingevoegd: dan wel het een aanschrijving als bedoeld in artikel 16a betreft.

D

In artikel 25 wordt na «ernstige hinder» ingevoegd: dan wel het een aanschrijving als bedoeld in artikel 16a betreft.

E

In artikel 28, eerste lid, wordt na «16,» ingevoegd: 16a.

F

Na artikel 105 wordt een nieuw artikel 105a ingevoegd, dat als volgt luidt:

Artikel 105a

Overtreding van artikel 16a, vijfde lid, eerste volzin, wordt gestraft met geldboete van de eerste categorie.

G

In de artikelen 111, 113 en 114 wordt «106» vervangen door: 105a.

II

Artikel III komt te luiden:

ARTIKEL III

In artikel 174a van de Gemeentewet wordt, onder vernummering van het vijfde tot zesde lid, een nieuw vijfde lid ingevoegd, dat als volgt luidt:

5. De burgemeester doet zo spoedig mogelijk een besluit als bedoeld in het eerste lid inschrijven in de openbare registers, bedoeld in artikel 16 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek. Artikel 24 van dat boek is niet van toepassing.

III

Artikel IV komt te luiden:

ARTIKEL IV

De onteigeningswet wordt als volgt gewijzigd:

A

Het opschrift van titel IV komt te luiden: Over onteigening in het belang van de ruimtelijke ontwikkeling, van de volkshuisvesting of van de openbare orde.

B

Aan artikel 77, eerste lid, wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel 5 door een puntkomma, een nieuw onderdeel 6 toegevoegd, dat als volgt luidt:

6°. van een gebouw als bedoeld in artikel 16a van de Woningwet ten behoeve van de handhaving van de openbare orde rond dat gebouw, indien de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in artikel 16a, eerste lid, van die wet, geen uitzicht op een blijvend herstel van de openbare orde rond dat gebouw heeft geboden.

IV

Artikel V komt te luiden:

ARTIKEL V

In Boek 7A van het Burgerlijk Wetboek wordt na artikel 1596 een nieuw artikel ingevoegd, dat als volgt luidt:

Artikel 1597

De verhuurder kan de overeenkomst op de voet van artikel 267 van Boek 6 ontbinden op de grond dat door gedragingen in het gehuurde de openbare orde is verstoord en het gehuurde deswege op grond van artikel 174a van de Gemeentewet dan wel op grond van een verordening als bedoeld in artikel 174 van die wet is gesloten. De artikelen 1623n en 1636 zijn niet van toepassing.

V

Na artikel V wordt een nieuw artikel ingevoegd, dat als volgt luidt:

ARTIKEL Va

Indien het bij koninklijke boodschap van 24 april 1997 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Opiumwet in verband met het creëren van de mogelijkheid voor de burgemeester om bestuursdwang toe te passen ter handhaving van de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet in voor het publiek toegankelijke lokalen en daarbij behorende erven (kamerstukken II 1996/97, 25 324, nrs. 1–2) tot wet wordt verheven en in werking treedt, wordt het voorstel van wet als volgt gewijzigd:

A

In het opschrift wordt na «openbare orde» toegevoegd: of overtreding van artikel 2 of 3 van de Opiumwet.

B

In artikel II wordt in de aanhef van artikel 16a, eerste lid, van de Woningwet na «gesloten» ingevoegd: of door gedragingen in zodanig gebouw in strijd met artikel 2 of 3 van de Opiumwet is gehandeld en het desbetreffende gebouw deswege op grond van artikel 13b van die wet is gesloten.

C

In artikel IV worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1. In onderdeel A wordt «en van de openbare orde» vervangen door: , van de openbare orde en van de handhaving van de Opiumwet.

2. In onderdeel B wordt onderdeel 6 van artikel 77, eerste lid, van de onteigeningswet vervangen door:

6°. van een gebouw als bedoeld in artikel 16a van de Woningwet ten behoeve van de handhaving van de openbare orde rond dat gebouw of van de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet in zodanig gebouw, indien de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in artikel 16a, eerste lid, van die wet, geen uitzicht heeft geboden op een blijvend herstel van de openbare orde rond dat gebouw, onderscheidenlijk het duurzaam achterwege blijven van een overtreding van artikel 2 of 3 van de Opiumwet in dat gebouw.

D

In artikel V wordt in artikel 1597 van Boek 7A van het Burgerlijk Wetboek na «gesloten» ingevoegd: of door gedragingen in zodanig gebouw in strijd met artikel 2 of 3 van de Opiumwet is gehandeld en het desbetreffende gebouw deswege op grond van artikel 13b van die wet is gesloten.

E

Na artikel Va wordt een nieuw artikel Vb ingevoegd, dat als volgt luidt:

ARTIKEL Vb

Aan artikel 13b van de Opiumwet wordt een derde lid toegevoegd, dat als volgt luidt:

3. Indien de burgemeester op grond van het eerste lid een besluit tot sluiting van het desbetreffende lokaal of erf heeft genomen, doet hij het besluit zo spoedig mogelijk inschrijven in de openbare registers, bedoeld in artikel 16 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek. Artikel 24 van dat boek is niet van toepassing.

Toelichting

Deze nota van wijziging strekt ertoe het wetsvoorstel aan te passen in het licht van een aantal vragen en opmerkingen in het verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken.

Een en ander heeft in de eerste plaats ertoe geleid om de in artikel II voor opneming in de Woningwet voorgestelde beheersregeling te vervangen door een aanschrijvingsbevoegdheid die ertoe strekt het wegens overlast gesloten gebouw wederom in gebruik te doen nemen en wel op een zodanige wijze dat niet opnieuw overlast ontstaat.

De hiertoe voorgestelde aanschrijvingsbevoegdheid heeft boven de aanvankelijk voorgestelde beheersregeling het voordeel dat zij de mogelijkheid openhoudt dat het beheer in handen blijft van de eigenaar van het desbetreffende gebouw. Het gaat immers primair om een verandering van het gebruik van het gebouw. Aldus kan worden voorkomen dat door een overheveling van het beheer een inperking van het eigendomsrecht plaatsvindt die in de gegeven omstandigheden wellicht niet noodzakelijk is. De voorgestelde aanschrijvingsbevoegdheid voorziet overigens ook in de mogelijkheid het beheer wel in andere handen te stellen. Bij beide mogelijkheden zal het gemeentebestuur de eigenaar een lijst van mogelijke nieuwe gebruikers dan wel beheerders van het gebouw kunnen geven uit wie de eigenaar een keuze moet maken. De uiteindelijke keuze van een nieuwe gebruiker dan wel beheerder zal te allen tijde in overeenstemming met het gemeentebestuur dienen te geschieden.

Een tweede voordeel van de voorgestelde aanschrijvingsbevoegdheid is dat zij beter dan de aanvankelijk voorgestelde beheersregeling past in het bestaande instrumentarium van de Woningwet. Die wet kent een dergelijke bevoegdheid reeds voor verschillende andere doeleinden.

Als derde voordeel kan worden gezien dat een aanschrijving voor het betrokken gemeentebestuur een praktisch instrument is dan het gebouw zelf in beheer nemen. Overigens laat, zoals hierna uit de toelichting op onderdeel I, onder A, nog zal blijken, de voorgestelde regeling de mogelijkheid open dat via de aanschrijving het beheer uiteindelijk bij een onderdeel van de gemeente komt te liggen. De regeling geeft aldus verschillende mogelijkheden tot maatwerk.

Een laatste voordeel dat genoemd kan worden, is dat met de regeling van de voorgestelde aanschrijvingsbevoegdheid een aantal onduidelijkheden zijn weggenomen die de beheersregeling blijkens het verslag opriep.

De tweede wijziging die deze nota van wijziging bevat, betreft artikel III. Dat artikel bevatte een wijziging van de Huisvestingswet die ertoe strekte het gemeentebestuur de bevoegdheid te geven een overlast gevend pand zo nodig te vorderen. De kritische opmerkingen in het verslag over nut en noodzaak van deze bevoegdheid hebben ons tot het inzicht gebracht dat deze wijziging kan worden gemist. Mocht na uitoefening van de eerdergenoemde aanschrijvingsbevoegdheid in bijzondere gevallen daartoe nog de noodzaak bestaan, dan kan voor een definitieve oplossing ook – en

zelfs beter – worden gezorgd door benutting van het onteigeningsinstrument, zoals dat in artikel IV wordt voorgesteld.

In de plaats van een wijziging van de Huisvestingswet wordt in artikel III thans voorgesteld een wijziging van artikel 174a van de Gemeentewet op te nemen, die ertoe strekt de burgemeester de verplichting op te leggen een besluit tot sluiting van een overlast gevend pand in te schrijven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 3.1.2 van het Burgerlijk Wetboek. Dit besluit is een zgn. publiekrechtelijke eigendomsbeperking, die ook werking heeft ten opzichte van bijvoorbeeld opvolgende eigenaren. De voorgeschreven inschrijving van het besluit maakt dat ook voor derden kenbaar is dat het pand van overheidszijde is gesloten.

Artikel IV zelf is ook aangepast. Het verdient de voorkeur in artikel 77 van de onteigeningswet de onteigening met het oog op een definitieve oplossing van het (potentiële) overlastprobleem in een apart onderdeel onder te brengen. Deze voorkeur stoelt op de overweging dat de aanvankelijk voorgestelde aanvulling van een reeds bestaande onteigeningsgrond in artikel 77 bij nader inzien minder voor de hand ligt. Het gaat bij die bestaande onteigeningsgrond om «ontruiming van oppervlakten», terwijl het bij onteigening als definitieve oplossing van een (potentieel) overlastprobleem om onteigening van gebouwen gaat. Voorts is ervoor gekozen in de voorgestelde onteigeningsgrond expliciet tot uitdrukking te brengen dat het hier om een «ultimum remedium» gaat: in het licht van het subsidiariteitsbeginsel zal eerst duidelijk moeten zijn geworden dat het uitoefenen van de aanschrijvingsbevoegdheid geen definitieve oplossing oplevert.

Tot slot is ook artikel V gewijzigd. Deze wijziging hangt samen met de uitkomst van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel van de regering om sluiting van overlast gevende panden mogelijk te maken. Tijdens de behandeling van dat wetsvoorstel bleek dat in de sfeer van het huurrecht slechts één aanvullend instrument nodig is. Het betreft de mogelijkheid voor de verhuurder de huurovereenkomst met betrekking tot een wegens overlast gesloten pand te ontbinden zonder rechterlijke tussenkomst (Vgl. Kamerstukken II 1996/97, 24 699, nr. 13, blz. 22). Dit heeft als voordeel dat veel sneller dan thans tot ontbinding kan worden overgegaan.

De desbetreffende wijziging van het huurrecht is reeds opgenomen in artikel 231, tweede lid, van het wetsvoorstel tot vaststelling van titel 7.4 (Huur) van het Burgerlijk Wetboek (Kamerstukken II 1997/98, 26 089, nr. 2). Omdat het hier een veel omvattend wetsvoorstel betreft waarvan de behandeling nog wel enige tijd in beslag kan nemen, is ervoor gekozen de desbetreffende bepaling in aangepaste vorm ook in het onderhavige wetsvoorstel op te nemen. De aanpassing houdt in dat de ontbindingsbevoegdheid ook zal gelden in gevallen waarin een voor het publiek toegankelijk lokaal op grond van een verordening als bedoeld in artikel 174 van de Gemeentewet is gesloten.

Met betrekking tot verschillende onderdelen van deze nota van wijziging wordt nog de volgende nadere toelichting gegeven.

Onderdeel I, onder A

Onderdeel I, onder A, bevat, in de vorm van een nieuw artikel 16a van de Woningwet, de eerdergenoemde aanschrijvingsbevoegdheid. Zij geeft de mogelijkheid aan burgemeester en wethouders om de eigenaar na de sluiting ertoe te verplichten het desbetreffende gebouw in gebruik te geven aan een persoon die naar verwachting geen overlast zal veroorzaken, of het gebouw in beheer te geven aan een persoon of instelling die op het terrein van de huisvesting werkzaam is. Bij dit laatste valt te

denken aan een makelaar of woningbouwcorporatie. Wat in dit verband onder «beheer» moet worden verstaan wordt in het zesde lid beschreven: het in gebruik geven van het gebouw en het verrichten van al die handelingen met betrekking tot het in gebruik gegeven gebouw die volgens gemeen recht tot de verantwoordelijkheid van een eigenaar behoren.

In het licht van het subsidiariteitsbeginsel verdient het in algemene zin de voorkeur dat burgemeester en wethouders kiezen voor de optie dat de aangeschrevene zelf het gebouw in gebruik geeft van een persoon die geen overlast zal veroorzaken. Deze optie grijpt immers minder in het eigendomsrecht in dan de optie dat het gebouw in beheer wordt gegeven aan een derde. Dat neemt niet weg dat er verschillende omstandigheden denkbaar zijn waarin voor laatstbedoelde optie wordt gekozen. Daarbij kan met name worden gedacht aan gevallen waarin de gemeente reeds eerder zodanige ervaringen met de eigenaar heeft opgedaan dat een keuze voor de optie dat deze het gebouw zelf weer in gebruik geeft, naar verwachting niet eenvoudig tot een oplossing zal leiden. Het kan dan gaan om gevallen waarin de eigenaar eerder zulke personen als nieuwe gebruiker van een ander gebouw heeft voorgedragen, dat niet of slechts met veel moeite tot overeenstemming over de uitvoering van de aanschrijving kon worden gekomen (zie het derde lid). De gemeente kan er dan ook voor kiezen om op basis van het tweede lid de eigenaar een lijst met namen van potentiële gebruikers van het gebouw voor te leggen waaruit deze een keuze moet maken. Zoals hierna uit de toelichting op het tweede lid zal blijken, is voorlegging van zo'n lijst in de praktijk niet altijd mogelijk. Zeker in dat geval rest de gemeente alleen de verdergaande optie dat zij de eigenaar de naam van slechts één persoon of instelling noemt aan wie c.q. waaraan het gebouw in gebruik of in beheer moet worden gegeven. Om voor belanghebbenden inzichtelijk te maken welke optie een gemeente onder welke omstandigheden kiest, verdient het aanbeveling dat de gemeente hierover beleidsregels opstelt.

Artikel 16a heeft niet alleen betrekking op woningen e.d. die op grond van artikel 174a van de Gemeentewet zijn gesloten, doch ook op gebouwen die op grond van een verordening als bedoeld in artikel 174, derde lid, juncto artikel 149 van die wet zijn gesloten. Er is niet voor gekozen om daarnaast ook aansluiting te zoeken bij de mogelijkheden tot sluiting die de artikelen 172, derde lid, en 174, tweede lid, van de Gemeentewet bieden, omdat het gebruik van die mogelijkheden slechts in een kortstondige sluiting kan resulteren. Bij zo'n type sluiting is het niet aangewezen om de in het wetsvoorstel opgenomen bevoegdheden met betrekking tot het zgn. natraject uit te oefenen.

Van de voorgestelde mogelijkheid tot aanschrijving zal gebruik kunnen worden gemaakt zowel op het moment waarop de sluiting ingaat, als op een later moment, bijvoorbeeld op een moment waarop voldoende duidelijk is geworden dat de eigenaar zonder aanschrijving nalatig zal blijven om passende maatregelen te treffen. De uitoefening van de aanschrijvingsbevoegdheid zal ook parallel kunnen lopen met de uitoefening van de in artikel 174a van de Gemeentewet opgenomen bevoegdheid de sluitingsduur te verlengen. Zo is denkbaar dat, nadat overleg met de eigenaar niets heeft opgeleverd, een aanschrijving uitgaat, doch tot aan het moment waarop de sluiting zou moeten worden opgeheven er te weinig tijd resteert om aan de aanschrijving uitvoering te geven. In dat geval zal de termijn van de sluiting kunnen worden verlengd tot aan het moment dat aan de aanschrijving uitvoering is gegeven of, indien de aangeschrevene dat nalaat, burgemeester en wethouders met toepassing van bestuursdwang (zie hierna) het pand aan derden in gebruik dan wel in beheer hebben gegeven.

Het tweede lid geeft het gemeentebestuur in de eerste plaats de mogelijkheid bij de aanschrijving personen of instellingen te noemen uit

wie c.q. waaruit de aangeschrevene een keuze moet maken. Indien het gemeentebestuur van deze mogelijkheid gebruik maakt, bevordert dat ten zeerste dat over de uitvoering van de aanschrijving tamelijk eenvoudig overeenstemming is te bereiken (zie het derde lid). Het gaat hier slechts om een mogelijkheid, omdat het in gemeenten zonder woningdistributiesysteem praktisch niet doenlijk is een lijst met een of meer kandidaten voor een woning te overhandigen.

Voor het geval het naar het oordeel van burgemeester en wethouders niet mogelijk is om meer dan één naam van een persoon of instelling te noemen, geeft onderdeel a van het tweede lid als subsidiair instrument de mogelijkheid om slechts één naam te noemen. Gebruik van deze optie impliceert dat de gemeente in feite voorschrijft wie de gebruiker dan wel beheerder van het gebouw dient te worden. Deze optie kan worden benut in het geval dat een gemeente op grond van slechte ervaringen met de betrokken eigenaar ervoor kiest het in gebruik geven van het gebouw niet opnieuw aan hem over te laten en slechts één kandidaat voor de woning heeft dan wel met slechts één instelling afspraken heeft kunnen maken om als mogelijke beheerder van gebouwen als de onderhavige op te treden. Overigens is in dit verband goed denkbaar dat, bij gebreke van bereidheid bij particuliere instellingen om als beheerder op te treden, de gemeente een eigen onderdeel aanwijst om dergelijke gebouwen te beheren.

Het tweede lid geeft het gemeentebestuur in de tweede plaats de mogelijkheid door middel van de aanschrijving ervoor te zorgen dat het desbetreffende pand weer wordt opgeknapt. In de praktijk blijken met toepassing van artikel 174a gesloten woningen volstrekt uitgeleefd en in feite onbewoonbaar te zijn. Aanbieding van woningen in deze staat aan nieuwe bewoners kan volstrekt illusoir worden, indien deze niet eerst geschikt voor bewoning zijn gemaakt.

Bestaande wetsbepalingen bieden onvoldoende mogelijkheden om de desbetreffende woningen op redelijke wijze weer geschikt voor bewoning te maken. Sommige gebreken kunnen worden verholpen met toepassing van artikel 14, eerste lid, van de Woningwet. Die bepaling geeft evenwel niet de mogelijkheid de eigenaar ertoe te verplichten de veelal lange tijd niet regulier bewoonde woning weer op te knappen. Daarbij valt te denken aan het reinigen, ontsmetten, verven, witten of behangen van de woning of aan het aanbrengen van eenvoudige bouwtechnische voorzieningen als nieuw hang- en sluitwerk, een nieuwe closetpot of een nieuwe keuken ter vervanging van kapotte bestaande voorzieningen. Weliswaar geeft het derde lid van artikel 14 wel de mogelijkheid een dergelijke verplichting op te leggen, doch die verplichting kan uitsluitend aan de bewoner(s) worden opgelegd.

Tegen die achtergrond hebben wij gemeend het gemeentebestuur in onderdeel b van het tweede lid de bevoegdheid te geven de eigenaar ertoe te verplichten om dergelijke voorzieningen te treffen. Daarbij hebben wij mede in aanmerking genomen dat het ongewenst zou zijn degene aan wie op grond van het voorgestelde eerste lid, onder b, het beheer van de woning is gegeven, met het opknappen van de woning te belasten. Dat zou tot allerlei problemen kunnen leiden bij het verhalen van de daarmee gemoeide kosten op de eigenaar. Een en ander zou er zelfs toe kunnen leiden dat potentiële beheerders zullen afzien van het in beheer nemen van dergelijke woningen. Een ander argument om voor een verplichting voor de eigenaar te kiezen is dat het veelal juist de eigenaar is geweest die tot aan de sluiting nalatig is geweest om de woning naar behoren te laten bewonen.

In de aanschrijving dienen de te treffen voorzieningen te worden opgesomd, zodat de eigenaar precies weet wat van hem wordt verwacht. Er zal sprake moeten zijn van een sobere maar adequate opknapbeurt die de woning weer op redelijke wijze bewoonbaar maakt, waarbij de staat

van normaal bewoonde woningen in de omgeving als maatstaf zal kunnen dienen. De aanschrijving zal derhalve geen verplichting tot het treffen van luxueuze voorzieningen mogen bevatten. Voor het treffen van de voorzieningen zal de woning toegankelijk moeten worden gemaakt. Van een formele opheffing van de sluiting zal dan evenwel nog geen sprake behoeven te zijn.

Indien de eigenaar in gebreke blijft, kan de aanschrijving bij wege van bestuursdwang door de gemeente worden uitgevoerd op kosten van de eigenaar.

Tot slot geeft het tweede lid het gemeentebestuur de mogelijkheid om, indien nodig, ook nog andere voorwaarden aan de uitvoering van de aanschrijving te verbinden. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan het stellen van een minimumduur waarvoor het desbetreffende gebouw in gebruik c.q. beheer wordt gegeven. Overigens merken wij in dit verband nog op dat wij er bewust van hebben afgezien het gemeentebestuur ertoe te verplichten in de aanschrijving de duur aan te geven waarvoor het gebouw in gebruik c.q. beheer moet worden gegeven. Het zal immers in de praktijk ondoenlijk zijn vooraf in te schatten hoelang het gebouw in gebruik c.q. beheer van derden zal moeten 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.

Het feit dat het gemeentebestuur de keuze voor een bepaalde kandidaat niet op voorhand dwingend voorschrijft, neemt niet weg dat de kandidaat op wie uiteindelijk de keuze valt, te allen tijde de instemming van het gemeentebestuur dient te hebben. Dit vloeit voort uit het derde lid, waarin wordt bepaald dat de uitvoering van de aanschrijving in overeenstemming met burgemeester en wethouders dient te geschieden. Aan de burgemeester kunnen op grond van artikel 15, eerste lid, onder b, 2?, van de Wet politieregisters desgewenst gegevens uit de politieregisters worden verstrekt om te kunnen beoordelen of de voorgedragen kandidaat er een is die naar verwachting niet opnieuw voor overlast zal zorgen.

Het overeenstemmingsvereiste geldt ook voor de uitvoering van de overige onderdelen van de aanschrijving. Het besluit van het gemeentebestuur om al dan niet in te stemmen met de wijze waarop uitvoering van de aanschrijving plaatsvindt, is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht waartegen bezwaar kan worden gemaakt en beroep kan worden ingesteld. Dit besluit heeft immers als rechtsgevolg dat, tenzij de eigenaar de wijze van uitvoering tijdig alsnog naar tevredenheid van het gemeentebestuur bijstelt, het bestuur kan overgaan tot het toepassen van bestuursdwang dan wel het opleggen van een dwangsom. Het toepassen c.q. opleggen daarvan is uiteraard ook mogelijk in het geval dat de eigenaar in het geheel geen uitvoering aan de aanschrijving geeft. De kosten van de toepassing van bestuursdwang zijn op grond van artikel 5:25 van de Algemene wet bestuursrecht in principe voor rekening van de eigenaar. Indien het voorstel voor de Reparatiewet I wordt aanvaard, kunnen de kosten ook op de rechtsopvolger van de eigenaar worden verhaald (vgl. kamerstukken I 1998/99, 25 836, nr. 83, artikel CXCVIIa).

Als over de uitvoering van de aanschrijving overeenstemming is bereikt, spreekt het vanzelf dat de burgemeester vervolgens een besluit tot opheffing van de sluiting neemt.

Voor het geval dat het beheer van het gebouw in handen van bijvoorbeeld een makelaar of woningbouwcorporatie is gesteld, geeft het vierde lid regels over de vaststelling van de huurprijs en de vergoeding voor het beheer. Het verdient aanbeveling dat het gemeentebestuur, dat de beheersvergoeding moet vaststellen, over het bepalen van de hoogte van die vergoeding beleidsregels vaststelt.

Het vijfde lid, tot slot, geeft de bevoegdheid om, nadat een gebruiker of beheerder van het gebouw het gebruik, respectievelijk beheer heeft gestaakt, zo nodig opnieuw tot aanschrijving over te gaan. Daartoe zal aanleiding kunnen bestaan, indien de eigenaar nog steeds dezelfde is als die welke tijdens de sluiting eigenaar was, en er voldoende reden is om aan te nemen dat deze eigenaar, indien hij niet opnieuw wordt aangeschreven, het gebouw wederom op een zodanige wijze gaat dan wel laat gebruiken dat in de omgeving van het gebouw weer overlast ontstaat. Om te voorkomen dat het gemeentebestuur in onwetendheid blijft van het staken van het gebruik of beheer, wordt de vorige gebruiker of beheerder verplicht het gemeentebestuur hiervan in kennis te stellen. In onderdeel I, onder F, wordt de overtreding van deze verplichting strafbaar gesteld met een geldboete van maximaal f 500.

Onderdeel I, onder B

De wijziging van artikel 21 van de Woningwet die in onderdeel I, onder B, is opgenomen, strekt ertoe degene tot wie een aanschrijving als bedoeld in artikel 16a is gericht, te verplichten om, ook al is die aanschrijving nog niet onherroepelijk, bij voorraad aan die aanschrijving te voldoen. Een dergelijke verplichting bestaat op grond van het huidige artikel 21 reeds in het geval dat burgemeester en wethouders in een (ander type) aanschrijving vermelden dat deze verband houdt met gevaar of ernstige hinder. Het gaat bij een sluiting van een gebouw wegens overlast om een daarmee vergelijkbare situatie. Het ligt dan ook voor de hand om de desbetreffende verplichting ook voor die situatie in te voeren.

Onderdeel I, onder C

Artikel 23, eerste lid, van de Woningwet schrijft voor dat, indien burgemeester en wethouders van oordeel zijn dat de kosten van het uitvoeren van een aanschrijving niet in redelijke verhouding staan tot de daarvan te verwachten opbrengsten en de aanschrijving betrekking heeft op een woning, woonkeet of woonwagen, zij bij de aanschrijving de keuze laten tussen enerzijds het uitvoeren van de aanschrijving en anderzijds het staken of doen staken van de bewoning. Omdat deze laatste keuzemogelijkheid zich ingeval van een wegens overlast gesloten gebouw niet voordoet – de bewoning is dan immers reeds gestaakt – zal dit artikel in de praktijk niet relevant zijn bij de toepassing van artikel 16a.

Daarentegen is in een dergelijk geval artikel 24 van de Woningwet wel van belang: het regelt dat burgemeester en wethouders bij een onredelijke kosten/baten-verhouding niet de keuze behoeven te laten tussen enerzijds het uitvoeren van de aanschrijving, indien deze ook het opknappen van het pand omvat, en anderzijds het (doen) staken van de bewoning (zoals geregeld in artikel 23), maar de keuze kunnen laten tussen enerzijds het uitvoeren van de aanschrijving en anderzijds het slopen van het bouwwerk. Een dergelijke situatie is denkbaar, bijvoorbeeld als een pand zodanig is «uitgewoond» dat voldoende opknappen een kostbare zaak zal zijn, terwijl de huuropbrengsten van het pand ook in opgeknapte staat naar verwachting gering zijn. Het is redelijk om de aangeschrevene in dat geval de keuze te laten tussen ofwel het uitvoeren van de aanschrijving ofwel het slopen van het pand.

Het huidige artikel 24 van de Woningwet bepaalt echter dat deze keuze slechts wordt gelaten als de aanschrijving geschiedt «met het oog op gevaar of ernstige hinder». Op het moment van het doen uitgaan van een aanschrijving ex artikel 16a is echter niet (altijd) sprake meer van ernstige hinder, aangezien de bewoning reeds is gestaakt. Om buiten twijfel te stellen dat artikel 24 ook in dat geval kan worden toegepast, wordt het artikel aangepast met een verwijzing naar artikel 16a. Overigens gaat het hier uitdrukkelijk om een «kan»-bepaling. Als het feitelijk onmogelijk is om

het betrokken pand te slopen, bijvoorbeeld omdat het een enkel appartement in een flatgebouw betreft, zijn burgemeester en wethouders niet verplicht om de keuze te laten tussen opknappen of slopen. Zij kunnen dan verplichten tot opknappen.

Mocht later blijken dat ten onrechte is aangeschreven, dan is de gemeente verplicht om de schade te vergoeden die is ontstaan door het uitvoeren van de aanschrijving (artikel 21, derde lid, van de Woningwet).

Onderdeel I, onder D

In artikel 25 van de Woningwet is vastgelegd dat, behoudens in geval van gevaar of ernstige hinder, gedurende drie jaren na de bekendmaking van de aanschrijving tot het treffen van voorzieningen of het aanbrengen van verbeteringen met betrekking tot hetzelfde bouwwerk niet wederom eenzelfde aanschrijving wordt uitgevaardigd. In geval van een aanschrijving als bedoeld in artikel 16a die mede de verplichting tot het treffen van noodzakelijke voorzieningen bevat, dient het met het oog op de leefbaarheid van de betrokken wijk mogelijk te zijn om, indien daartoe aanleiding bestaat, binnen drie jaar opnieuw een dergelijke aanschrijving te laten uitgaan. Om buiten twijfel te stellen dat behalve in geval van gevaar of ernstige hinder ook in geval van een aanschrijving als bedoeld in artikel 16a de termijn van drie jaar geen toepassing vindt, is artikel 25 op dat punt aangepast.

Onderdeel I, onder E

In artikel 28 van de Woningwet wordt geregeld wie een afschrift van een aanschrijving krijgt, en de inschrijving van de aanschrijving in de desbetreffende openbare registers. In onderdeel I, onder E, wordt het eerste lid van artikel 28 aangevuld met een verwijzing naar artikel 16a, opdat eerder bedoelde regeling ook op de aanschrijving, bedoeld in artikel 16a, betrekking heeft.

Overigens zullen als gevolg van deze aanvulling burgemeester en wethouders ingevolge het derde lid van artikel 28 voorts verplicht zijn een aanschrijving als bedoeld in artikel 16a zo spoedig mogelijk in te schrijven in de openbare registers. Artikel 24 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek blijft daarbij buiten toepassing. Ingevolge dat artikel kan een voor inschrijving vatbaar feit dat niet is ingeschreven, aan een verkrijger van het pand in beginsel niet worden tegengeworpen, tenzij hij het kende. Dat dit artikel buiten toepassing blijft impliceert dat een dergelijk feit ook in geval van niet-inschrijving toch kan worden tegengeworpen.

Onderdeel II

Het nieuwe vijfde lid van artikel 174a van de Gemeentewet verplicht een burgemeester een besluit tot sluiting van een overlast gevend pand zo spoedig mogelijk in te schrijven in de openbare registers. Voor de betekenis van het buiten toepassing blijven van artikel 24 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek wordt verwezen naar het slot van de toelichting op onderdeel I, onder E.

Onderdeel III

Dit onderdeel bevat als «ultimum remedium» de mogelijkheid om tot onteigening van het overlast gevende gebouw over te gaan, indien uitoefening van de aanschrijvingsbevoegdheid geen uitzicht op blijvend herstel van de openbare orde rond dat gebouw biedt. Het zal hier om zeer uitzonderlijke situaties gaan. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan de situatie waarin de eigenaar gedurende enige jaren na de aanschrijving door blijft gaan andere gebouwen die hij in eigendom heeft, op een

zodanige wijze te (laten) gebruiken dat zij overlast voor de omgeving opleveren, Als er in zo'n situatie geen concrete en betrouwbare indicaties zijn dat hij zijn gedrag op dit punt ten goede zal veranderen en hij ook niet de bereidheid toont het gebouw aan een bona-fide eigenaar te verkopen, kan er een moment aanbreken dat het niet meer reëel is de situatie die door de aanschrijving is ontstaan, nog langer te continueren. Het is niet de bedoeling dat die situatie een permanent karakter aanneemt. Zou dat wel het geval zijn, dan zou steeds weer op bepaalde momenten naar een nieuwe gebruiker of beheerder moeten worden gezocht om te voorkomen dat er opnieuw overlast ontstaat. In dat geval ligt het probleem niet meer in het gebruik, maar in de eigendom. Een andere situatie waarin onteigening noodzakelijke kan zijn, is dat het, ook bij toepassing van bestuursdwang, niet mogelijk is een geschikte gebruiker dan wel beheerder te vinden. Een dergelijke situatie zal wel heel uitzonderlijk zijn. Zo zal in ieder geval een gemeente die een eigen instelling voor woningbeheer heeft, nimmer in zo'n situatie kunnen verkeren.

Een onvoldoende reden voor uitoefening van de onteigeningsbevoegdheid zal zijn dat de gebruiker of beheerder die de eigenaar met instemming van het gemeentebestuur zelf heeft uitgezocht, naderhand zelf voor overlast zorgt c.q. onvoldoende daartegen optreedt. Gelet op het subsidiariteitsbeginsel zal het gemeentebestuur in dat geval eerst opnieuw tot sluiting en aanschrijving moeten overgaan en dan de eigenaar bij de aanschrijving met toepassing van artikel 16a, tweede lid, onderdeel a, van de Woningwet moeten binden aan een keuze uit een lijst van personen of instellingen die dat bestuur hem voorlegt. In dit licht bezien doet een gemeentebestuur er verstandig aan in gevallen waarin op dit punt anders onnodig risico wordt gelopen, de eigenaar direct bij de eerste aanschrijving zo'n lijst voor te leggen.

Overigens wordt nog opgemerkt dat het gemeentebestuur op grond van artikel 17 van de onteigeningswet uiteraard eerst gehouden is het gebouw bij minnelijke overeenkomst te verkrijgen.

Onderdeel IV

Dit onderdeel bevat de in het algemeen deel van deze toelichting reeds beschreven wijziging van artikel V, die ertoe strekt de verhuurder van een wegens overlast gesloten pand de mogelijkheid te geven de huurovereenkomst te ontbinden zonder rechterlijke tussenkomst. De tweede volzin van het daartoe voorgestelde artikel 1597 van het Burgerlijke Wetboek, waarin de artikelen 1623n en 1636 buiten toepassing worden verklaard, dient ertoe te voorkomen dat als gevolg van het «lex-specialis»-karakter van die twee artikelen toch alleen ontbinding door de rechter mogelijk zou zijn. In wetsvoorstel 26 089, waarin het nieuwe huurrecht is vastgelegd, ontbreekt deze volzin, omdat in dat wetsvoorstel voor een constructie is gekozen waardoor genoemd gevolg zich niet voordoet.

Onderdeel V

Bij de Eerste Kamer is thans in behandeling het voorstel van wet tot wijziging van de Opiumwet in verband met het creëren van de mogelijkheid voor de burgemeester om bestuursdwang toe te passen ter handhaving van de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet in voor het publiek toegankelijke lokalen en daarbij behorende erven (kamerstukken II 1996/97, 25 324, nrs. 1–2). Dit wetsvoorstel – het zgn. wetsvoorstel Damocles – introduceert in de Opiumwet een nieuw artikel 13b waarin het gemeentebestuur de mogelijkheid wordt gegeven om coffeeshops, cafés en andere voor het publiek toegankelijke lokalen en daarbij behorende erven te sluiten, indien daar handelingen worden verricht die in strijd zijn met de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet en het daarop gebaseerde lokale drugsbeleid. Deze mogelijkheid komt naast de reeds bestaande

mogelijkheid om dergelijke lokalen op grond van een verordening als bedoeld in artikel 174 van de Gemeentewet te sluiten, indien zich door gedragingen in dat lokaal een verstoring van de openbare orde voordoet.

Het is wenselijk de bevoegdheden en verplichtingen in het onderhavige wetsvoorstel ook te kunnen gebruiken, respectievelijk te laten gelden ten aanzien van een gebouw dat zal zijn gesloten op grond van het nieuwe artikel 13b van de Opiumwet. Onderdeel V bevat de daartoe noodzakelijke aanpassingen van het wetsvoorstel.

Van Heemst
O. P. G. Vos