

Vergaderjaar 1995–1996

**24 549**

## **Voorstel van wet van de leden Van Heemst en Korthals tot wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten in verband met maatregelen tegen overlast bij gebruik van woningen, woonketen, woonwagens en andere gebouwen (Wet Victor)**

**Nr. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 10 september 1996

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen.

Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

### **Algemeen**

De leden van de PvdA-fractie hebben verheugd kennis genomen van het onderhavige initiatiefvoorstel van wet en stemmen op hoofdlijnen in met het wetsvoorstel om tot sluiting van panden te kunnen overgaan in geval van (drugs)overlast. Aan het effectief kunnen optreden tegen de drugs-overlast vanuit woningen of andere, niet voor bewoning bestemde panden, is een dringende maatschappelijke behoefte. Veel bewoners uit betreffende wijken en buurten alsmede de gemeentebesturen stijgt het water inmiddels tot de lippen. Immers, sinds de uitspraak van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 28 augustus 1995 ontbreekt de mogelijkheid van sluiting van panden door de overheid, maar ook andere instrumenten op het gebied van het civiele recht en het strafrecht blijken in de praktijk onvoldoende uitkomst te bieden. Als gevolg hiervan kan op dit moment geen sprake zijn van adequaat en effectief optreden tegen de (drugs)overlast. Deze leden zijn dan ook van mening dat er zo spoedig mogelijk een wettelijke grondslag moet komen voor de sluitingsbevoegdheid van de burgemeester als middel tegen de genoemde overlast en absoluut onmisbaar is om onleefbaarheid in bepaalde wijken te kunnen keren. Ook het onlangs opgerichte landelijk netwerk voor mensen en organisaties in buurten met drugsoverlast, dat is geboren vanuit de wijken, onderstreept nog eens de dringende behoefte aan instrumenten voor daadwerkelijk optreden.

Overigens willen de leden van de PvdA-fractie benadrukken dat de uitbreiding van de juridische mogelijkheden in dit wetsvoorstel slechts werkelijk effect kan hebben als deze zijn ingebed in een veel bredere aanpak van een gemeentelijk drugsbeleid.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van Erp (VVD), V. A. M. van der Burg (CDA), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), De Cloe (PvdA), voorzitter, Janmaat (CD), Van den Berg (SGP), Scheltema-de Nie (D66), ondervoorzitter, Apostolou (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Remkes (VVD), Gabor (CDA), Koekoek (CDA), Nijpels-Hezemans (GN), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Hoekema (D66), Essers (VVD), Dittrich (D66), Dijkman (PvdA), De Graaf (D66), Cornielje (VVD), Rouvoet (RPF), Rehwinkel (PvdA).  
Plv. leden: Korthals (VVD), Dankers (CDA), Van Hoof (VVD), Bijleveld-Schouten (CDA), Liemburg (PvdA), Poppe (SP), Schutte (GPV), Jeekel (D66), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Vreeman (PvdA), Verhagen (CDA), Van der Stoep (VVD), Mateman (CDA), Mulder-Van Dam (CDA), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Van Boxtel (D66), H. G. J. Kamp (VVD), Assen (CDA), M. M. van der Burg (PvdA), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Leerkes (U55+), Van Oven (PvdA).

De leden van de PvdA-fractie achten het van wezenlijk belang dat slechts om zeer dringende redenen en onder een aantal voorwaarden ingevolge artikel 8 EVRM (eisen van subsidiariteit en proportionaliteit) het gerechtvaardigd is om een inbreuk te maken op grondrechten van mensen zoals in dit kader die van privacy van mensen en het huisrecht van bewoners. Het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) wijst terecht hier nadrukkelijk op in haar commentaar. Deze leden vragen de indieners te reageren op dit commentaar. Zij missen deze fundamentele benadering in de toelichting van het wetsvoorstel, ook al zijn de indieners in hun reactie op het advies van de Raad van State hierop wel ingegaan. Overigens zijn deze leden van oordeel dat deze redenen zeker aanwezig zijn. Kort gezegd: naast de dringende maatschappelijke behoefte, ontbreken ook de instrumenten om daadwerkelijk effectief te kunnen optreden, waardoor de rechten en vrijheden van anderen niet goed kunnen worden beschermd en bovendien wanordelijkheden niet kunnen worden voorkomen.

Zijn de indieners met de Raad van State van mening dat het sluitingsbesluit het karakter heeft van een beschikking in de zin van artikel 1:3 Awb, zo vragen de leden van de PvdA-fractie? En zo ja, welke personen moeten bij de voorbereiding van de besluitvorming worden gehoord en op welke wijze kan dit worden aangetoond, overeenkomstig de zorgvuldigheidseisen van genoemde wet? Hoe verhoudt zich de inschrijving van het sluitingsbesluit in de openbare registers en de aanhechting van het besluit aan het pand tot de artikelen 3:41 en 3:42 Awb?

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefvoorstel van wet. Deze leden vragen zich wel af waarom de indieners hun voorstel aanhangig hebben gemaakt, nadat de regering in de Drugsnota een wijziging van de Gemeentewet had aangekondigd die fysieke sluiting van een drugspann mogelijk maakt. Hadden zij geen vertrouwen in de voortvarendheid van de regering om een wetsvoorstel in te dienen? Zo nee, waarom niet? Verwachten zij dat het regeringsvoorstel niet aan hun wensen zou voldoen? Nu het regeringsvoorstel (TK 1995/96, 24 699) en het initiatiefvoorstel gelijktijdig in behandeling zijn genomen, vragen deze leden de indieners aan te geven waarom hun voorstel de voorkeur verdient boven het regeringsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie hechten aan snelle totstandkoming van wetgeving die sluiting van drugspannen wegens overlast mogelijk maakt. Zijn de indieners bereid met de regering te overleggen om te bezien of samenvoeging van beide wetsvoorstellen mogelijk is?

De leden van de CDA-fractie zijn het met de indieners eens dat er een wettelijke regeling moet komen die sluiting van panden wegens drugs-overlast mogelijk maakt, maar over de reikwijdte van het initiatiefvoorstel hebben zij de nodige vragen, waarop zij later in dit verslag terug komen.

De leden van de CDA-fractie vragen verder waarom de indieners, hoewel zij in hun reactie op het advies van de Raad van State schrijven dat zij de redactionele opmerkingen van de Raad van State overnemen, de eerste redactionele opmerking van de Raad niet overnemen?

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefvoorstel van wet. Zij hebben tevens met belangstelling kennisgenomen van het regeringsvoorstel. Beide wetsvoorstellen beogen de burgemeester de bevoegdheid te geven doeltreffend op te treden tegen overlastgevend gebruik van woningen en andere gebouwen indien als gevolg van dat gebruik de openbare orde ernstig wordt verstoord. De reikwijdte van het voorstel van de indieners gaat echter aanzienlijk verder.

De leden van de VVD-fractie onderschrijven het doel van beide voorstellen van wet van harte. Zij danken de indieners voor het voorzien in een voorstel van wet in formele zin, dat noodzakelijk is voor een beperking van een in artikel 10 van de Grondwet neergelegd grondrecht en die gemeentebesturen in staat stelt om effectief op te treden tegen overlast. De leefbaarheid van bepaalde buurten en woonwijken kan hierdoor aanmerkelijk worden verbeterd.

De leden van de fractie van D66 hebben met grote belangstelling kennis genomen van het initiatiefvoorstel van wet. Zij realiseren zich terdege hoe moeilijk het is voor leden van de Kamer om op een (juridisch) ingewikkeld terrein met eigen uitgewerkte voorstellen te komen. De leden van de D66-fractie hebben alleen al hierom grote waardering voor het resultaat van deze arbeid. Hun kritische opmerkingen over het initiatiefvoorstel moeten dan ook worden begrepen tegen de achtergrond van deze waardering.

Deze leden onderschrijven de doelstelling van het wetsvoorstel. De ernstige overlast die vooral wordt veroorzaakt door al dan niet openlijke drugshandel in en rond woningen, daarmee gelijk te stellen bouwsels en andere gebouwen, is immers in veel stadswijken een ernstig en voort-slepend probleem, dat de openbare orde in grote mate kan verstoren en een desastreuze uitwerking kan hebben op de leefbaarheid van de woonomgeving. Het instrumentarium voor gemeentebesturen om tegen deze overlast adequaat op te kunnen treden, is ook in de ogen van de leden van de D66-fractie ontoereikend en, zo is het afgelopen jaar gebleken, ook juridisch onhoudbaar. Hoezeer optreden van het bestuur tegen ernstige overlast ook noodzakelijk is, dit mag nimmer een schending van de grondrechten betekenen. Een inbreuk op het in artikel 10 Grondwet vervatte grondrecht van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is slechts mogelijk bij of krachtens wet. Met de indieners zijn deze leden van oordeel dat een wettelijke regeling op dit vlak dringend geboden is en geen langer uitstel kan dulden.

In dit verband betreuren de leden van de D66-fractie het dat er een samenloop is ontstaan tussen twee concurrerende wetsvoorstellen: een initiatiefvoorstel en een regeringsvoorstel (in de wandelgang: Victor en Victoria). Zij vragen zich af of de indieners er naar hebben gestreefd om in een vroeg stadium overleg te voeren met de regering, juist om een ingewikkeld en langdurig proces van wetgeving te voorkomen.

Naar het oordeel van de leden van de D66-fractie wordt de lacune in het instrumentarium om overlast als gevolg van drugshandel in en rond woningen tegen te gaan vooral gevormd door het ontbreken van een gemeentelijke bevoegdheid om de overlast af te wenden door tijdelijke sluiting (eventueel ook selectieve sluiting) van de betreffende panden. Het betreft hier een ernstig openbare ordeprobleem, waarop een openbare ordemaatregel dient te volgen, die daadwerkelijk en onmiddellijk een einde kan maken aan de ontstane situatie.

Het is vrij eenvoudig mogelijk in deze lacune te voorzien door de voor de openbare ordehandhaving verantwoordelijke burgemeester een wettelijke bevoegdheid tot sluiting te geven. Daarbij dient de sluiting aan een redelijke (aan de overlast gerelateerde) termijn te zijn gebonden. Eventueel kan bij het verstrijken van de termijn en het bestaan van ernstige vrees voor herhaling van de overlast, een hernieuwd sluitingsbevel worden uitgevaardigd. Een dergelijke regeling, die de lacune in het bestuurlijk instrumentarium opvult en past binnen het stelsel van openbare ordebevoegdheden van de Gemeentewet, zou, in combinatie met voldoende rechtsbescherming, recht doen zowel aan de bestrijding van het gesignaleerde probleem als aan de beginselen van legaliteit en proportionaliteit. Eveneens zou, zo menen deze leden, worden voldaan aan het vereiste van artikel 8 van het EVRM, dat het aan de justitiabele

vooraf kenbaar is aan welke beperkingen de uitoefening van zijn grondrecht kan worden onderworpen («forseeability»).

De leden van de fractie van D66 zouden graag vernemen waarom de indieners zich niet tot een dergelijke, in zijn opzet eenvoudige, regeling hebben beperkt. Het is immers zeer de vraag of verdergaande regelgeving dan hiervoor bedoeld (zowel wat betreft de soorten overlast en de abstracte bevoegdheid tot het «maatregelen nemen» door de burge-meester als wat betreft de beheers- en onteigeningsmogelijkheden) noodzakelijk zijn voor het doel van het tegengaan en beëindigen van de drugsoverlast. Het subsidiariteitscriterium en het proportionaliteitscriterium lijken hier snel te worden overschreden.

Tevens hebben deze leden de indruk dat de indieners zich bij de uitwerking van hun voorstel onvoldoende rekenschap hebben gegeven van de vele grondrechtelijke en wetssystematische belemmeringen die hun voornemens zouden kunnen ontmoeten. Uit zowel het advies van de Raad van State als uit de verschillende commentaren van deskundige zijde (onder meer het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM)) moet worden geconcludeerd dat het wetsvoorstel, ook in zijn huidige aangepaste vorm, de toets der juridische kritiek (nog) niet kan doorstaan. Het is de leden van de D66-fractie opgevallen dat de indieners slechts in beperkte mate het advies van de Raad van State via een gewijzigd wetsvoorstel hebben willen volgen. Op andere punten wordt niet of nauwelijks ingegaan, dan wel gesteld dat wordt overwogen het advies over te nemen of naar aanleiding daarvan met wijzigingsvoorstellen te komen. Dit is evenwel nog niet gebeurd. De leden van de D66-fractie voelen zich hierdoor enigzins gehandicapt in hun beoordeling van het wetsvoorstel, dat kennelijk nog niet geheel voldragen is. Kunnen de indieners nader aangeven hoever zij zijn met hun overwegingen?

Zoals aangegeven betwijfelen de leden van de fractie van D66 in sterke mate het nut en de noodzaak van de ruime reikwijdte van het wetsvoorstel. Zij vragen de indieners in hun antwoord deze reikwijdte uitvoerig nader te argumenteren.

Hoewel deze leden bij vergelijking van het wetsvoorstel van de indieners met het wetsvoorstel van de regering vooralsnog de voorkeur geven aan dit laatste, gaan zij niettemin nader in op een aantal specifieke voorgestelde artikelen. Zij hopen dat hun kritische opmerkingen de indieners van nut kunnen zijn bij eventuele aanpassingen van hun wetsvoorstel.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het initiatiefvoorstel van wet, dat nauw samenhangt met het voorstel van de regering om de lokale overheid de bevoegdheid te verlenen om woningen te sluiten bij overlast, veroorzaakt door drugsdealers en drugsgebruikers, zij het dat de indieners aanmerkelijk verder willen gaan dan de regering.

Hoewel de memorie van toelichting slechts rept van de situatie in Venlo, is het de leden van de GroenLinks-fractie niet ontgaan dat het initiatiefvoorstel vooral voortspuit uit de commotie in de (lange hete) zomer van 1995 in de Rotterdamse wijk Spangen, waar buurtbewoners het heft in eigen handen namen ter bestrijding van de door hen ervaren overlast rondom drugspannen; gevolg door politieacties, ter verwijdering van overlastgevende buitenlandse drugstoeristen. In de gekozen naamgeving voor het initiatiefvoorstel is immers een directe verwijzing te vinden naar de operatie-Victor van de gemeente Rotterdam.

De leden van de GroenLinks-fractie willen voorop stellen dat zij begrip kunnen opbrengen voor het voorstel om mensen die langdurig en evident de woonomgeving voor hun buurtgenoten ernstig aantasten, op een juridisch minder gecompliceerde manier te kunnen aanpakken. Duidelijk is dat er wat moet gebeuren.

Dat echter de nodige voorzichtigheid in acht dient te worden genomen lijkt hen evenwel evident, gezien ook het advies van de Raad van State. De leden van de GroenLinks-fractie wijzen de indieners graag op de reactie in het NCJM-bulletin 21-4 (1996) op hun wetsvoorstel, waarin het gebrek aan een deugdelijke motivering in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel dat zo'n ingrijpende inbreuk op belangrijke grondrechten doet, aan de kaak stelt. Het moge duidelijk zijn dat deze leden zich bijzonder veel gelegen laten liggen aan de opvattingen, zoals verwoord in dit bulletin. Zij verzoeken de indieners dan ook daar in hun reactie gefundeerd op in te gaan.

Bij deze gelegenheid willen de leden van de fractie van GroenLinks opnieuw beklemtonen dat drugsverslaving een gegeven is waar de samenleving mee moet leren leven. Dat pleit ervoor om drugshandel en drugsgebruik in goede banen te leiden, zodat enerzijds de overlast voor de woonomgeving wordt verminderd en anderzijds de gebruiker niet verder wordt gemarginaliseerd. Ook drugsgebruikers moeten hun grondrecht op huisrecht uit kunnen oefenen.

De bewoners van de eerdergenoemde Rotterdamse wijk hebben dat ook goed begrepen. De leden van de GroenLinks-fractie hebben alle lof voor hun initiatief om hun verslaafde buurtgenoten een ruimte te bieden, waar in alle rust en zonder zichtbare overlast gebruikt kan worden.

Delen de indieners de opvatting dat bestrijding van overlast en verwijdering van overlastgeveden, gepaard dient te gaan met het bieden van een plaats waar gebruik en handel wel is toegestaan? En delen zij eveneens de opvatting dat de samenleving niet is gediend met verdergaande marginalisering en verloedering van drugsverslaafden?

Hebben zij eveneens kennis genomen van de gefundeerde kritiek van de NJCM en zijn zij bereid hun voorstel af te zwakken in de door deze critici aangegeven richting, danwel het onderhavige voorstel in te trekken en aansluiting te zoeken bij het minder stringente regeringsvoorstel?

De leden van de fractie Groep Nijpels hebben met grote belangstelling kennis genomen van het initiatiefvoorstel van wet.

Zij zijn met de indieners van het wetsvoorstel van oordeel dat er een wettelijk basis moet komen, om overlast die vanuit woonruimte en andere gebouwen ontstaat effectief aan te pakken.

In veel woonwijken staat, met name door handel en gebruik van drugs, de leefbaarheid in woonstraten en woonwijken onder grote druk.

Deze leden zijn van mening dat de overheid en zeker ook de lokale overheid in staat moet worden gesteld doeltreffend te kunnen optreden en haar geloofwaardigheid te versterken. Verder moet worden voorkomen dat situaties ontstaan waarin mensen het recht in eigen hand nemen.

De hier aan het woord zijnde leden zijn van mening dat de noodzaak van een wettelijke basis urgent werd na de uitspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 28 augustus 1995 inzake het sluiten van woningen wegens overlast als gevolg van de handel in drugs in de gemeente Venlo. Door deze uitspraak kwamen naar het oordeel van deze leden vele gemeenten in de problemen. Optreden op grond van de algemeen plaatselijke verordening werd bemoeilijkt door deze uitspraak dat het sluiten van woningen strijdig zou zijn met het in artikel 10 van de Grondwet neergelegde grondrecht van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

De leden van de fractie Groep Nijpels kunnen zich vinden in de voorgestelde wijzigingen van de Gemeentewet en de andere genoemde wetten.

De leden van de RPF-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende initiatiefvoorstel van wet. Het initiatiefvoorstel beoogt een wettelijke grondslag te scheppen voor het sluiten van panden

waarvan de bewoners c.q. gebruikers voor overlast zorgen. Ernstige verstoring van de openbare orde dient tegengegaan te worden, waarbij het in sommige gevallen noodzakelijk is om het grondrecht van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in te perken. Aangezien de Raad van State van oordeel is dat slechts een wet in formele zin daarvoor de grondslag kan bieden, delen de leden van de RPF-fractie de mening van de indieners dat wetgeving terzake spoedig ter hand moet worden genomen. Niet in de laatste plaats heeft de Rotterdamse actie-Victor duidelijk gemaakt dat de huidige wetgeving tekort schiet. Dat neemt niet weg dat hierbij zorgvuldig moet worden nagegaan hoe het voorstel zich verhoudt tot de beginselen proportionaliteit, subsidiariteit en foreseeability. Zeker omdat de regering eveneens met een voorstel van wet is gekomen, waarbij zij andere keuzes maakt dan de indieners van Wet Victor.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het initiatiefvoorstel van wet. Zij spreken graag hun waardering uit voor het initiatief hiertoe van hun collega's Van Heemst en Korthals. De hier aan het woord zijnde leden zijn overigens benieuwd naar de redenen waarom de indieners een initiatiefvoorstel nodig bleven vinden, ook nadat de regering had aangekondigd dat zij met een wetsvoorstel zou komen, hetgeen intussen is gebeurd.

De leden van de SGP-fractie zijn met de indieners van dit initiatiefvoorstel overtuigd van de noodzaak om te voorzien in een formeel-wettelijke basis voor het gesloten verklaren van woningen bij de bestrijding van overlast door handel in drugs en andere overlastvormen. Zij hebben een aantal vragen en opmerkingen bij de uitwerking van het wetsvoorstel.

Meer in het algemeen merken zij op dat de toelichting bij het wetsvoorstel zeer beperkt is. Op zichzelf hoeft dat geen bezwaar te zijn, maar het komt deze leden voor dat in de reactie van de indieners op het advies van de Raad van State veel elementen zitten die (ook) in de toelichting een plaats verdienen.

De leden van de GPV-fractie hebben met gemengde gevoelens kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Enerzijds stemmen zij in met de intentie van de indieners een formeel-wettelijke basis te bieden voor een effectieve aanpak van overlastgevend gebruik van woningen en gebouwen. Anderzijds zijn deze leden van oordeel dat het initiatief van de indieners onnodig uitgebreid en gecompliceerd is. Voorts menen deze leden dat nog onvoldoende zicht bestaat op de verenigbaarheid van het voorstel van wet met verdrags- en grondwettelijke bepalingen die voorwaarden verbinden aan het beperken van het recht op de eerbiediging van privéleven en woning. De Raad van State heeft daarover terecht kritische opmerkingen gemaakt.

De leden van de GPV-fractie wijzen er op dat de wetgever zich altijd zeer terughoudend heeft getoond in het bieden van formeel-wettelijke bevoegdheden om inbreuk te maken op het huisrecht. Daar waar het initiatief beoogt dergelijke inbreuken onder omstandigheden mogelijk te maken moet de wetgever dan ook zorgvuldig afwegen wanneer zulks wel of niet geoorloofd is en welke overige voorwaarden daaraan moeten worden verbonden. In dit verband is het tweede lid van artikel 8 EVRM van bijzonder belang omdat deze bepaling de voorwaarden noemt waaronder inbreuken op het recht op privacy en het recht op onschendbaarheid van de woning kunnen worden toegestaan. De leden van de GPV-fractie vragen de indieners, bij gebreke daaraan in de toelichting, een meer algemene beschouwing te wijden aan de verenigbaarheid van hun initiatiefvoorstel met deze verdragsrechtelijke bepaling.

De leden van de SP-fractie hebben kennis genomen van het initiatiefvoorstel, alsmede van de reactie daarop van het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten.

De leden vinden de kritiek van het NJCM overtuigend. Zij geven gezien die argumenten de voorkeur het aan wetsvoorstel van de regering (TK 1995/96, 24 699).

#### *Artikel I*

De leden van de PvdA-fractie vragen goed te beargumenteren waarom ook de «vrees voor overlast» als reden voor het maken van inbreuk op grondrechten is opgenomen in artikel 172a, tweede lid. Daarnaast vragen zij waarom de indieners van oordeel zijn dat in dit kader wordt voldaan aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit ingevolge artikel 8 EVRM. Waarom is geen beperking in het tweede lid opgenomen zoals door de indieners zou worden overwogen (zie reactie op het advies van de Raad van State)?

Verder willen deze leden graag vernemen waarom in artikel 172a gesproken wordt van «ernstige» verstoring en niet van verstoring van de openbare orde. Deze leden gaan ervan uit dat er, gelet op de vele inspanningen die hiermee gemoeid zijn, in de praktijk altijd sprake zal zijn van een ernstige verstoring alvorens de burgemeester tot ingrijpen overgaat. Bovendien zal de rechter het optreden toetsen aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit.

De leden van de PvdA-fractie menen dat de indieners terecht het te weinig omlijnde begrip «leefbaarheid» als een te beschermen belang, dat zij in hun oorspronkelijk ontwerp van wet hadden opgenomen, hebben verlaten. Het hanteren van het begrip «overlast», alleen gerelateerd aan verstoring van de openbare orde, lijkt deze leden een betere keuze. De leden van de PvdA-fractie zijn het eens met de indieners dat het begrip «overlast» in artikel 172a, eerste lid, niet moet worden beperkt tot drugsoverlast.

Zij zijn verder van mening dat deze vormgeving, waarbij verder geen afbakening is gemaakt ten aanzien van het begrip overlast, goed past in de systematiek van de Gemeentewet. Ook in de artikelen 174, 175 en 176 is algemeen omschreven in welke gevallen maatregelen kunnen worden genomen, waarmee ook een beperking van grondrechten gemoeid is.

Zij vragen zich hierbij wel af of «vrees voor verstoring van de openbare orde», zoals deze in het tweede lid van artikel 172a is opgenomen, wel voldoende grond biedt voor aantasting van grondrechten.

De leden van de PvdA-fractie zijn het eens met de indieners dat de gemeente ook invloed moet krijgen op het gebruik van niet-woonpanden. Enerzijds is de omschrijving in artikel 172a ruimer dan die in het wetsvoorstel van de regering. Immers, ook gebouwen en lokalen die voor het publiek toegankelijk zijn vallen hieronder. Anderzijds is deze omschrijving minder ruim omdat het gebruik van erven hier niet onder valt, terwijl de regering in haar wetsvoorstel dit wel meeneemt. Kunnen de indieners beargumenteren waarom zij gekozen hebben voor genoemde verruiming en beperking?

In dit kader vragen de leden van de PvdA-fractie of het niet juist zou zijn om in het wetsvoorstel op te nemen dat in het besluit tot sluiting van een pand maatregelen worden vermeld die genomen zullen worden en in welke situatie de sluiting weer wordt opgeheven. Uit het oogpunt van rechtszekerheid («forseeability») is hiervoor veel te zeggen.

Waarom is in artikel 172a, derde lid, alleen de machtiging tot binnentreden opgenomen en geen andere maatregelen, zoals opgenomen in het regeringsvoorstel ter zake?

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom niet is gekozen voor het toevoegen van dit artikel aan het huidige artikel 172, aangezien het hier gaat om eenzelfde uitzondering als de besluiten in dat artikel, terwijl dit wel is toegezegd als reactie op het commentaar terzake van de Raad van State?

Om de risico's van voortgezet overlastgevend gebruik te beperken, vinden de indieners een aanvullende bevoegdheid noodzakelijk om zo de gemeente invloed te geven op het gebruik van een pand nadat tot ontruiming is overgegaan. De leden van de CDA-fractie vragen waarom bedoelde aanvullende bevoegdheid nodig is, terwijl evenzeer ingrijpende bevoegdheden van de burgemeester ter handhaving van de openbare orde op grond van de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet het zonder aanvullende bevoegdheden kunnen stellen.

Aan welke andere vormen van overlast die de veiligheid en leefbaarheid aantasten, en dus vergelijkbaar zijn met drugsoverlast, denken de indieners, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Welke aanwijzingen hebben zij dat bijvoorbeeld prostitutie en handel in gestolen goederen een zodanige overlast kunnen geven dat gemeentebesturen alleen door de voorgestelde sluitingsbevoegdheid daaraan een eind kunnen maken? Is er sprake van een dringende maatschappelijke behoefte om de door artikel 10 Grondwet en artikel 8 EVRM beschermde privacy te beperken bij andere vormen van overlast dan drugsoverlast?

De memorie van toelichting schenkt aandacht aan de bescherming tegen intimidatie van omwonenden die klagen over overlast. Tot op welke hoogte is het mogelijk op basis van een algemene politierapportage openbare-orde-maatregelen te nemen, zo vragen de leden van de CDA-fractie. De vraag is voorts hoe een belanghebbende zich kan verdedigen tegen individuele verklaringen van omwonenden waarop een maatregel van de burgemeester (mede) berust en die geheim blijven.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de indieners schrijven dat zij de aanbeveling van de Raad van State om aan te sluiten bij de systematiek van hoofdstuk IX van de Gemeentewet overnemen, maar dat daarvan niet blijkt nu zij artikel 172a niet in artikel 172 Gemeentewet hebben opgenomen. Waarom niet?

De leden van de CDA-fractie vragen waarom artikel 172a, eerste lid, het onbepaalde begrip «maatregelen» gebruikt en niet volstaat met een besluit tot sluiting. Slaat «bevel» in de tweede volzin ook op sluiting en beëindiging van het gebruik, zodat moet worden gelezen «bevel tot sluiting» en «bevel tot beëindiging van het gebruik»?

Het voorgestelde artikel 172a, tweede lid, Gemeentewet kent de burgemeester de bevoegdheid toe maatregelen te nemen ter beëindiging van overlastgevend gebruik indien ernstige vrees bestaat dat dat gebruik zal leiden tot ernstige verstoring van de openbare orde. Waardoor wordt een preventieve maatregel die inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer, gerechtvaardigd indien nog geen sprake is van ernstige verstoring van de openbare orde, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Waarom hebben de indieners aan het tweede lid niet de beperking toegevoegd die zij blijkens hun reactie op het advies van de Raad van State hebben overwogen?

Deze leden vragen ook of onder «beëindiging van het gebruik» beëindiging van vruchtgebruik, gebruik of bewoning moet worden verstaan en, zo ja of een dergelijke maatregel niet neerkomt op onteigening van deze rechten.

Zij vragen voorts of artikel 172a, derde lid, nodig is naast het in artikel 127, tweede lid, Gemeentewet bepaalde.

Voorgesteld wordt om een nieuw artikel 172a toe te voegen aan de Gemeentewet. Door het toevoegen van dit artikel krijgt elke burgemeester in Nederland de bevoegdheid om over te gaan tot het gesloten verklaren van woningen, etc. ter bestrijding van (drugs)overlast. Zowel de Raad van State als het NJCM merken op dat artikel 172a, eerste lid, geen limitatieve opsomming geeft van de maatregelen die de burgemeester kan treffen. Hierdoor valt te betwijfelen of dit artikel voldoet aan de eisen die neergelegd zijn in artikel 8 EVRM. Zijn de indieners bereid om het wetsvoorstel op dit punt aan te scherpen, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Waarom is in het voorliggende voorstel geen limitatieve opsomming van maatregelen opgenomen?

Tevens wordt in het eerste lid van artikel 172a geen koppeling gelegd met een activiteit of handelwijze (zoals drugshandel) die als overlast wordt aangemerkt en die leidt tot ingrijpen van de burgemeester. Het gevolg van de algemene c.q. brede redactie van het eerste lid is dat de tekst van de wet in formele zin geen duidelijkheid biedt over wat nu precies als overlast kan worden aangemerkt. De leden van de VVD-fractie vragen op welke wijze nu aan burgers wordt duidelijk gemaakt hoe zij zich dienen te gedragen om sluiting te voorkomen. Treedt hiermee geen strijdigheid op met artikel 8 EVRM? Ook de ruime formulering van het tweede lid roept vragen op. Het tweede lid voldoet volgens de Raad van State en het NJCM niet aan de eisen van het EVRM. Zijn de indieners bereid om het wetsvoorstel op beide punten aan te scherpen? De leden van de VVD-fractie merken op dat in het initiatiefvoorstel van wet niets is opgenomen over de duur van de ontzegging van de toegang, de sluiting of beëindiging van het gebruik van gebouwen. Waarom is dit en verdient het geen overweging om een daartoe strekkende bepaling op te nemen in het wetsvoorstel?

De hier aan het woord zijnde leden merken verder op dat het initiatiefvoorstel de burgemeester uitsluitend bevoegdheden geeft om op te treden tegen overlast in gebouwen. Het voorstel strekt zich niet uit tot overlast rond gebouwen, zoals op het bij het gebouw behorende erf. Zijn de indieners bereid om het toepassingsbereik van het wetsvoorstel te vergroten, zodat overlast ook rond gebouwen kan worden bestreden?

De indieners stellen dat behalve drugsoverlast ook overlast in en rond woningen en gebouwen kan ontstaan door bijvoorbeeld prostitutie (en met name prostituanten-gedrag) en handel in gestolen goederen. Hoewel de indieners geen ongelijk hebben met hun stelling, is het naar het oordeel van de leden van de D66-fractie zeer de vraag of in de praktijk gebleken is van zodanige urgente overlast, niet zijnde drugsoverlast, die bovendien een zodanige ernstige verstoring van de openbare orde oplevert, dat een gemeentelijke bevoegdheid tot het nemen van maatregelen, waaronder sluiting, gerechtvaardigd is. Met andere woorden, is er overtuigend positief bewijs dat een dergelijke verderstrekkende regeling rechtvaardigt? De leden van de fractie van D66 verwijzen hierbij naar de eisen die artikel 8 EVRM stelt. Ook als wel kan worden aangetoond dat andere overlast dan voortvloeiend uit drugshandel urgent is en een ernstige ordeverstoring kan opleveren, zou toch op zijn minst een nadere definiëring van die overlast moeten worden gegeven. Begrijpen de indieners bijvoorbeeld geluidsoverlast hier ook onder?

Een tweede vraag in dit verband is of de bevoegdheid van de burgemeester in het voorgestelde artikel niet veel te ruim is omschreven. De maatregelen worden immers niet nader geconcretiseerd, behalve dat zij ook kunnen inhouden een bevel tot ontzegging van de toegang, de sluiting of de beëindiging van het gebruik. Hoewel de indieners in hun reactie op het advies van de Raad van State aangeven dat moet worden gedacht aan de mogelijkheid minder ingrijpende maatregelen te nemen,

blijft naar het oordeel van de leden van de D66-fractie de wettekst te onbepaald om in overeenstemming te zijn met het legaliteitsbeginsel.

De indieners hebben er voorts voor gekozen om ook een preventieve bevoegdheid op te nemen, namelijk het criterium «ernstige vrees». De leden van de D66-fractie vragen of dit door de praktijk gerechtvaardigd wordt. Naar hun oordeel moet bij de inperking van grondrechten sprake zijn van een uitdrukkelijk aan te tonen noodzaak daartoe in een situatie die geen andere, minder vergaande maatregelen meer kan velen. Zo moeten ook de zogenoemde noodbevoegdheden van de burgemeester, waarin de «ernstige vrees» eveneens als criterium is opgenomen, worden begrepen. Deze leden menen vooralsnog dat de indieners onvoldoende aanemelijk maken dat een preventieve bevoegdheid proportioneel is. Zij verzoeken de indieners hier nader op in te gaan.

De leden van de D66-fractie willen verder graag van de indieners weten aan welke termijn de bevelen die de burgemeester kan geven zijn gebonden. De indieners hebben hierover niets vermeld. Een openbare orde-maatregel kan echter, zo is ook de standaard-jurisprudentie, niet onbepaald of oneindig van aard zijn. Tevens is het deze leden onduidelijk of de betrokken bevelen kunnen worden herhaald. Achten de indieners het niet verstandig er in te voorzien dat de burgemeester bij sluiting en/of ontzegging van toegang de duur van dat besluit tevoren bepaalt? Deze leden vragen zich ook af of onder sluiting ook dient te worden begrepen ontruiming van het betrokken pand. Zo ja, dan rijst de vraag of de kosten voor de ontruiming, naar analogie van de gewone bestuursdwang, voor rekening van de eigenaar of verhuurder komen. Kunnen de indieners dit nader toelichten?

In vergelijking met het regeringsvoorstel (TK 1995/96, 24 699) valt op dat de indieners niet alle bepalingen terzake van het binnentreden in hun wetsvoorstel hebben opgenomen. In het bijzonder rijst de vraag of zij wel voorzien hebben in de feitelijke binnentredingsbevoegdheid.

Een laatste vraag bij dit voorgestelde artikel betreft de plaats ervan in de Gemeentewet. Is het, zo vragen de leden van de D66-fractie, niet juister om deze overlastbepaling niet als bijkomende bepaling bij de gewone ordebevoegdheden van artikel 172 te plaatsen maar als toevoeging op het artikel 174 dat het toezicht op openbare samenkomsten en voor het publiek toegankelijke plaatsen regelt (vgl. noot L.J.J. Rogier onder Afd. Bestuursrechtspraak RvSt., 28 augustus 1995, AB 1996, nr. 204)?

De leden van de fractie Groep Nijpels delen zeer nadrukkelijk de opvatting van de indieners dat zij de mogelijkheid tot het sluiten van woningen niet willen beperken tot situaties waarbij sprake is van verstoring van de openbare orde als gevolg van gebruik van en handel in drugs, althans van middelen als bedoeld in artikel 2 of 3 van de Opiumwet.

De leden van de deze fractie zijn van oordeel dat er ook sprake kan zijn van andere ernstige vormen van overlast die de leefbaarheid aantasten. Zij denken daarbij onder meer aan prostitutie, overlast door structureel alcoholmisbruik, bedreigingen en straatterreur, althans aan vormen van overlast die qua effecten op leefbaarheid en veiligheid vergelijkbaar zijn met drugsoverlast.

De leden van de RPF-fractie constateren dat het voorstel beoogt om vooral overlast als gevolg van handel en gebruik van drugs tegen te gaan. Tegelijkertijd constateren deze leden dat de werkingssfeer van het voorstel is verruimd ten opzichte van de vorig jaar uitgebrachte notitie, in die zin dat op basis van dit voorstel ook tegen andere vormen van overlast kan worden opgetreden. Deze leden vragen zich af aan welke andere vormen van overlast precies wordt gedacht. Is de bestrijding van «andere vormen

van overlast» even urgent als die van de drugspanden? Hoe opportuun is de verruiming van het voorstel? Is bijvoorbeeld bij de operatie-Victor in Rotterdam gebleken dat het wenselijk is om niet alleen het sluiten van drugspanden wettelijk mogelijk te maken?

De problematiek van de drugspanden is beperkt tot een aantal grote steden, maar die van «andere vormen van overlast» niet. In hoeverre is er nu zicht op welke vormen van overlast nu wel reden zijn tot sluiting van de betreffende woning en welke vormen niet? Met andere woorden, in hoeverre is duidelijk op welke manier en in welke mate de in het voorliggende wetsvoorstel genoemde mogelijkheden door burgemeesters kunnen worden aangegrepen?

De leden van de RPF-fractie vragen verder waarom in het voorstel niet is gekozen om de burgemeester alleen bevoegdheden ter zake te geven wanneer de gemeenteraad dat wenst. Weliswaar is de burgemeester verantwoordelijk voor de openbare orde, maar de bevoegdheid die hij nu krijgt is dusdanig vergaand dat het wellicht wenselijk is om in dezen de gemeenteraad een bevoegdheid toe te kennen. Want is een besluit om panden te sluiten niet meer democratisch gelegitimeerd wanneer aan de gemeenteraad een verordenende bevoegdheid wordt verleend?

Het is de leden van de RPF-fractie nog onvoldoende duidelijk op welke wijze het besluit wordt voorbereid en wordt uitgevoerd. Zij vragen de indieners derhalve om de procedure nader toe te lichten. Wie bepaalt de mate van overlast en de mate waarin de openbare orde wordt verstoord? Is duidelijk waar de grens van (on)toelaatbaarheid ligt? Wie moet aannemelijk maken dat er gegronde vrees bestaat dat ernstige overlast zal ontstaan, aan wie moet dat duidelijk worden gemaakt en op welke manier moet dat aannemelijk worden gemaakt?

En met wat voor oogmerk vindt het horen plaats van de eigenaar dan wel de uit andere hoofde gerechtigde? Worden er nog anderen gehoord dan wel geraadpleegd?

De leden van de SGP-fractie constateren dat de indieners van het wetsvoorstel kiezen voor opneming van de volledige regeling in de Gemeentewet. Een andere mogelijkheid, waarvoor met name het NJCM in zijn commentaar de voorkeur uitspreekt, is het geven van een basis in de Gemeentewet, die nader uitgewerkt moet worden bij gemeentelijke verordening (APV). Deze leden vragen een reactie van de indieners op de argumenten ter zake van het NJCM, met name de mogelijkheid om de APV toe te spitsen op de lokale situatie en de extra democratische legitimatie.

De leden van de SGP-fractie constateren dat het wetsvoorstel beoogt dat de burgemeester ook andere maatregelen dan sluiting kan nemen. Op welke maatregelen wordt gedoeld? Is ook een verdergaande maatregel dan sluiting denkbaar (afgezien van de aansluitende onteigeningsprocedure als bedoeld in het voorgestelde artikel 39c)?

Verder constateren deze leden dat het wetsvoorstel ook een basis verschaft voor optreden tegen andere vormen van overlastgevend gedrag dan drugshandel. Zij vragen op welke vormen wordt gedoeld en of hieronder bijvoorbeeld ook overlast als gevolg van prostitutie kan worden verstaan. En is het begrip overlastgevend gedrag dat een ernstige verstoring van de openbare orde tot gevolg heeft zo ruim dat het in principe van toepassing is op alle vormen van handel in illegale artikelen? En in hoeverre kan ook de handel in op zichzelf legale artikelen een dergelijke vorm van overlast opleveren? In dit verband vragen de leden van de SGP-fractie of ervan uit kan worden gegaan dat door de ruime formulering van het wetsvoorstel ook overlastgevende handel in niet in de

Opiumwet genoemde middelen kan worden bestreden, zoals de zogenoemde ecodrugs.

Overigens vragen de leden van de SGP-fractie zich af of de bepaling niet té ruim is, waardoor wellicht ook een inbreuk kan worden gemaakt op andere fundamentele rechten dan het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het recht op onschendbaarheid van de woning, bijvoorbeeld het recht op vergadering en de vrijheid van belijden. Ook dat zijn immers fundamentele rechten die in woningen kunnen worden uitgeoefend en waarbij enige overlast niet op voorhand is uit te sluiten. Deze leden vernemen hierover graag de reactie van de indieners.

De indieners hanteren als criterium «overlastgevend gebruik» dat «de openbare orde ernstig verstoort». De leden van de SGP-fractie vragen of dit niet tot een te strikte uitleg kan leiden. In hoeverre is het mogelijk dat handel in (soft)drugs als zodanig wordt aangemerkt als een (ernstige) verstoring van de openbare orde, ook zonder dat sprake is van (onaanvaardbare) overlast? Kan een gemeentebestuur ook kiezen voor een beleid waarbij handel in (soft)drugs vanuit woningen sowieso wordt verboden en daadwerkelijk wordt bestreden, zo nodig door sluiting?

Ook meer in het algemeen kan de bewijslast voor het bestaan van overlast een probleem zijn, zo menen de leden van de SGP-fractie. In hoeverre kan ervan uit worden gegaan dat handel in (soft)drugs in het algemeen overlast tot gevolg heeft, zoals bijvoorbeeld de Rechtbank van Middelburg deed (21 december 1994, niet gepubliceerd)?

De leden van de SGP-fractie constateren dat het wetsvoorstel ook de bevoegdheid tot optreden geeft bij ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde. Op zich hebben zij begrip voor de wens om preventief optreden mogelijk te maken. Zij vragen de indieners echter om dit onderdeel van het voorstel uitdrukkelijk te toetsen aan de eisen van artikel 8 EVRM en artikel 10 Grondwet en de daarbij behorende jurisprudentie. Deze leden vragen of de reden voor het verlenen van een titel voor preventief optreden gelegen is in de vrees voor herhaling door mensen die van een eerder gesloten pand verhuizen naar een ander pand. Is het in zo'n situatie mogelijk en toereikend om bij de eerste tekenen van overlastgevend gedrag van de spoedprocedure gebruik te maken, dus zonder de door de Awb voorgeschreven zorgvuldigheidsvereisten als daar zijn de bekendmaking van het besluit tot sluiting en het stellen van een termijn om het overlastgevende gebruik te beëindigen?

De leden van de SGP-fractie vragen of het geen aanbeveling verdient een bepaling op te nemen over de duur van de sluiting of de werkingsduur van andere maatregelen waartoe de burgemeester besluit. Verder vragen deze leden of het geen aanbeveling verdient om de reikwijdte van de bevoegdheden te verbreden tot het bij de woningen en andere ruimten behorende erf (tuinen en dergelijke).

De leden van de SGP-fractie vragen de indieners te reageren op de suggestie van de Raad van State om het voorgestelde artikel 172a toe te voegen aan artikel 172 Gemeentewet.

Wat de leden van de GPV-fractie in het voorstel van wet aanspreekt is dat de voorgestelde juridische instrumenten niet alleen bedoeld zijn voor de bestrijding van drugsoverlast maar dat ook andere verstoringen van de openbare orde vanuit woningen of gebouwen onder het bereik van het voorstel van wet vallen. Deze leden achten het denkbaar dat daaraan onder omstandigheden behoefte kan bestaan. Zij vragen de indieners of hun gebleken is dat bij gemeenten behoefte bestaat aan breder toepassingsbereik van de door hen voorgestelde juridische instrumenten

dan alleen voor de bestrijding van overlast ten gevolge van drugshandel en drugsgebruik.

De leden van de GPV-fractie zijn van oordeel dat het brede bereik van het eerste lid van artikel 172a wel een duidelijker omschrijving vergt van de begrippen «overlast» en «openbare orde». Er kan immers sprake zijn van een ernstige eenmalige verstoring van de openbare orde die (waarschijnlijk) geen voldoende rechtvaardiging kan bieden een woning of bedrijfsgebouw te laten sluiten. Met name het structurele karakter van de verstoring van de openbare orde moet naar de mening van deze leden dan ook beter in het wetsvoorstel tot uitdrukking komen alvorens de burgemeester tot het nemen van maatregelen kan overgaan. Voorts vragen deze leden of artikel 172a zich ook uitstrekt tot overlastgevend gebruik van belendende erven.

De leden van de GPV-fractie kunnen ermee instemmen dat de bevoegdheid tot het nemen van maatregelen rechtstreeks wordt geattribueerd aan de burgemeester, die ook overigens is belast met de handhaving van de openbare orde. Het toekennen van een bevoegdheid aan de gemeenteraad tot het opstellen van een verordening waarin de sluitingsbevoegdheid aan de burgemeester wordt toegekend achten deze leden niet passend in het systeem van de Gemeentewet en ook onnodig omdat de burgemeester, ook zonder een dergelijke verordening, over het gebruik van de hem toegekende bevoegdheden verantwoording schuldig is aan de gemeenteraad.

De leden van de GPV-fractie vragen de indieners waarom zij spreken van het «nemen van maatregelen» in plaats van het «nemen van een besluit»? Heeft dit verschil in terminologie betekenis voor de mogelijkheden van belanghebbenden om tegen een hun onwelgevallige maatregel dan wel een hun onwelgevallig besluit op te komen?

De leden van de GPV-fractie vragen of in artikel 172a een nadere aanduiding van de duur van de sluiting kan worden gemist. Is het in de huidige redactie niet mogelijk een termijn voor onbepaalde tijd te sluiten? Moet de termijn van de duur van de sluiting niet worden opgenomen in een daartoe strekkend besluit van de burgemeester?

Het voorstel van de indieners om de burgemeester de bevoegdheid, genoemd in het eerste lid, ook te doen toekomen indien ernstige vrees bestaat voor overlastgevend gebruik van een woning stuit bij de leden van de GPV-fractie op bezwaren. Hoe immers, zo vragen deze leden, moet die gegronde vrees worden vastgesteld. Moet bijvoorbeeld sprake zijn van herhaalde uitzettingen uit eerdere woningen vanwege het veroorzaken van overlast? In hoeverre is een dreiging tot sluiting van een woning dan nog voor de bewoner voorzienbaar? Onder welke omstandigheden kan worden aangenomen dat de dreigende aantasting van de leefbaarheid en het woongenot van omwonenden zwaarder moet wegen dan het waarborgen van het recht op privacy en bewoning?

De leden van de GPV-fractie begrijpen dat de bevoegdheid tot het nemen van een preventieve maatregel wordt voorgesteld om te voorkomen dat drugshandelaren een reservoir van drugspannen aanleggen zodat zij na sluiting van een pand hun activiteiten kunnen voortzetten in een ander pand. Deze leden vragen zich echter af of een dergelijk verschijnsel wel met bestuursrechtelijke instrumenten kan worden aangepakt. Zou niet veeleer de strafrechtelijke aanpak moeten prevaleren?

## Artikel II

Tegenover de verschillende vervolgmaatregelen die op basis van diverse wetten aan de gemeente ter beschikking komen, staan de leden van de PvdA-fractie in principe positief. Wel beseffen deze leden dat sommige van deze maatregelen een verdere aantasting van het grondrecht van betrokkenen met zich meebrengen, maar hiertegenover staan ook zware argumenten. Hebben de indieners overwogen om deze maatregelen, waarbij het gaat om «openbare-orde problemen», niet te koppelen aan de Woningwet en de Huisvestingswet, gezien hun strekking en doelstelling, maar aan de Gemeentewet bijvoorbeeld via algemene bepalingen die nader kunnen worden uitgewerkt in een AMvB?

De gemeente Den Haag hanteert de zeer effectieve maatregel van de «bezoekregeling». Deze regeling houdt in dat huurders/bewoners in de woning met drugsoverlast geen bezoek mogen ontvangen, tenzij het betreft gezinsleden, partner, familie of personen wier dringende aanwezigheid in de woning vereist is. Kunnen de leden van de PvdA-fractie ervan uitgaan dat deze bevoegdheid kan worden toegepast?

Het tijdelijk overnemen van het beheer is een beperking van het eigendomsrecht. De leden van de PvdA-fractie achten de noodzaak hiertoe aanwezig indien de eigenaar/verhuurder niet wenst mee te werken aan «normaal» gebruik na ontruiming of beëindiging van het gebruik.

Voorgesteld wordt om tijdelijk gedurende maximaal twaalf maanden het beheer van het pand met alle rechten en plichten van de eigenaar tegen betaling van een redelijke vergoeding over te nemen. Wat gebeurt er ná de twaalf maanden als de verwerving of onteigening nog niet afgerond is? Met name als sprake is van nieuwe bewoners/huurders in het pand. Deze leden vragen of ook in geval van een sociale verhuurder deze overname op zijn plaats is, zeker nu de sociale verhuurder recent als zesde taakveld de leefbaarheid waar moet maken. Willen de indieners de noodzaak hiertoe nader beargumenteren?

In dit kader willen deze leden verder graag vernemen of zij het juist zien dat het besluit tot tijdelijk beheer een beschikking is in de zin van artikel 1:3 Awb.

Als dat zo is, zou de zinsnede in artikel 39c «na het besluit» niet beter vervangen kunnen worden door «na de bekendmaking van het besluit», omdat volgens de Awb één dag na de bekendmaking het besluit in werking treedt (artikel 3:40 Awb)?

Ten aanzien van het bepalen van de «redelijke» vergoeding vernemen deze leden graag op welke wijze de onafhankelijk deskundige in artikel 39b wordt aangewezen.

Verder is het deze leden onduidelijk hoe de inschrijving van het besluit inzake tijdelijk beheer in de openbare registers zich verhoudt tot de Awb-bepalingen inzake bekendmaking van besluiten.

In artikel 39f worden fiscale faciliteiten gegeven. Waarom is dit artikel niet opgenomen in de Wet op belastingen van rechtsverkeer zoals de Raad van State in zijn advies heeft voorgesteld?

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de voorgestelde zes artikelen in de Woningwet zich verhouden tot het streven terughoudend te zijn met regelgeving. Wat voegt de bevoegdheid van burgemeester en wethouders toe aan de mogelijkheid om ook zonder wettelijke regeling met de eigenaar afspraken te maken over het beheer van het gesloten pand en, bij weigerachtigheid van de eigenaar, het bevel tot sluiting van het pand door bestuursdwang daadwerkelijk te handhaven?

Wat verstaan de indieners onder het voeren van het beheer in het voorgestelde artikel 39a Woningwet?

De leden van de CDA-fractie vragen naar een nadere motivering van de in artikel 39f voorgestelde fiscale faciliteit. Waarom is de beoogde

vrijstelling niet opgenomen in artikel 15, eerste lid, onder c, van de Wet op belastingen van rechtsverkeer?

Voorgesteld wordt aan hoofdstuk III van de Woningwet een nieuwe afdeling toe te voegen. In artikel 39a wordt geregeld dat na sluiting en beëindiging van gebruik het college van burgemeester en wethouders kunnen besluiten om een woning, etc tijdelijk te beheren. De leden van de VVD-fractie vragen de indieners te beargumenteren of deze bepaling in het wetsvoorstel verenigbaar is met het doel van het wetsvoorstel, namelijk het snel en eenvoudig beëindigen van overlast. Zijn de indieners het met de leden van de VVD-fractie eens dat deze bepaling de bestrijding van overlast nodeloos ingewikkeld maakt?

Zij vragen de indieners duidelijkheid te scheppen over de status van het besluit als bedoeld in artikel 39a. Gaat het hier om een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb?

Ten aanzien van de vaststelling van in de artikel 39a genoemde redelijke vergoeding aan de eigenaar, hebben de leden van de VVD-fractie de volgende vraag. Is er voor het in artikel 39b bedoelde raadplegen van een bijzondere deskundige een bepaalde procedure voorgeschreven?

In artikel 39c wordt bepaald dat wanneer er binnen twaalf maanden geen besluit tot onteigening of tot vordering van het gebouw is genomen, het tijdelijke beheer van het college eindigt. Het is de leden van de VVD-fractie ten eerste niet duidelijk wanneer de termijn van twaalf maanden in werking treedt. Ten tweede is niet duidelijk welke procedure gevolgd dient te worden na beëindiging van het tijdelijk beheer. Deze leden verzoeken de indieners het wetsvoorstel op deze punten te verduidelijken.

In het advies van de Raad van State worden drie kanttekeningen geplaatst bij artikel 39f. In het verlengde hiervan vragen de leden van de VVD-fractie de indieners het verband tussen de fiscale faciliteit met betrekking tot de verbetering van de woning, etc. en de overlastbestrijding aan te geven en nader te motiveren. Tevens vragen zij de indieners te beargumenteren waarom het voorstel van de Raad van State niet is opgevolgd om de fiscale faciliteit niet in de Woningwet maar in de Wet op belastingen van rechtsverkeer op te nemen. Aangezien de indieners niet hebben gereageerd op twee van de drie kanttekeningen van de Raad van State, vragen de leden van de VVD-fractie hen dit alsnog te doen. Kunnen zij aangeven of artikel 39f leidt tot ongelijke behandeling omdat gemeenten worden bevoordeeld boven particulieren die ook tot woningverbetering overgaan? Kunnen de indieners een inschatting geven wat de budgettaire gevolgen van dit wetsvoorstel zullen zijn?

De kritiek van de leden van de D66-fractie richt zich in de eerste plaats op de toevoeging van een oneigenlijk motief in de doelstellingen van de Woningwet. Het betreffende hoofdstuk van de Woningwet ziet toch primair op de kwaliteit van de woningen en is niet bedoeld om overlast voor de omgeving als gevolg van het hetgeen zich afspeelt in die woningen te reguleren of tegen te gaan.

Naar het oordeel van deze leden heeft de op zichzelf lofwaardige poging van de indieners om het beheer over gesloten woningen en gebouwen nader te regelen tot gevolg dat er een buitengewoon ondoorzichtige situatie ontstaat. Niet alleen is onduidelijk wat precies onder beheer moet worden verstaan, ook is volstrekt onzeker of de eigenaar nog enige rechten toekomen.

Ook vragen deze leden aan de indieners of het niet te ver gaat om in beginsel alle woningen voor beheer door de gemeente in aanmerking te brengen. Wat vinden de indieners van de stelling van de woning-

corporaties (zie onder meer de brief van de Nationale Woningraad aan de vaste commissie voor Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer d.d. 15 maart 1996), dat in ieder geval woningen van toegelaten instellingen van deze gemeentelijke beheersmogelijkheid zouden moeten worden uitgesloten, omdat woningcorporaties heel wel in staat zijn zelf dit beheer te voeren? De leden van de D66-fractie zien overigens niet de noodzaak van de regeling van artikel 39f, inhoudende de vrijstelling van overdrachtsbelasting. Zij menen in dit verband te weten dat gemeenten reeds van overdrachtsbelasting zijn vrijgesteld.

Ook bij dit artikel vragen de leden van de RPF-fractie om meer inzicht in de te volgen procedure. Op welke manier wordt overname van het beheer voorbereid en bekend gemaakt? En hoe vindt raadpleging een bijzondere deskundige plaats en wie kunnen als deskundige optreden?

De leden van de SGP-fractie zijn nog niet helemaal overtuigd van de noodzaak van de aanvullende bepalingen als voorgesteld in artikel II van het wetsvoorstel. Zij vragen een nadere motivering daarvoor. Is het reguliere instrumentarium niet voldoende voor noodzakelijke opvolgende maatregelen door het gemeentebestuur? En kunnen de noodzakelijke beheersmaatregelen niet worden overgelaten aan de verhuurders, zeker als dat reguliere woningcorporaties zijn?

Deze leden vragen overigens in hoeverre een verhuurder in zijn belangen kan worden geschaad, bijvoorbeeld door derving van huurinkomsten.

De leden van de SGP-fractie vragen of de laatste zinsnede van het voorgestelde artikel 39a Woningwet («tenzij de kosten redelijkerwijs niet te zijnen laste behoren te komen») niet overbodig is. De toetsing van dit «redelijkerwijs» vindt immers toch wel plaats in een eventuele civiele procedure?

De leden van de SGP-fractie vragen wat wordt bedoeld met een «woonketen» in het voorgestelde artikel 39b Woningwet. Wordt hiermee niet «woonkeet» bedoeld?

De leden van de GPV-fractie zijn weinig gelukkig met de bepalingen die de indieners in de Woningwet willen opnemen. Allereerst omdat bepalingen inzake overlastgevend gebruik van woningen naar hun aard sterk verschillen van de bepalingen die betrekking hebben op de bouwkundige kwaliteit van woningen. Ten tweede vanwege de voorgestelde beheerregeling die er op neer komt dat aan burgemeester en wethouders de bevoegdheid wordt verleend het beheer voor een periode van maximaal twaalf maanden aan zich te trekken. Deze leden vragen of «normalisering» van de onderlinge verhoudingen en de voorkoming van hernieuwd overlastgevend gebruik niet op een andere manier kan worden bewerkstelligd. Het is deze leden ondermeer niet duidelijk waarom woningbouwcorporaties niet worden betrokken in het beheer van een buiten gebruik gestelde woning. Deze leden suggereren de bevoegdheid tot het in beheer nemen in ieder geval te beperken tot bij particulieren in bezit zijnde woningen.

Het overnemen van het beheer na sluiting betekent een beperking van het eigendomsrecht, hetgeen alleen kan worden toegestaan indien dit in het algemeen belang is. Het komt de leden van de GPV-fractie voor dat de bevoegdheid tot het overnemen van het beheer krachtens artikel 39a automatisch voortvloeit uit het besluit tot sluiting. Betekent dit niet dat burgemeester en wethouders tot een dergelijke inbreuk op het eigendomsrecht kunnen overgaan, zonder dat voldoende aannemelijk is

gemaakt dat geen andere, minder inbreuk makende, middelen voor handen zijn en dat de gehele beheerovername dringend noodzakelijk is?

De leden van de GPV-fractie vragen een nadere onderbouwing van artikel 39f waarin een vrijstelling van overdrachtsbelasting wordt voorgesteld indien wordt overgegaan tot minnelijke verwerving. Het wetsvoorstel ziet immers op de terugdringing van overlast, terwijl dit artikellid ziet op het onderhoud en de verbetering van woningen. Deze leden zijn voorts van mening dat deze bepaling niet zou moeten worden opgenomen in de Woningwet maar, zoals door de Raad van State is gesuggereerd, in de Wet op belastingen van rechtsverkeer.

### *Artikel III*

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom in de aan artikel 40, eerste lid, toe te voegen zinnen wordt verwezen naar de huisvestingsvergunning als bedoeld in artikel 7 en niet naar de huisvestingsvergunning in artikel 5 van de Huisvestingswet. In dit laatste artikel wordt namelijk aan gemeenten de bevoegdheid toegekend om woonruimte aan te wijzen waarvoor een huisvestingsvergunning is vereist.

De leden van de CDA-fractie vragen of de voorgestelde toevoeging aan artikel 40, eerste lid, van de Huisvestingswet nog zin heeft nu in het gewijzigd voorstel de vordering mede noodzakelijk moet zijn voor een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte, hetgeen artikel 40 al mogelijk maakt.

Voorgesteld wordt om aan artikel 40, eerste lid, twee volzinnen toe te voegen. Hierdoor kan de vorderingsbevoegdheid ingevolge de Huisvestingswet als juridische instrument ingezet worden voor de bestrijding van overlast. De strekking en de reikwijdte van de Huisvestingswet wordt door de toevoeging van beide volzinnen echter ingrijpend veranderd. Bovendien is het niet duidelijk waarom de vorderingsbevoegdheid voor dit doel nodig is naast de andere voorgestelde bevoegdheidsuitbreidingen. De leden van de VVD-fractie krijgen hierop gaarne een reactie van de indieners.

Ook hier hebben de leden van de D66-fractie moeite met het introduceren van oneigenlijke motieven in wetgeving die voor geheel andere doeleinden is geschreven. De introductie van het woordje «mede» in de tekst van het gewijzigde artikel 40 Huisvestingswet neemt dit bezwaar nauwelijks weg.

De kritiek van de Raad van State op het van rechtswege vervallen van de huisvestingsvergunning als gevolg van de in het artikel bedoelde vordering, wordt door deze leden gedeeld. De reactie van de indieners dat eerst na sluiting en ontruiming tot vordering kan worden overgegaan, waardoor er niet langer sprake is van gebruik van de woning, zou naar het oordeel van deze leden tenminste met zoveel woorden in de wet moeten zijn vastgelegd. Overwegen de indieners nog een dergelijke bepaling?

Hoewel wellicht geen sprake is van conflicterende doelstellingen staan de leden van de GPV-fractie huiverig tegenover het introduceren van een nieuwe doelstelling in de Huisvestingswet. Het is deze leden ook niet duidelijk waarom de vorderingsbevoegdheid, zoals die wordt voorgesteld in de toevoeging aan artikel 40, eerste lid Huisvestingswet, noodzakelijk is naast andere juridische middelen die burgemeester en wethouders ten dienste staan ter bestrijding van overlastgevende bewoning.

#### Artikel IV

De leden van de CDA-fractie wijzen onteigening van (voormalige) drugspanden niet af, maar vragen wel nader te motiveren dat onteigening met het oog op het voorkomen dan wel beperken van overlastgevend gebruik dat de openbare orde ernstig verstoort, redelijkerwijze gelet op de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit in het algemeen belang is. Op welke wijze is gewaarborgd dat eerst minder vergaande instrumenten worden ingezet?

Voorts menen de leden van de CDA-fractie dat de voorgestelde toevoeging het begrip «ontruiming van oppervlakten» iedere zin ontnemt, omdat woningen en andere gebouwen gewoonlijk niet als oppervlakten worden aangeduid. Waarom is in plaats van de toevoeging aan het 4<sup>o</sup> onderdeel geen nieuw 6<sup>o</sup> onderdeel van artikel 77, eerste lid, Onteigeningswet voorgesteld?

Afgezien van mogelijke strijdigheid van dit wijzigingsvoorstel met artikel 14 Grondwet en artikel 1, Eerste Protocol, EVRM roept dit voorstel bij de leden van de VVD-fractie een aantal vragen op. Ligt dit wijzigingsvoorstel in lijn met het doel van dit wetsvoorstel, namelijk het snel en eenvoudig beëindigen van (acute) overlast? Ten tweede is niet duidelijk waarom de onteigeningsbevoegdheid voor dit doel nodig is naast de andere voorgestelde bevoegdheidsuitbreidingen. De leden van de VVD-fractie vragen de indieners te beargumenteren waarom deze wijziging van de Onteigeningswet, die de wettelijke regeling ter bestrijding van overlast nodeloos ingewikkeld maakt, noodzakelijk is.

Vraagtekens zetten de leden van de D66-fractie ook bij de door het wetsvoorstel geschapen mogelijkheid van onteigening met het oog op het voorkomen dan wel beperken van overlastgevende bewoning. Allereerst stemmen deze leden in met de kritiek van de Raad van State dat deze onteigeningsgrond niet past bij de doestelling van de Onteigeningswet (belang van de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting). Belangrijker echter achten zij het eveneens door de Raad van State genoemde bezwaar dat onteigening ter beëindiging van overlastgevende bewoning moeizaam te vatten is onder het algemeen belang. De indieners hebben nog niet hun bedoeling om onteigening slechts mogelijk te maken als «ultimum remedium» tot uitdrukking gebracht in het wetsvoorstel. Maar ook als dat wel komt vast te staan in de tekst van het wetsvoorstel, blijven deze leden van oordeel dat onteigening een voor het tegengaan van overlast disproporzioneel middel is, dat gelet op het definitieve karakter van de onteigening eerder een sanctie is dan een op de situatie toegesneden bestuurlijke maatregel. Naar hun oordeel gaat dit niet alleen te ver, maar bestaat er ook geen dwingende reden toe, omdat verwacht mag worden dat (nog afgezien van beheer) sluiting voor langere tijd van drugspanden het overlastprobleem adequaat zal bestrijden en er toe zal bijdragen dat eigenaren en huurders hun nering niet langer of op andere, minder overlastgevende wijze zullen uitoefenen. Deze nering als zodanig zal echter met behulp van de strafwetgeving moeten worden aangepakt en niet met instrumenten van ruimtelijke ordening.

Nu de indieners uitdrukkelijk ook het «voorkomen van overlastgevend gebruik» als criterium hebben opgenomen, introduceren zij tevens een mogelijk preventieve onteigening. Het NJCM acht dit in strijd met het Eerste Protocol van het EVRM. Kunnen de indieners hierop reageren?

Artikel 77, onder 4<sup>o</sup>, van de Onteigeningswet bevat de preventieve onteigeningsbevoegdheid. De leden van de RPF-fractie constateren dat het NJCM zich afvraagt of deze bevoegdheid in overeenstemming is met artikel 1, Eerste Protocol, EVRM. Ook deze leden vragen de indieners om

een reactie en vragen daarnaast of zij jurisprudentie kennen die ruimte geeft voor deze bevoegdheid.

Ook de leden van de SGP-fractie vragen zich af of de in artikel 77 Onteigeningswet voorgestelde preventieve onteigeningsbevoegdheid in overeenstemming is met de eis dat sprake moet zijn van een geschonden algemeen belang (artikel 1, Eerste Protocol, EVRM). Zal bij preventieve onteigening een rechterlijke toetsing tussen algemeen belang en individueel woonrecht niet (vrijwel) altijd uitvallen ten gunste van het laatste?

Gelet op het karakter van de Onteigeningswet, de lange duur van de onteigeningsprocedures en de overige juridische middelen die kunnen worden aangewend om verstoring van de openbare orde ten gevolge van overlastgevende bewoning tegen te gaan, gaat een mogelijkheid tot onteigening van een woning leden van de GPV-fractie te ver. Dit geldt te meer nu die onteigeningsmogelijkheid ook wordt gecreëerd wanneer enkel de ernstige vrees bestaat dat overlastgevend gebruik van een woning zal leiden tot verstoring van de openbare orde.

Deze leden vragen de indieners waarop hun verwachting is gebaseerd dat de onteigeningsbevoegdheid als ultimum remedium niet kan worden gemist.

#### *Artikel V*

De leden van de PvdA-fractie vragen of het opnemen in artikel 7A: 1596a Burgerlijk Wetboek, van een fictief anti-overlastbeding wel nodig is. De Hoge Raad heeft immers al in 1992 bepaald dat zelfs wanneer in de huurovereenkomst geen anti-overlastclausule is opgenomen de rechter kan concluderen dat er sprake is van wanprestatie van de huurder en dus op grond van de redelijkheid en billijkheid kan besluiten tot ontbinding van de huurovereenkomst en tot ontruiming van de woning (HR 26 oktober 1992, NJ 1993, nr. 167). Kunnen de indieners aangeven welke voordelen het opnemen van deze regeling biedt? Het is toch zo dat het instellen van het onderzoek naar vermeende overlast ook nodig blijft bij het opnemen van deze wettelijke regeling?

Overigens zijn deze leden van mening dat het opnemen van deze regeling de duidelijkheid wel ten goede kan komen.

Waarom komt de omschrijving van de verplichting in het eerste lid van artikel 7A: 1596a BW niet overeen met de beschrijving ten aanzien van het bewijs in het tweede lid, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe het eerste lid en de tweede volzin van het tweede lid van artikel 7A: 1596a BW zich tot elkaar verhouden. Is ontbinding van de huurovereenkomst mogelijk indien derden ernstig nadeel lijden door de overlast, ook indien de overlast de openbare orde niet ernstig verstoort?

De leden van de VVD-fractie vragen de indieners te reageren op de stelling dat de bewijslastbepaling in het tweede lid van artikel 7A: 1596a BW nog steeds niet is afgestemd op de in het eerste lid omschreven verplichting van de huurder.

De doelstelling van dit voorgestelde artikel, de introductie van een zogenoemd fictief overlastbeding, komt de leden van de D66-fractie sympatiek voor. Zij zijn met de indieners van mening dat ernstige overlast een voortzetting van de huur in de weg zou moeten kunnen staan en dat dit niet afhankelijk mag zijn van de individuele huurovereenkomsten. Het is echter de vraag of de jurisprudentie niet al mogelijk heeft gemaakt dat

overlast, ook zonder terzake opgenomen beding, als wanprestatie kan worden aangemerkt en dus grond kan vormen voor de ontbinding van de huurovereenkomst (zie HR 16-10-1992, NJ 1993, 167). Wat is de reden dat de indieners niettemin kiezen voor een wettelijke regeling?

De leden van de SGP-fractie pleiten voor de volgende redactionele aanpassingen met betrekking tot het voorgestelde artikel 7A: 1596a BW. Het eerste lid zou kunnen luiden: «De verplichting het gehuurde als een goed huurder te gebruiken omvat mede de verplichting het gehuurde op zodanige wijze te gebruiken dat geen overlast ontstaat die de openbare orde ernstig verstoort». De bewijslastbepaling in het tweede lid is nog niet afgestemd op de in het eerste lid omschreven verplichting van de huurder (advies Raad van State en reactie indieners, blz. 11, 6c). Tenslotte kan het derde lid als volgt tekstueel worden verbeterd: «Bij toewijzing van de vordering tot beëindiging van de huurovereenkomst wordt tevens het tijdstip van de ontruiming vastgesteld. Het vonnis levert een voor tenuitvoerlegging vatbare titel op».

Het opnemen van artikel 7A: 1596a BW in het initiatief-wetsvoorstel is naar de mening van de leden van de GPV-fractie onnodig en onzuiver. Onnodig, omdat het veroorzaken van overlast, waardoor de verhuurder schade ondervindt, een wanprestatie jegens de verhuurder oplevert en volgens de Hoge Raad het veroorzaken van overlast voor omwonenden een opzeggingsgrond wegens slecht huurdersgedrag oplevert. Onzuiver, omdat met dit artikel in feite een publieke taak, te weten handhaving van de openbare orde, wordt ingebracht in de verhouding huurder-verhuurder. Deze leden vragen wat gelet op de thans bestaande juridische middelen en de op dit punt geldende jurisprudentie de toegevoegde waarde van artikel 7A: 1596a BW is.

De voorzitter van de commissie,  
De Cloe

De griffier voor dit verslag,  
Van Hezik