

Vergaderjaar 1999–2000

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. 14

NADER VERSLAG

Vastgesteld 9 december 1999

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de behoefte een nader verslag uit brengen over voorliggend wetsvoorstel na kennisneming van het advies van de Raad van State op de tweede nota van wijziging en de reactie van de indieners daarop. Onder het voorbehoud dat de indieners de gestelde vragen tijdig zullen hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De leden van de fractie van de PvdA hebben met instemming kennisgenomen van het nader gewijzigd voorstel van wet (Wet Victor). Deze leden spreken hun waardering uit over de wijze waarop de initiatiefnemers de knelpunten die bij het oorspronkelijk wetsvoorstel zijn gesignaleerd hebben opgelost. Zij zijn van mening dat de sterke vereenvoudiging van het wetsvoorstel bijdraagt aan de duidelijkheid daarvan, beter is te hanteren en derhalve ook beter te handhaven.

¹ Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Te Veldhuis (VVD), ondervoorzitter, De Cloe (PvdA), voorzitter, Van den Berg (SGP), Van de Camp (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Van der Hoeven (CDA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Oedayraj Singh Varma (GL), Dankers (CDA), Hoekema (D66), Rijpstra (VVD), Cornielje (VVD), O. P. G. Vos (VVD), Rehwinkel (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wagenaar (PvdA), De Boer (PvdA), Duijkers (PvdA), Verburg (CDA), Rietkerk (CDA), Halsema (GL), Kant (SP), Balemans (VVD).

Plv. leden: Rouvoet (RPF), Van Beek (VVD), Zijlstra (PvdA), Ravestein (D66), Van Wijmen (CDA), Augusteijn-Esser (D66), Balkenende (CDA), Barth (PvdA), Gortzak (PvdA), Rabbae (GL), Wijn (CDA), Dittrich (D66), Cherribi (VVD), Nicolai (VVD), Van den Doel (VVD), Van Oven (PvdA), Brood (VVD), Apostolou (PvdA), Kuijper (PvdA), Belinfante (PvdA), Mosterd (CDA), Eurlings (CDA), Van Gent (GL), Poppe (SP), Essers (VVD).

Deze leden hadden nog enkele vragen.

De eerste heeft betrekking op de verplichting het besluit van het gemeentebestuur tot sluiting van een overlastgevend pand in te schrijven in de openbare registers.

Wat gebeurt er indien de eigenaar en het gemeentebestuur het hierover met elkaar oneens zijn? Hoe kan de eigenaar voor zijn/haar rechten opkomen? Wie draagt er zorg voor dat het pand uit de openbare registers geschrapt wordt indien de situatie van overlast niet meer bestaat? Zou zich een situatie kunnen voordoen dat het pand blijft ingeschreven, terwijl naar het oordeel van de eigenaar er geen sprake meer is van overlast? In welke gevallen zou zich een dergelijke situatie kunnen voordoen? Hoe zou dan gehandeld worden?

In de artikelen 23 en 24 van de Woningwet staat dat B & W bij een onredelijke kosten/batenverhouding niet de keuzen 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, maar de keuze kunnen laten tussen enerzijds het uitvoeren van

de aanschrijving en anderzijds het slopen van het bouwwerk. Dit laatste kan alleen als de aanschrijving plaats vindt met het oog op gevaar of ernstige hinder dan wel de openbare ordeverstoring. Mocht later blijken dat ten onrechte is aangeschreven, dan is de gemeente verplicht de schade te vergoeden die is ontstaan door het uitvoeren van de aanschrijving.

Hoe kan worden voorkomen dat aanschrijvingen ten onrechte gebeuren? Welke waarborgen worden in de procedure toegepast zodat vermeden kan worden dat de gemeente onnodig kosten maakt?

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel speelt al sinds 1995. Enerzijds is dit jammer omdat de problematiek die het tracht te regelen, het tegengaan van overlast die sommige gebouwen in buurten kunnen veroorzaken al mede middels dit voorstel had moeten zijn tegengegaan, anderzijds is de gebruikte tijd vanwege de complexiteit wellicht wel nodig aangezien de behandeling van dit wetsvoorstel zorgvuldigheid vereist. Voordat deze leden hun definitieve oordeel geven hebben zij een aantal opmerkingen over het wetsvoorstel:

Het is goed dat er door de formulering in Artikel II, artikel 16 a, eerste lid onder a Woningwet, niet meer wordt getornd aan het eigendomsrecht van de eigenaar of een uit anderen hoofde bevoegde tot het in gebruik geven van het gebouw. Hij heeft de keuze iemand anders het gebouw in gebruik te geven. Daarnaast wordt in artikel 16a, eerste lid onder b, de gemeente ook de mogelijk gegeven het gebouw 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. Deze regeling is goed omdat indien de gemeente zelf het beheer op haar zou moeten nemen deze daartoe wellicht de middelen niet heeft. Dit kan mogelijk (verder) verval van het gebouw tegengaan. Verder is er maatwerk ingebouwd zodat de gemeente indien zij de middelen heeft het beheer ook zelf op zich kan nemen.

Wel vragen de leden van de VVD-fractie of het voor gemeenten niet verstandiger zou zijn om meteen gebruik te maken van artikel 16 a, eerste lid onder b, omdat het de vraag is of diegene die door de eigenaar van het gebouw naar voren wordt geschoven als gevolg van artikel 16 a, eerste lid onder b, niet van hetzelfde allooi is als diegene die door de sluiting werd gedwongen het gebruik van het gebouw te staken. Ook vragen zij of indien gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheden van artikel 16a, eerste lid onder b, problemen niet blijven voortbestaan dan wel verlengd worden indien er in het gebouw (weer) openbare orde versturende huurders terechtkomen. In artikel V zijn hier weliswaar mogelijkheden voor geschapen doch deze zijn alleen van toepassing bij een sluiting. Zijn er mogelijkheden om oude, openbare orde versturende huurders te weren?

Tenslotte kunnen deze leden instemmen met de aanvulling in artikel II, onder A (toevoeging aan derde lid, artikel 16a Woningwet) waarin B&W kunnen optreden tegen hetgeen in strijd met de aanschrijving is gedaan of is nagelaten. De mogelijkheid om zelf de aanschrijving uit te voeren of in plaats daarvan diegene die is aangeschreven een last onder dwangsom op te leggen is een goede stok achter de deur.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de tweede nota van wijziging, onder stuk nr. 11, het nader gewijzigd voorstel van wet onder stuk nr. 12, het (tweede) advies van de Raad van State, alsmede de reactie van de indieners daarop.

Voordat zij inhoudelijk reageren op het bijgestelde initiatiefwetsvoorstel wensen deze leden eerst nog een enkele opmerking te maken over de geschiedenis van het wetsvoorstel.

Deze geschiedenis begint zo langzamerhand opmerkelijk te worden: het eerste voorstel van wet dateert van 11 december 1995, het verslag van 10 september 1996. Mede als gevolg van wetsvoorstel 24 699 (Wijziging van de Gemeentewet, houdende opneming daarin van de bevoegdheid van de burgemeester om woningen, niet voor het publiek toegankelijke lokalen of bij die woningen of lokalen behorende erven te sluiten bij verstoring van de openbare orde als gevolg van gebruik van en handel in drugs), inmiddels beter bekend als de Wet Victoria, komen de initiatiefnemers op 24 april 1997 met een gewijzigd voorstel van wet.

Vervolgens komen beide indieners op 2 februari 1999 met een nog verdergaande vereenvoudiging. Op 19 juli 1999 is het (tweede) advies van de Raad van State ontvangen.

Populair gezegd is er sprake van een inmiddels aangeklede Victoria en een uitgekledde Victor.

Het is de leden van de CDA-fractie niet duidelijk of deze vorm van initiatiefwetgeving effectief is. Zou het niet verstandiger zijn geweest de thans (2 december 1999) voorgestelde vervolgmaatregelen na sluiting van een woning als bedoeld in artikel 174a Gemeentewet in de definitieve wet Victoria op te nemen? Hebben de indieners daartoe contact met de regering opgenomen?

Los van de moeizame voorgeschiedenis delen de leden van de aan het woord zijnde fractie de doelstellingen van het wetsvoorstel. Zij zijn het met de indieners eens dat een sluiting en ontruiming van drugspanden ex artikel 174a Gemeentewet gevolgd moet worden door een aantal maatregelen als voorgesteld. De leefbaarheid van de buurten is er ten eerste mee gediend dat de gesloten woningen weer zo snel mogelijk een reguliere, geen verstoring van de openbare orde veroorzakende bewoning c.q. functie krijgen. Dichtgespijkerde woningen werken frustrerend op de sfeer in de buurt, zoals recente Rotterdamse voorbeelden hebben aangetoond. Daarnaast is het van belang dat bonafide eigenaren een faire kans krijgen om de woning c.q. het andere lokaal aan een nieuwe huurder of beheerder aan te bieden.

In het nader gewijzigde voorstel van wet hebben de indieners de aanvankelijk voorgestelde beheersregeling (van de panden door de gemeenten) verlaten en vervangen door een bevoegdheid om met een aanschrijving zorg te dragen voor normale bewoning of normaal gebruik van het pand. In het stuk onder nr. 10 hebben de indieners de redenen voor deze ingrijpende wijziging uiteengezet. Met name de achtergrondgedachte het eigendomsrecht niet onnodig aan te tasten spreekt de leden van de CDA-fractie aan, maar op welke nadere motieven baseren de beide indieners hun gedachten dat een dergelijke aanschrijvingsbevoegdheid voor het college van burgemeester en wethouders effectief zal zijn, zo vragen deze leden? Is de beoogde categorie huiseigenaren nog gevoelig voor aanschrijvingen?

De aan het woord zijnde leden gaan er daarbij voorts van uit dat de indieners de bestaande mogelijkheden in de Woningwet (denk daarbij aan een begrip als «ernstige hinder») en de Huisvestingswet hebben getoetst, maar dat deze bestaande wetten onvoldoende mogelijkheden bieden om de door hen beoogde doelstellingen te realiseren.

In de reactie van de indieners bij het (tweede) advies van de Raad van State is een aantal malen sprake van nadere beleidsregels (onder andere ter concrete uitvoering van het voorgestelde artikel 16a). Gaan deze beleidsregels per gemeente verschillen en maken zij de in het nader

gewijzigd voorstel van wet beoogde vereenvoudiging niet opnieuw ongedaan, zo vragen de aan het woord zijnde leden.

Met betrekking tot het nieuw voorgestelde artikel 105a Woningwet: is door de indieners overwogen het nieuw voorgestelde artikel het nummer 105 te geven, aangezien het oorspronkelijke artikel 105 Woningwet is vervallen, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Is een geldboete van de eerste categorie niet aan de lage kant? Gezien de financiële belangen die er veelal voor de eigenaar op het spel staan stellen deze leden voor een geldboete van de tweede of wellicht derde categorie op te leggen bij overtreding van artikel 16a, vijfde lid, eerste volzin.

Met betrekking tot Artikel IV (wijziging van de onteigeningswet) merken de leden van de CDA-fractie op dat zij zich kunnen vinden in de bij nader inzien voorgestelde wijziging. Zoals de indieners terecht meerdere malen opmerken gaat het hier om een «ultimum remedium»: wanneer de eigenaar van een gesloten woning meerdere malen niet meewerkt aan de uitvoering van het nieuw voorgestelde artikel 16a Woningwet kan zijn woning of andere ruimte worden onteigend. De aan het woord zijnde leden verwachten derhalve dat van deze onteigeningsbevoegdheid niet vaak gebruik zal worden gemaakt.

De leden van de fractie van D66 danken de indieners van het wetsvoorstel voor de beantwoording van de vragen en het daaruit voortkomend nader gewijzigde voorstel van wet. Deze leden zijn verheugd over het feit dat de reikwijdte van het oorspronkelijke voorstel in het nader gewijzigd wetsvoorstel aanzienlijk wordt beperkt. Er wordt aangesloten bij de reeds in werking getreden wet Victoria, waar in het onderhavige wetsvoorstel een vervolg aan wordt gegeven. De leden van de fractie van D66 vinden het een verbetering dat de aanschrijving nu wettelijk geregeld wordt. Daarnaast zijn deze leden positief over het feit dat de indieners naar aanleiding van kritische opmerkingen mede van hun kant in het verslag de wijziging van de Huisvestingswet die ertoe strekte het gemeentebestuur de bevoegdheid te geven een overlastgevend pand te vorderen heeft laten vervallen.

Daar tegenover blijft echter de vraag staan of zo'n beperkte aanvullende mogelijkheid niet op een andere eenvoudigere manier te regelen zou zijn. Zo denken de leden van de fractie van D66 bijvoorbeeld aan het stellen van voorwaarden bij opheffing van sluiting van een pand. Graag een nadere toelichting van de indieners op de vraag waarom zij deze wijze verkiezen boven andere mogelijkheden.

Het gewijzigde wetsvoorstel beoogt de gemeentebesturen instrumenten te geven voor de situatie dat sluiting van een pand er niet toe leidt dat de verstoring van de openbare orde ophoudt. Deze instrumenten worden in onderhavig wetsvoorstel opgenomen in de Woningwet. De leden van de fractie van D66 vragen of deze openbare orde bevoegdheden in de Woningwet niet een beetje als een vreemde eend in de bijt moeten worden gezien. Alle openbare orde bevoegdheden van de burgemeester hebben hun wettelijke grondslag in de Gemeentewet. De leden van de fractie van D66 blijven zich, met de Raad van State, afvragen, zeker nu het gaat om zo'n beperktere reikwijdte, of het niet overzichtelijker zou zijn om dit soort openbare orde bevoegdheden op te nemen in de Gemeentewet.

Het nieuwe artikel 16a van de Woningwet geeft de mogelijkheid aan burgemeesters en wethouders om de eigenaar na de sluiting van een overlastgevend pand 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. De leden van de fractie van D66 vragen of het niet gewenst is om in de wet termijnen op te nemen aan de duur van mogelijkheid van overdracht van gebruik (artikel 16 a, eerste lid sub a) c.q. beheer (artikel 16a, eerste lid sub b). Zij zien het probleem dat door indieners wordt aangegeven dat het in de praktijk ondoenlijk is om vooraf in te schatten hoelang een gebouw in gebruik c.q. beheer van derden moet worden gegeven. Maar het kan toch ook niet zo zijn dat dit tot in lengte van dagen gaat duren. Het is nu te onbepaald om nog proportioneel te kunnen zijn.

In artikel 16a, tweede lid sub c, wordt de mogelijkheid opgenomen zo nodig andere voorwaarden aan de uitvoering van de aanschrijving te stellen. Welke voorwaarden betreft dit, zo vragen de leden van de fractie van D66. Kunnen de indieners dit nader toelichten?

Zoals de indieners terecht stellen in de nota van toelichting is in het kader van het subsidiariteitsbeginsel te prefereren dat de aangeschrevene zelf het gebouw in gebruik geeft van een persoon die geen overlast zal veroorzaken. Aangezien de kandidaat die door de eigenaar naar voren wordt geschoven te allen tijde instemming dient te krijgen van het gemeentebestuur vragen de leden van de fractie van D66 of dan niet alleen met de mogelijkheid dat de aangeschrevene zelf een kandidaat zoekt kan worden volstaan. Zij vragen een nadere toelichting op dit punt. Daarnaast vragen deze leden of de indieners nader kunnen ingaan op de wijze waarop burgemeester en wethouders tot lijst van mogelijke nieuwe gebruikers moeten komen. Welke gebruikers zal het kunnen betreffen?

De leden van de fracties van GPV en RPF hebben kennis genomen van het nader gewijzigd voorstel van wet. Het wetsvoorstel zoals het nu voorligt is nogal gewijzigd ten opzichte van het op 11 december 1995 ingediende wetsvoorstel. Eén van de redenen hiervoor is dat een belangrijk deel, zo niet het belangrijkste deel, van het oorspronkelijke wetsvoorstel reeds gerealiseerd is in de wet-Victoria. Door deze wet is de Gemeentewet gewijzigd waardoor de burgemeester de bevoegdheid heeft gekregen tot sluiting en ontruiming van drugspanden over te gaan. Een andere reden voor de aanzienlijke wijziging van het in eerste instantie ingediende wetsvoorstel, is de kritiek die in het verslag hierop is geuit. De indieners willen met het wetsvoorstel in zijn huidige vorm tegemoet komen, voor zover dat naar hun mening gewenst is, aan deze kritiek. De leden van de fracties van GPV en RPF hebben een aantal vragen bij dit nader gewijzigd wetsvoorstel.

De leden van de fracties van GPV en RPF vinden dat met de wet-Victoria een belangrijk middel in de wet is gekomen om openbare ordeverstoringen als gevolg van overlastgevende bewoning te bestrijden. Met betrekking tot vervolgmaatregelen na sluiting en ontruiming van een woning, zijn zij van mening dat aan het gemeentebestuur overgelaten moet worden te beslissen of en wat er dient te gebeuren. De genoemde leden zijn het daarom niet eens met het standpunt van de indieners, zoals zij dat verwoordden in de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 1), dat een wettelijke grondslag voor het nemen van maatregelen na sluiting en ontruiming van panden noodzakelijk is, omdat anders risico's dreigen op te treden. Het gemeentebestuur kan immers zelf het beste de risico's inschatten en kan eveneens zelf het beste bepalen of en welke maatregelen nodig zijn. Volgens de leden van de GPV en RPF-fracties is het niet opportuun dat de wetgever de vervolgmaatregelen (in detail) voorschrijft.

Op grond van het bovenstaande waarderen de leden van de fracties van GPV en RPF het dat de indieners een aantal van de in eerste instantie voorgestelde maatregelen hebben geschrapt. In hun ogen was de eerste

versie van het wetsvoorstel te uitgebreid en waren de meeste wijzigingen onnodig. De genoemde leden vragen zich af of dit ook niet geldt voor de maatregelen die in het nader gewijzigd wetsvoorstel worden voorgesteld.

Als gevolg van de derde nota van wijziging krijgt het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid de aanschrijving zelf uit te voeren indien de eigenaar in strijd met de aanschrijving heeft gehandeld of nalatig is geweest. Indien het een aanschrijving betreft als bedoeld onder a van het eerste lid van artikel 16a, kan dit betekenen dat het college het beheer van het gebouw in eigen hand neemt. Dit is opvallend omdat met de tweede nota van wijziging de indieners het beheren door een andere persoon of instantie dan de eigenaar willen terugdringen. Beheer door de gemeente betekent dat het eigendomsrecht wordt ingeperkt. De leden van de fracties van GPV en RPF vinden dat inperking van het eigendomsrecht voorkomen moet worden als dit maar enigszins mogelijk is. Zij vinden het daarom het overwegen waard wanneer een eigenaar het pand niet in gebruik geeft aan een andere bewoner, welke situatie zich dus onder het voorgestelde artikel 16a, eerste lid onder a, kan voor doen, geen bestuursdwang toe te passen maar enkel de aangeschrevene een last onder dwangsom op te leggen. Graag zouden zij een reactie van de indieners hierop hebben.

Het voorgestelde onderdeel 6, eerste lid van artikel 77 van de onteigeningswet biedt het college de mogelijkheid als ultimum remedium tot onteigening van het gebouw over te gaan waaruit de overlast wordt veroorzaakt. De leden van de fracties van GPV en RPF vinden deze voorgestelde maatregel disproportioneel en niet opportuun. Er staan een gemeentebestuur voldoende andere mogelijkheden ter beschikking verstoringen van de openbare orde veroorzaakt door overlastgevende bewoning, te bestrijden. Verder zijn genoemde leden van mening dat onteigening van een woning een diepingrijpende maatregel is die niet al te snel moet worden toegepast.

Tot onteigening op grond van dit voorgestelde onderdeel van het eerste lid van artikel 77 mag slechts over worden gegaan als de maatregelen zoals die in het voorgestelde artikel 16a van de Woningwet staan omschreven, niet hebben geleid tot een blijvend herstel van de openbare orde. De leden van de GPV en RPF-fracties zijn van mening dat hierdoor deze onteigeningsmaatregel voor een deel het karakter van een uiterst middel en de dreigende werking die er van uitgaat verliest. Immers, als het college na sluiting van een woning besluit niet de procedure van het voorgestelde artikel 16a Woningwet te volgen, kan zijn niets beginnen met de voorgestelde onteigeningsmogelijkheid.

De voorzitter van de commissie,
De Cloe

De griffier van de commissie,
Coenen