

24 699

Wijziging van de Gemeentewet, houdende opnemings 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

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT¹ Vastgesteld 28 januari 1997

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

Aangezien de inbreng van de verschillende fracties vooral betrekking heeft op de reikwijdte van het wetsvoorstel is een verdere indeling van dit verslag achterwege gebleven.

Ter voorbereiding van de openbare behandeling van dit wetsvoorstel, zouden de leden van de **VVD**-fractie enkele vragen willen stellen die met name de reikwijdte van het voorstel raken.

Tijdens de discussie in de Tweede Kamer werd, zo proefden deze leden het uit de Handelingen, min of meer improviserend over de reikwijdte tussen regering en Kamer van gedachten gewisseld. Deze leden zeiden over de consequenties daarvan enigszins bezorgd te zijn. Als niet duidelijk wordt gemaakt wat de reikwijdte en de grenzen van het wetsvoorstel zijn, hebben de burgemeesters straks geen zeker kader waarbinnen zij hun beleid kunnen voeren. Daarom vroegen deze leden de regering in de memorie van antwoord nog eens precies aan te geven – indien gewenst eventueel met concrete voorbeelden – welke naar haar oordeel – gelet op de openbare behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer – de reikwijdte is van het voorstel, zoals het nu in de Eerste Kamer voorligt. De leden van de **VVD**-fractie hadden daarbij met instemming geconstateerd dat de opvatting van de woordvoerder van de **SGP**-fractie in de Tweede Kamer dat «het gaat om de aard van de overlast en niet om de typische vorm van overlast», door de regering een precieze en scherpe samenvatting is genoemd.

Dit wetsvoorstel betreft dus niet alleen drugsoverlast, maar ook overlast van andere aard, zo zeiden deze leden te hebben begrepen.

¹ Samenstelling:

Postma (CDA), Holdijk (SGP), Van Dijk (CDA), Staal (D66), Jurgens (PvdA), De Beer (VVD), Batenburg (AOV), Rensema (VVD), Schoondergang-Horikx (GL), Grewel (PvdA) (voorzitter), Hendriks, Bierman, Wiegel (VVD), De Wit (SP), Hirsch Ballin (CDA).

De leden van de fractie van het **CDA** zeiden krachtige voorstanders te zijn van maatregelen ter bestrijding van de overlast als gevolg van drugshandel. Het belang van bestuurlijke maatregelen op lokaal niveau naast strafrechtelijke heeft sinds 1991 terecht een plaats gekregen in het overheidsbeleid. In 1993 werd door het openbaar ministerie, op basis van

het rapport van de werkgroep voorgezeten door mr. P.H.A.J. Cremers, onder meer het tot stand brengen van horeca-overlastverordeningen aanbevolen. Met de bestuurlijke aanpak van problemen rond coffeeshops zijn in veel gemeenten positieve ervaringen opgedaan.

De leden van de CDA-fractie ondersteunden de wens, door wetswijziging ook te voorzien in de bevoegdheid tot sluiting van woningen die worden gebruikt in de drugshandel. Dit alles zal alleen dan tot een bevredigend resultaat leiden als de maatschappelijke ongewenstheid wordt onderkend van de magneetwerking die – tot over de landsgrenzen – van coffeeshops en andere notoire verkoopplaatsen uitgaat. Het uitgangspunt dat de verkoop van drugs, ook via coffeeshops, verboden is, zal naar de indruk van de leden van de CDA-fractie ook helder moeten zijn, als men sluitingsmaatregelen ook tegenover de rechter staande wil kunnen houden. Anders zal de nu voorgestelde maatregel slechts in tamelijk extreme probleemsituaties bijdragen aan het terugdringen van de handel in drugs via coffeeshops en andere verkoopplaatsen (vgl. memorie van toelichting op stuk nr. 3, blz. 6).

Tegen deze achtergrond vervult het de leden van de CDA-fractie met zorg dat het wetsvoorstel zo sterk leunt op het begrip «verstoring van de openbare orde» c.q. «ernstige verstoring van de openbare orde». De vaagheid van dit begrip laat in het midden of openlijke drugshandel en drugsgebruik niet op zichzelf al de openbare orde aantasten. Naar het oordeel van de leden hier aan het woord gaat de regering teveel uit van de veronderstelling dat dat niet het geval is.

In de nota naar aanleiding van het verslag (stuk nr. 5, blz. 4) wordt zelfs – in afwijking van de geldende wetgeving gesteld: «Gebruik en handel van soft-drugs mag »(!)« immers onder voorwaarden reeds plaatsvinden zonder dat daartegen actief wordt opgetreden.» Dit bezwaar wordt nog eens versterkt door de wijziging die het wetsvoorstel in de loop van de parlementaire behandeling in de Tweede Kamer heeft ondergaan. Aanvankelijk sprak het wetsvoorstel nog van gebruik van en handel in drugs als constitutief element van de schending van de openbare orde. De bij de nota van wijzigingen aangebrachte verruiming heeft ook tot een vervaging geleid, die bij de leden van de CDA-fractie zowel juridisch als beleidsmatig zwaarwegende vragen oproept.

Wat het beleid betreft, acht zij de dubbelzinnigheid inzake de acceptatie van drugshandel schadelijk. Is de overlast veroorzakende magneetwerking van coffeeshops en andere verkooppunten op (onder meer) drugs-toeristen niet een gevolg ervan dat de aanwezigheid ervan op veel plaatsen regel is geworden? Leidt dat er niet toe dat er aan zulke verkoopplaatsen veel meer bescherming wordt geboden dan aan een (tijdelijk) gedulde uitzondering?

Juridisch zijn aan voorgestelde zeer algemene bepalingen naar de indruk van de CDA-fractie veel meer bezwaren verbonden dan verbonden zouden zijn geweest aan een specifieke bevoegdheid tot sluitingen van woningen, lokalen en erven wegens drugshandel en drugsgebruik. De eis van «(ernstige) overlast» had de gemeentelijke overheid (i.c. de burgemeester) dan minder belemmerd.

Nu kleeft aan het voorliggende wetsvoorstel in zijn vaagheid het bezwaar dat de wet vergaande bevoegdheden amper normeert. Het gaat hier om het in onze Grondwet en het EVRM verankerde grondrecht op onschendbaarheid van de woning. In de tekst en de uitleg van artikel 8 van het EVRM is de voorzienbaarheid van een grondrechtsbeperking een wezenlijk punt. Kan in redelijkheid worden volgehouden dat het wetsvoorstel, zoals het na wijziging van de zijde van de regering en amendering door de Tweede Kamer is komen te luiden, aan deze eis voldoet? Daarnaast wezen de leden van de CDA-fractie op de nauwgezette afbakening in de wetgeving, zoals deze begin 1994 is gewijzigd, inzake het binnentreden in woningen. Algemene, vage clausules werden daarbij – in het licht van artikel 12 van de Grondwet onvoldoende geacht. Is de

regering van oordeel dat de nu voorgestelde vage normering van een verder reikende bevoegdheid daarmee voldoende spoort?

De leden hier aan het woord zeiden grote waarde te hechten aan een spoedige versterking van de bestuurlijke mogelijkheden om op te kunnen treden tegen verkoop- en gebruikersplaatsen voor drugs.

De samenleving is echter niet werkelijk gebaat bij wetgeving die door haar vaagheid een te ruim gedogen in de hand werkt, en wanneer zij dan toch wordt toegepast op juridische bezwaren zou stuiten.

Deze leden verzochten de regering daarom te bezien of een strikte en strakke regeling betreffende de bevoegdheid tot sluiting van woningen, lokalen en erven die worden gebruikt voor verkoop en gebruik van drugs niet toch verre de voorkeur verdient.

De leden behorende tot de **PvdA**-fractie wilden vooreerst benadrukken dat zij het scheppen van nieuwe bevoegdheden voor de overheid om panden te sluiten ter bestrijding van overlast in woonbuurten als gevolg van gebruik van «drugs», en van de handel daarin – immers de oorspronkelijke omschrijving van dit wetsvoorstel – gaarne ondersteunen. In vele gemeenten immers zijn onhoudbare situaties ontstaan, zowel door de aard van gebruik en bewoning van de betrokken panden als door het gedrag van de bezoekers in en rondom deze panden.

Deze overlast voor de omwonenden is op zichzelf al onduelbaar en vraagt om overheidsop treden. Daarnaast tast deze overlast ook nog de bereidheid van de burgers aan om het drugs (of «dwelms»)-beleid van de regering – met name de vooropstelling van het belang van de volksgezondheid en van de scheiding van de markten tussen zachte en harde vormen van narcotica – te aanvaarden. De leden hier aan het woord hechtten er aan te verklaren dat zij dit regeringsbeleid ondersteunen.

De tekst van het wetsvoorstel van 26 april 1996 trachtte expliciet te voorzien in de gevolgen van een uitspraak van de afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State van 28 augustus 1995, waarin deze voor het sluiten van een woning – vanwege het grondrecht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer neergelegd in artikel 10 van de Grondwet – een bevoegdheid nodig achtte welke haar basis vond in een wet in formele zin. Ook de leden behorende tot de PvdA-fractie zijn van mening dat een bevoegdheid die de grondrechten op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en op onschendbaarheid van de woning kan aantasten een deugdelijke grondslag moet vinden in een wet in formele zin. Zij zouden daarom hebben verwacht dat het wetsvoorstel de Gemeentewet zou hebben aangevuld met een bepaling dat bij gemeentelijke verordening aan de burgemeester een bevoegdheid tot sluiting van woningen kan worden toegekend, zoals ook de Raad van State heeft geadviseerd. Daarmee zou zijn tegemoetgekomen aan de problemen in gemeenten veroorzaakt door het vonnis van 28 augustus 1995.

In plaats van het opnemen van een dergelijke bepaling in hoofdstuk IX van de Gemeentewet (bevoegdheden van de gemeenteraad) heeft de regering gekozen voor het opnemen in hoofdstuk XI (de bevoegdheden van de burgemeester), in het bijzonder bij de bevoegdheden van de burgemeester ter handhaving van de openbare orde. De leden behorende tot de PvdA-fractie vroegen de regering deze keuze, die in de memorie van toelichting en in het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State slechts summier wordt gemotiveerd, opnieuw te onderbouwen¹. Zij zeiden deze vraag ook te stellen omdat handhaving van de openbare orde het feitelijk herstellen en bewaren van de orde op straat omvat, ter daadwerkelijke voorkoming en beëindiging van zich concreet voordoende of dreigende verstoringen. Is het bestuursrechtelijk «besluit» tot sluiting van een woning redelijkerwijs daaronder te vatten?

¹ De leden hier aan het woord wezen in dit verband op het overzichtelijke rapport voor de minister van Binnenlandse Zaken van Breunese/Brouwer/Schilder, Zwolle, 1996, dat kiest voor de weg van een verordening, met name een «algemene overlastverordening».

Daarnaast vroegen deze leden aandacht voor het feit dat in het wetsvoorstel de bevoegdheid van de burgemeester algemeen is geformuleerd. Is de bevoegdheid te algemeen geformuleerd dan kan dat betekenen dat de rechtsbescherming van de burger onvoldoende is verzekerd. Zeker sinds het Sanitas-arrest van de Hoge Raad (1928)¹ is de opvatting tot de vaste inboedel van onze rechtsstaat gaan behoren, dat een te algemeen geformuleerd verbod, waaronder tevens gedragingen vallen die grondrechtelijke bescherming genieten, met dat grondrecht (i.c. met name artikel 10 Grondwet c.q. artikel 8 EVRM) in strijd is.

Kiest men toch voor regeling in hoofdstuk XI, dan komt het de leden behorende tot de PvdA-fractie voorshands voor dat het oorspronkelijke wetsvoorstel beter voldeed aan eerdergenoemde eisen van voldoende bepaalbaarheid. Het breidde immers in een nieuw artikel 174a Gemeentewet de bevoegdheid van de burgemeester om maatregelen te treffen bij verstoring van de openbare orde slechts uit tot de situatie van ernstige overlast veroorzaakt door gebruik van en handel in «drugs» vanuit niet voor het publiek toegankelijke lokalen en daarbij behorende woningen en erven. Er moest voorts sprake zijn van ernstige verstoring van de openbare orde. En de duur van de sluiting moest tevoren zijn bepaald.

Het wetsvoorstel dat thans echter, na een door de Tweede Kamer uitgelokte nota van wijziging (stuk nr. 6) en na amendering door de Tweede Kamer, voorligt voldoet – naar het deze leden voorshands voorkwam – in veel mindere mate aan deze eisen.

De nota van wijzigingen van 3 oktober 1996 (24 699 nr 6) schrapt immers de beperking van de bevoegdheid ex artikel 174a, en maakte er een bevoegdheid van die bij alle verstoringen van de openbare orde geldt:

- welke ook de oorzaak van die verstoring is (schrapping van de verwijzing naar «drugs»);
- en welke de omvang hiervan ook is (schrapping van het woord «ernstig»).

Bovendien voegt de nota een bevoegdheid toe om «bij ernstige vrees voor herhaling» de sluiting voor een bepaalde tijd te verlengen.

Door amendering (amendement M. van der Burg/Cornielje, 24 699, nr 10) opent de Tweede Kamer tevens de mogelijkheid om tot sluiting over te gaan «in geval van ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde». Daarmee hoeft in het betrokken pand dus nog geen overlast of ordeverstoring te zijn veroorzaakt om toch tot sluiting over te gaan. Wel is deze ruime bevoegdheid bij nader gewijzigd amendement (stuk nr. 11) beperkt tot de situatie dat de gebruiker van het pand eerder een ander pand voor dit doel heeft gebruikt, en er op grond daarvan aanwijzingen bestaan dat hij ook dit pand gaat misbruiken. Maar het is duidelijk dat daarmee de discretionaire bevoegdheid voor de burgemeester wordt verruimd.

In de nota naar aanleiding van het verslag (stuk nr. 5) en tijdens het gemeen overleg in de Kamer is de stelling verdedigd dat een dergelijk algemeen geformuleerd verbod wel degelijk aanvaardbaar zou zijn, omdat de jurisprudentie van het Straatsburgse Hof voor de Rechten van de Mens beperkingen stelt aan de uitvoering van zulk een bevoegdheid wanneer die een grondrecht aantasten. Deze beperkingen kunnen worden samengevat onder de begrippen «proportionaliteit» en «subsidiariteit». Dit wil zeggen dat de betrokken bevoegdheid pas mag worden gebruikt als het te dienen doel in redelijke verhouding staat tot de gebruikte middelen, en dat die bevoegdheid alleen mag worden aangewend als andere – het grondrecht minder aantastende – middelen niet effectief blijken.

Deze jurisprudentie, zo werd betoogd, geeft de rechter voldoende houvast om paal en perk te stellen aan arbitrair gebruik van deze nieuwe bevoegdheid tot het sluiten van panden.

¹ Zie terzake o.m. Reiner de Winter, De heersende leer, SDU, 1993, p.70 e.v.

De leden behorende tot de PvdA-fractie wilden niet ontkennen dat de jurisprudentie van met name het Straatsburgse hof deze eisen stelt. Echter, het gaat hier om vaststelling van wetgeving, niet om rechtspraak. Inhoudelijke wetgeving nalaten in de overtuiging dat de rechter dit wel zal corrigeren is, naar de mening van deze leden, het paard achter de wagen spannen. Immers, het is op de eerste plaats degene die de bevoegdheid uitoefent die houvast moet hebben aan de wettelijke norm, eerder dan de rechter. Hij, in dit geval de burgemeester, moet aan die wettelijke norm kunnen aflezen waardoor zijn bevoegdheid wordt beperkt. Om de woorden van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, mevrouw Van de Vondervoort, te citeren (24 699, nr. 13, blz. 17): «Ik ben het eens...dat de wetgever de norm moet stellen en niet aan de vrije interpretatie moet overlaten, welke norm de wetgever beoogt». Die norm mag op zichzelf niet strijden met het grondrecht. Ook het Straatsburgse hof, dat in hoogste instantie het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens uitlegt, pleegt zulk een eis te stellen.

De wetgever behoort daarom niet eerst een algemeen geformuleerde, in een grondrecht ingrijpende, bevoegdheid aan de burgemeester te verschaffen, om vervolgens het binnen de constitutionele grenzen houden van het gebruik daarvan over te laten aan een mogelijke vernietiging door de rechter op basis van door die rechter vastgestelde criteria. Dat strijdt niet alleen met het Sanitas-beginsel, maar komt neer op een abdicatie door de wetgever van de hem door de Grondwet opgelegde taak om terzake zelf de beperkingen te stellen.

Daarenboven lijkt mogelijk strijd aanwezig met een ander beginsel dat door het Hof wordt gehanteerd bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van beperking van grondrechten, namelijk dat van «voorzienbaarheid». Voor de justitiabele moet het in algemene zin duidelijk zijn welke gedragingen hij moet nalaten om niet het risico te lopen dat de bevoegdheid tegen hem gebruikt wordt.

In het gewijzigde wetsvoorstel wordt echter een bevoegdheid verschaft welke op te weinig voorspelbare wijze tegen een burger kan worden ingezet, ook als deze zijn pand gebruikt voor doeleinden die naar zijn mening geheel oirbaar zijn, doch naar de opvatting van de burgemeester feitelijk een verstoring van de openbare orde veroorzaken.

In de jurisprudentie van het Straatsburgse hof is het juist deze te geringe voorspelbaarheid van overheidsoptreden (veroorzaakt door het bestaan van een ruime discretionaire bevoegdheid) die zwaar pleegt te wegen. Zo werden Franse en Engelse regels voor het aftappen van telefoons te licht bevonden, omdat uit die regels niet duidelijk viel op te maken ten aanzien van wie, voor welke vergrijpen en voor welke duur een bevel tot aftappen kon worden gegeven. Het Hof oordeelde dat deze regelingen «do not indicate with reasonable clarity the scope and manner of the relevant discretion conferred on the public authorities. To that extent, the minimum degree of legal protection to which citizens are entitled under the rule of law in a democratic society is lacking»¹.

Tijdens de mondelinge en schriftelijke behandeling in de Kamer leek de regering zich zeer wel bewust te zijn van de gevarenzone waarin de gewijzigde formuleringen van de tekst zich bevonden. Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, mevrouw Van de Vondervoort, gebruikte ten aanzien van de bevoegdheid tot verlenging van de sluiting op grond van vrees voor verstoring van de openbare orde zelfs de woorden «...ik denk dat wij wat dat betreft echt op de grens van de wetgeving balanceren» (24 699, nr. 13 blz. 19) om het amendement M. van der Burg/Cornielje te ontraden.

Als argument voor het schrappen van de beperking van het wetsvoorstel tot «drugspanden», en van de eis dat de verstoring van de openbare orde «ernstig» zou moeten zijn, voerde de regering aan – in

¹ Arrest Malone, A vol. 82 (1984, par. 67); arresten Huvig en Kruslin, A 176-B (1990), par. 35 en 36).

afwijking van het gestelde in de memorie van toelichting bij de oorspronkelijke tekst – dat voldoende uit de toelichting en de wetsgeschiedenis zou kunnen blijken dat de bevoegdheid eigenlijk alleen voor dit doel zou mogen worden gebruikt. «Naar onze mening wordt met het totaal, dus met de tekst van het artikel en de toelichting daarop, wel degelijk een norm gesteld...en die norm is: ernstige overlast vanuit drugspannen» (24 699, nr. 13, blz. 18).

Namens een aantal fracties in de Tweede Kamer werd echter het tegendeel betoogd, namelijk dat de bevoegdheid ook ingezet zou mogen worden bij verstoring van de openbare orde in het kader van wapenhandel, heling en prostitutie. Hierdoor is de interpretatie van de betreffende tekst kennelijk nu al niet eensluidend. De leden behorende tot de PvdA-fractie benadrukten nogmaals dat hoofdzaken als deze, zeker wanneer het gaat om materie van grondrechtelijke aard, in voldoende mate in de wettekst zelf behoren te worden geregeld. Wetgeving per memorie van toelichting is hier op zijn minst dubieus.

Het is denkbaar dat de wet de sluiting van panden mogelijk maakt op grond van overlast tengevolge van handel in «drugs». Het is mogelijk dat de wetgever meent dat dit ook moet kunnen in het kader van heling, wapenhandel of prostitutie. Maar de wet moet die bevoegdheidsgrondslagen, naar de mening van deze leden, dan bij voorkeur telkens duidelijk in de wet afbakenen.

In het kader van de voldoende bepaalbaarheid van de gegeven bevoegdheid spelen voor de leden behorende tot de PvdA-fractie nog een viertal overwegingen een rol:

1. De bevoegdheid tot «handhaving van de openbare orde» is enerzijds wellicht de oudste erkende taak van de overheid, maar is tevens bij uitstek een bevoegdheid die zich in het kader van legaliteitsbeginsel reeds uit zijn aard moeilijk laat normeren. Als openbare orde zich laat definiëren als «de situatie waarin een ieder vrij en veilig gebruik kan maken van een openbare plaats»¹, is immers reeds meningsverschil mogelijk over de vraag hoe die normale, te handhaven situatie in openbare plaatsen er uit zou moeten zien.

Als toelichting bij de wijziging van artikel 174a waarbij niet meer naar de herkomst van de overlast (drugsgebruik en -handel) wordt verwezen, maar alleen naar de aard van de overlast («verstoring van de openbare orde») zegt de regering (24 699, nr. 13, blz. 18) dat het alleen gaat over «de ernstigste vorm van overlast...niet over burengerucht en vormen van verkeeroverlast». Hieruit blijkt hoe arbitrair artikel 174a kan worden uitgelegd. Verwijzing naar de herkomst van de overlast (zoals in het oorspronkelijke regeringsvoorstel) laat – naar deze leden veronderstellen – juist wel gemakkelijker bepalen waarin de overlast afwijkt van de normale situatie op straat welke moet worden gehandhaafd, opdat een ieder vrij en veilig daarvan gebruik kan maken.

2. Een der leden van de Tweede Kamer voerde (24 699, nr. 13, blz. 4) onweersproken als argument aan dat de beperkingen van de bevoegdheid tot sluiting, zoals opgenomen in de oorspronkelijke tekst, tot *ernstige* verstoring van de openbare orde «de mogelijkheid (geeft) van een veel zwaardere bewijslast dan op grond waarvan in het verleden jurisprudentie is ontstaan». Deze motivering versterkt de indruk dat het wetsvoorstel, zoals het thans voorligt, beoogt de discretionaire bevoegdheid van de burgemeester om de hier spelende grondrechten aan te tasten ruim te laten zijn.

3. Het wetsvoorstel verleent uitdrukkelijk de bevoegdheid niet aan de raad van de gemeente, maar aan de burgemeester in het kader van handhaving van de openbare orde.

¹ Aldus B. M. J. van der Meulen, *Ordehandhaving*, diss. VU, Kluwer, 1993. Voorts: A. M. F. Loof-Donker e.a., «De openbare orde: een te nemen horde?» (NJCM-bulletin 1994 pp. 503–518). Zij waarschuwen voor een te extensief gebruik van het begrip «openbare orde» als doelcriterium voor de beperking van grondrechten.

De leden behorende tot de PvdA-fractie zeiden – in afwachting van het antwoord op de door hen terzake gestelde vraag – op dit moment in het midden te laten of het wijs beleid is om aldus de raad buiten spel te laten. Deze keuze betekent echter wel dat de raad niet via artikel 148 Gemeentewet regels kan stellen voor de uitoefening van deze bevoegdheid door de burgemeester, regels die arbitrair gebruik tegengaan en voorzienbaarheid vergroten.

4. Het wetsvoorstel definieert de bevoegdheid tot sluiting als handhaving van de openbare orde en niet als bestuursdwang (hoewel de artikelen 127, 128, 131 en 132 Gemeentewet, die betrekking hebben op bestuursdwang, van overeenkomstige toepassing worden verklaard). Bestuursdwang dwingt immers – anders dan bij handhaving van de openbare orde – nakoming af bij een burger van een concreet op die burger liggende verplichting. Voor de in het onderhavige wetsvoorstel gemaakte keuze is iets te zeggen uit een oogpunt van een in dit kader noodzakelijk slagvaardig beleid, maar tegelijkertijd lijkt artikel 174a niet uit te gaan van feitelijke handhaving van de openbare orde, maar van een normale bestuursrechtelijke procedure. De burgemeester sluit niet feitelijk een pand, hij kan «besluiten tot» sluiting van een pand. In de memorie van toelichting wordt dat bevestigd: de procedures van de Algemene wet bestuursrecht worden van toepassing verklaard (horen, bezwaarschrift, beroep). Past dit wel, zo vroegen deze leden, bij de strekking van de openbare orde bevoegdheden van de burgemeester? En, zo ja, waar blijft de winst in slagvaardigheid die beoogd leek? Gaat het wel om feitelijke handhaving van de openbare orde?

Uit het voorgaande moge blijken dat de leden behorende tot de PvdA-fractie aarzelingen hebben met de tekst van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben die aarzelingen juist omdat zij, zoals reeds gezegd, een wettelijke grondslag voor een slagvaardige bestrijding van ernstige overlast veroorzaakt door «drugspannen» zeer wenselijk achten.

Op grond van het hierboven betoogde zeiden deze leden echter te vrezen dat het voorliggende wetsvoorstel daartoe niet zal bijdragen omdat het grote kans maakt om, bij toetsing in een concreet geval aan met name artikel 8 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM), te licht te worden bevonden, waarmee de wetgever terug zou zijn bij «af».

Deze leden baseerden de vrees dat artikel 174a bij toetsing aan het EVRM zal sneuvelen zowel op het proportionaliteitsbeginsel als op het beginsel van voorzienbaarheid, zoals deze door het Straatsburgse hof op basis van artikel 8 EVRM zijn geformuleerd.

Ten aanzien van het proportionaliteitsbeginsel merkten zij op dat artikel 8 – in het kader van bescherming van de persoonlijke levenssfeer – onder meer het recht op onschendbaarheid van de woning garandeert. Wil een inbreuk op dit recht gerechtvaardigd zijn, dan moet deze volgens artikel 8 bij de wet zijn voorzien en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving.

Zo oordeelde het Hof in het Sunday Times-arrest¹ dat een norm met voldoende precisie geformuleerd moet zijn, opdat de burger in staat zij om in redelijke mate de consequentie daarvan te overzien en daarop zijn gedrag af te stemmen.

De regering voert aan (24 699, nr. 13, blz. 18) dat de reikwijdte van de sluitingsbevoegdheid bij nota van wijziging verruimd is, om ruimte te laten voor toekomstige ontwikkelingen. De leden behorende tot de PvdA-fractie erkenden dat een zekere vaagheid van een wettelijke norm onvermijdelijk is om de zich wijzigende maatschappelijke werkelijkheid recht te doen, zoals ook het Sunday Times-arrest onderkent.

Maar de thans voorliggende tekst van artikel 174a geeft, naar de mening

¹ 26 april 1979, A 30, NJ 1980, 146, par. 49)

van de leden behorende tot de PvdA-fractie, te weinig aanknopingspunten voor het gedrag dat wordt geëist wil men voorkomen dat zijn woning wordt gesloten omdat activiteiten in en om die woning de normale situatie op straat verstoren.

Aan dit criterium voldoet evenmin het element ingevoerd door het amendement M. van der Burg/Cornielje («vrees voor verstoring van de openbare orde»).

Het beginsel van voorzienbaarheid, de tweede reden waarom artikel 174a problemen oplevert met artikel 8 EVRM, is afgeleid van de eis dat de wettelijke bevoegdheid «noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving». In het arrest Niemietz tegen Duitsland¹ oordeelde het Hof dat een huiszoekingsbevel voor het kantoor van een advocaat niet deugde omdat het in algemene termen en zonder enige beperking was uitgevaardigd. Het wetsvoorstel geeft een bevoegdheid die verder gaat dan een huiszoeking in een kantoor, namelijk sluiting van een woning.

In dat verband is ook de samenhang met artikel 12 Grondwet en de daarop gebaseerde Algemene wet op het binnentreden van betekenis, nu deze wet speciale waarborgen bevat bij het binnentreden tegen de wil van de bewoner. Zou dan de verdergaande bevoegdheid tot sluiting van een woning kunnen worden doorgevoerd op grond van niet meer dan een algemeen geformuleerde bevoegdheid tot handhaving van de openbare orde?

Samenvattend merkten de leden van de PvdA-fractie op dat uit het voorgaande blijkt dat bij hen de vrees leeft dat artikel 174a, bij concrete toetsing, niet overleefd zal blijven, en voorts dat bij deze leden de opvatting leeft dat de wetgever met de voorliggende tekst te kort schiet bij het uitoefenen van zijn grondwettelijke taak om zulke vergaande bevoegdheden afdoende te omgrenzen.

Deze leden vroegen zich af waarom niet reeds in 1995 volstaan is met een wetsvoorstel dat een wettelijke basis geeft aan bestaande gemeentelijke verordeningen (hoofdstuk IX Gemeentewet). In plaats daarvan is in april 1996 een voorstel ingediend op een geheel andere basis (hoofdstuk XI), welk voorstel vervolgens is ontdaan van de nadere bepaaldheid van de bevoegdheid van de burgemeester die nodig lijkt wanneer het gaat om een bevoegdheid om een wezenlijk grondrecht aan te tasten.

De leden behorende tot de PvdA-fractie zijn zich bewust dat in de Tweede Kamer ook nog het wetsvoorstel voorligt van de leden Van Heemst en Korthals (24 549 de z.g.n. Wet Victor), dat een artikel 172a Gemeentewet beoogt waarbij eveneens een bevoegdheid wordt gegeven aan de burgemeester om panden te sluiten wanneer deze «de openbare orde dan wel de leefbaarheid in de naaste omgeving ernstig schaden»² (het element leefbaarheid is er na het advies van de Raad van State uitgehaald). Daarin worden voorts veranderingen voorgesteld in o.m. de Woningwet en in het Burgerlijk Wetboek om met name het beheer van aldus gesloten panden (het z.g.n. «natraject») te regelen.

Hoewel de leden behorende tot de PvdA-fractie een regeling ook op dit terrein nuttig achten, en daarom het werk van de voorstellers op dit punt waarderen, zijn zij verheugd dat – door de thans plaatsvindende eerdere behandeling van 24 699 – eerst ten principale kan worden beraadslaagd en beslist omtrent de grenzen die de wetgever, op basis van Grondwet en EVRM-verdrag, aan zulke bevoegdheden behoort te stellen.

De leden van de fractie van **D66** zeiden de bedoeling van het voorliggend wetsvoorstel te steunen. Tegen de achtergrond van de vraag of voor de bedoeling de juiste bevoegdheid is gecreëerd hadden deze leden een vraag met betrekking tot de wijziging op het oorspronkelijke voorstel.

¹ 16 december 1992, A 251-B, par. 37.

² Zie de kritiek van het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten, NJCM-Bulletin 1996 pp 628–638.

Kan nog eens worden onderbouwd waarom, in vergelijking met het oorspronkelijk voorstel, de bepaling is verruimd, zowel door het weglaten van de kwalificatie «ernstig», als ook door het weglaten van de nadere beperking tot de drugsproblematiek.

De leden hier aan het woord vonden de verwijzing van de regering naar de memorie van toelichting en de wetsgeschiedenis niet overtuigend, nu deze nadere definiëring in het wetsvoorstel bewust achterwege wordt gelaten.

De leden van de fracties van **SGP**, **RPF** en **GPV** hadden met bijzondere belangstelling van het wetsvoorstel kennis genomen.

Beschouwing van artikel 174a leerde deze leden dat in de tekst van het voorgestelde artikel het begrip «openbare orde» een (het?) sleutelbegrip is. Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer (Verslag van een wetgevingsoverleg, stuk nr. 13, p. 18) is door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken een verband gelegd tussen versterking van de openbare orde en de mate van overlast, welke in ernstige mate de veiligheid en gezondheid van mensen in de omgeving van de betreffende woning in gevaar brengt. Moet hieruit afgeleid worden dat overlast waaraan geen gebruik en/of handel van drugs ten grondslag ligt, doch een andere «bron» heeft, maar wèl een bedreiging vormt voor de veiligheid en/of gezondheid van mensen in de omgeving, bij voorbeeld in genabuurde panden (óók) voor bestrijding via het middel van artikel 174a in aanmerking kan komen, mits aan eisen van proportionaliteit e.a. is voldaan?

Is anderzijds voor de toepasselijkheid van het artikel vereist dat de gezondheid en veiligheid van concrete personen in gevaar wordt gebracht door de overlast?

De voorzitter van de commissie,
Grewel

De griffier van de commissie,
Hordijk