

Toezicht en handhaving in het lokale veiligheidsbeleid: bestaande en nieuwe bevoegdheden en wat er nog gaat komen

*G. Overkleeft-Verburg*¹

1. Inleiding

Het onderwerp van deze bijdrage is de ontwikkeling in de handhavingbevoegdheden van het gemeentebestuur op het terrein van de lokale veiligheid, in samenhang met de grootstedelijke problematiek. Ging het aanvankelijk vooral om de bestrijding van drugsoverlast en openbare ordeproblematiek, in de afgelopen periode is het lokale veiligheidsbeleid verbreed tot problemen van illegale bewoning, overbewoning, wietplantages in woningen, de verloedering van gebouwen en buurten en gettoïsering van achterstandswijken. Parallel aan deze ontwikkeling zijn de handhavingbevoegdheden van het gemeentebestuur, in het bijzonder van de burgemeester in de Gemeentewet, in de afgelopen periode aanzienlijk uitgebreid en kreeg de toepassing van bestaande bevoegdheden - zoals het gebruik van de instrumenten in de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing - een nieuwe impuls. De verbreding van de lokale veiligheidsproblematiek heeft echter een dringende behoefte aan nieuwe gemeentelijke bevoegdheden uitgelokt, nu vooral van burgemeester en wethouders. Nieuwe wetgeving is daarom in voorbereiding, met als boegbeeld de op onderdelen omstreden Rotterdamwet. Bij de bewerktuiging van het gemeentebestuur speelt echter ook de gemeentelijke wetgever een belangrijke rol. De wijze waarop de gemeenteraad zijn verordenende bevoegdheid hanteert, niet alleen in de APV maar ook door vaststelling van een leefmilieuverordening of de opnemings van gebruiksvoorschriften in bestemmingsplannen, is medebepalend voor het lokale handhavingniveau en de effectiviteit van veranderingsprocessen.

Toezicht

Deze uitbreiding van handhavingbevoegdheden raakt tevens het patroon van de toezichtsuitoefening. Ingevolge artikel 171, tweede lid, Gemw bedient de burgemeester zich bij de handhaving van de openbare orde van de onder zijn gezag staande politie. Deze vorm van toezicht en de aansturing hiervan is geregeld in de Politiewet. Is de burgemeester echter belast met handhavingstaken op grond van een gemeentelijke verordening ex artikel 174, derde lid, Gemw, dan is het regime van nalevingstoezicht in afdeling 5.2 Awb van toepassing, ook in die gevallen dat politieambtenaren als toezichthouders in de

¹ De auteur dankt haar student-assistent Mei Land Man voor haar ondersteuning bij de verzameling van het materiaal.

zin van artikel 5:11 Awb zijn aangewezen.² Liggen de handhavingstaken op het terrein van het lokale veiligheidsbeleid bij burgemeester en wethouders, dan is het Awb-toezichtsregime steeds van toepassing, in combinatie met specifieke handhavingbevoegdheden in de sectorwetgeving. Hieruit blijkt dat er op het terrein van het lokaal veiligheidsbeleid sprake is van uiteenlopende typen toezicht, respectievelijk het politieel toezicht en het bestuursrechtelijk nalevingtoezicht. In deze bijdrage gaat het uitsluitend over de tweede toezicht-categorie.

In de huidige rechtspolitieke discussie over het lokaal veiligheidsbeleid ligt het accent op de uitbreiding van gemeentelijke handhavingsbevoegdheden en krijgt de specifieke toezichtfunctie weinig aandacht. De toepassing van bestuursrechtelijke sancties veronderstelt echter de uitoefening van toezicht. In de afgelopen periode zijn de bevoegdheden van toezichthouders in de zin van artikel 5:11 Awb slechts beperkt uitgebreid. Deze aanvulling betrof de opneming in de Awb van een nieuw artikel 5:16a, waarmee de bevoegdheid van de toezichthouder tot het vorderen van een identiteitsbewijs werd geïntroduceerd, corresponderend met een toonplicht in de Wet op de identificatieplicht.³ Niettemin is ook in het nalevingtoezicht sprake van dynamiek en vernieuwing. Die betreft niet zozeer de uitbreiding van bevoegdheden, als wel de introductie van nieuwe methoden en technieken, uitgaande van een optimalisering van bestaande onderzoeksbevoegdheden. Een onderdeel hiervan is het planmatig en gericht toezicht via samenwerkingsverbanden van toezichthouders, de zogenaamde interventieteams. Een voorbeeld van een nieuwe techniek is het gebruik van thermische camera's bij de opsporing van wietplantages in woonhuizen. Ook wat het toezicht betreft is derhalve sprake van rechtsontwikkeling, zij het vooral door een herinterpretatie van toezichtbevoegdheden in wisselwerking met innovaties op het terrein van de lokale veiligheid.

Plan van behandeling

Het plan van behandeling is als volgt. Na een overzicht in paragraaf 2 van de huidige handhavingsbevoegdheden in het publiek domein, bevat het daarop volgende onderdeel een analyse van de betekenis van de APV voor het lokale veiligheidsbeleid en de verschillen in regelgeving van enkele grote steden (paragraaf 3). In paragraaf 4 komen enkele lopende wetsvoorstellen aan de orde, gevolgd door een uitgebreide bespreking van het wetsvoorstel bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek - de Rotterdamwet - in paragraaf 5 en de lopende wijziging van de handhavingssystematiek van de Woningwet in paragraaf 6. In paragraaf 7 worden enkele aspecten van de gemeentelijke gegevenshuishouding toegelicht, gevolgd door een onderdeel over

² Zie Rb. Maastricht, 19 juli 2004, JB 2004, 334 m.nt. G. Overkleef-Verburg. Vgl. art. 177 Gemw, de grondslag van de mandaat-/machtigingsbevoegdheid van de burgemeester aan politieambtenaren.

³ Wet op de verruimde identificatieplicht, Stb. 2004, 300 en 583 (inwerkingtreding op 1 januari 2005).

samenwerking in de toezichtuitoefening (paragraaf 8). Deze bijdrage wordt in paragraaf 9 afgesloten met enkele bevindingen en conclusies.

2. Uitbreiding van bevoegdheden

In het afgelopen decennium zijn de klassieke taken en bevoegdheden van de burgemeester op het terrein van de lokale veiligheid⁴ in snel tempo uitgebreid.⁵ Bovendien is van de bestaande bevoegdheden in de Gemeentewet een steeds ruimer gebruik gemaakt, vooral door de toepassing van verblijfsverboden en gebiedsontzeggingen⁶ op veelplegers. Die bevoegdheidsuitbreiding betrof:

- (a) de sluitingsbevoegdheid van de burgemeester van een niet voor het publiek toegankelijk lokaal, een woning of bijbehorend erf wegens verstoring van de openbare orde in artikel 174a Gemeentewet (Wet Victoria) in 1997,⁷
- (b) de bevoegdheid tot toepassing van bestuursdwang van de burgemeester in artikel 13b Opiumwet, in geval van verkoop, aflevering of verstrekking c.q. aanwezigheid van drugs in voor het publiek toegankelijke lokalen en bijbehorende erven (Wet Damocles) in 1999⁸ en
- (c) de hierbij aansluitende aanschrijvingsbevoegdheid van burgemeester en wethouders in artikel 16a Woningwet terzake van de verplichting tot het bij een derde in gebruik of beheer geven van een op basis van de artikelen 174a Gemw of 13b Opiumwet gesloten woningen of gebouwen (Wet Victor) in 2002.⁹

Gelede attributie

Kenmerkend voor de hierop volgende categorie van bevoegdheidsuitbreidingen op het terrein van de openbare orde is het karakter van gelede attributie, met

⁴ Zie de artt. 172 (openbare orde), 173 (brand en bepaalde ongevallen), 174 (openbare samenkomsten en gemakkelikheden, voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven), 175 (bevelsbevoegdheid bij ernstige wanordelikheden, rampen of zware ongevallen) en 176 (regelings(nood)bevoegdheid) Gemw.

⁵ Zie H.Ph.J.A.M. Hennekens, *Openbare-orderecht*, Deventer 2004 en A.H.M. Dölle en D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer 2004, hoofdstuk 19.

⁶ De bevoegdheid van de burgemeester tot gebiedsontzegging (verblijfsontzegging) is gebaseerd op art. 172, derde lid, Gemw (eventueel art. 175, eerste lid). Zie de brief van de minister van BZK van 16 oktober 2002, TK 2002-2003, 27834, nr. 23 en de jurisprudentie van de bestuursrechter. Zie ook de Wet plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders, Stb. 2004, 351 en het Besluit Penitentiaire maatregel, Stb. 2004, 472.

⁷ Wet van 13 maart 1997, Stb. 1997, 132. Vgl. ook de eventuele sluitingsbevoegdheid van de burgemeester op grond van een raadsverordening ex artikel 174, derde lid, Gemw (toezicht op openbare samenkomsten en gemakkelikheden alsmede op voor het publiek openstaande gebouwen en bijbehorende erven).

⁸ Wet van 18 maart 1999, Stb. 1999, 167. Door de inwerkingtreding van deze bepaling zijn ex art. 122 Gemw de plaatselijke coffeeschopverordeningen van rechtswege vervallen. Zie ABRvS 15 januari 2001, AB 2001, 71 m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder. Zie m.b.t. het gebruik van deze bevoegdheid voorts: ABRvS 21 september 2005, LJN: AU2980, ABRvS 4 juli 2002, AB 2002, 6 en ABRvS 15 januari 2001, AB 2001, 155, beiden m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder, Rb. Zutphen 27 augustus 2002, JB 2002, 290 m.nt. C.L.G.F.H.A en Vrznr. Rotterdam 25 augustus 2005, LJN: AU1582.

⁹ Wet Victor, Stb. 2002, 348.

name door de koppeling van de nieuwe aanwijzings- en uitvoeringsbevoegdheden aan de verordeningbevoegdheid van de gemeenteraad. Ingevolge artikel 151b Gemw kan de raad de burgemeester bij verordening de bevoegdheid verlenen tot aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied,¹⁰ als voorwaarde voor de bevoegdheid tot preventief fouilleren op grond van de Wet wapens en munitie.¹¹ Een vergelijkbaar regime geldt voor de bevoegdheid van de burgemeester tot bestuurlijke ophouding in verband met het voorkomen of beëindigen van grootschalige ordeverstoringen in de artikelen 154a en 176a Gemw. Ook de inmiddels vastgestelde, echter nog niet in werking getreden Wet cameratoezicht op openbare plaatsen¹² gaat uit van een dergelijk systeem van gelede bevoegdheidstoekenning. In het door deze wet nieuw in te voegen artikel 151c Gemw is bepaald, dat de raad bij verordening de burgemeester de bevoegdheid kan verlenen om, indien dat in het belang van de handhaving van de openbare orde noodzakelijk is, te besluiten tot plaatsing van vaste camera's voor een bepaalde duur ten behoeve van het toezicht op openbare plaatsen. Artikel 151a Gemw, dat de verordeningbevoegdheid van de raad met betrekking tot "het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling" vestigt, is een tussenfiguur. Deze bepaling is opgenomen in samenhang met de opheffing van het algemeen bordeelverbod.¹³ Sindsdien is de regeling van de prostitutiesector (seksinrichtingen en escortbureaus) immers een gemeentelijke taak. Voor de straatprostitutie ligt dit anders, omdat die tak van het prostitutiebedrijf vanouds al tot de gemeentelijke verantwoordelijkheden wordt gerekend, met name vanwege de openbare orde-aspecten ervan. De door de artikelen 151b en 154a Gemw gevestigde grondslag in een gemeentelijke verordening is als standaardbepaling opgenomen in de gemeentelijke APV's. De door mij geraadpleegde APV's van Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Tilburg kennen echter (nog) geen regeling van het cameratoezicht.

¹⁰ Tegen een besluit tot aanwijzing van een gebied als veiligheidsrisicogebied kan bezwaar en (hoger) beroep worden ingesteld. Zie ABRvS 9 maart 2005, JB 2005, 121 en AB 2005, 251 (Den Helder) en ABRvS 9 november 2005, LJN: AU5839 (Utrecht).

¹¹ Zie de artt. 50, derde lid (verpakkingen van goederen, waaronder bagage), 51, derde lid (vervoermiddelen) en 52, derde lid (onderzoek aan kleding van personen) Wet wapens en munitie. Deze bevoegdheid van algemene opsporingsambtenaren is voorwaardelijk in die zin, dat de rechtmatige uitoefening ervan is gekoppeld aan: (a) een gebied - een door de burgemeester bevoegd aangewezen veiligheidsrisicogebied - en (b) een voorafgaande opdracht van de officier van justitie. Zie m.b.t. de koppeling van de rechtmatigheid van een bevel van de officier van justitie aan de rechtmatigheid van de besluiten van de burgemeester (qua tijd en gebied zeer ruime aanwijzing, tekortschietende motivering): Hof Amsterdam 23 september 2005, LJN: AU3200 (Amsterdam).

¹² Wet van 30 juni 2005, Stb. 2005, 392.

¹³ Zie de Wet opheffing algemeen bordeelverbod, Stb. 1999, 464, nadien gewijzigd en aangevuld bij de Wet identificatieplicht voor prostituees, Stb. 2000, 385, de Wet partiële wijziging zedelijkheidswetgeving, Stb. 2002, 388 en de Wet op de uitgebreide identificatieplicht, Stb. 2004, 300.

Het beleidskader

De beleidsvorming op rijksniveau loopt over meerdere sporen. Het huidige veiligheidsprogramma “Naar een veiliger samenleving” is het algemene kader.¹⁴ De zesde voortgangsrapportage is bij brief van de ministers van BZK en Justitie van 6 oktober 2005 naar de Tweede Kamer gestuurd.¹⁵ Dit programma gaat uit van een ambitieuze doelstelling, te weten een reductie van criminaliteit en overlast in het publieke domein met een kwart in de periode 2008-2010. In 2006 moet deze daling in de 50 probleemwijken van de 30 grote steden al zichtbaar zijn. De in dit programma opgenomen aanscherping van het coffeeshopbeleid en de bestrijding van thuisteelt en growshops is uitgewerkt in de interdepartementale beleidsbrief canabis.¹⁶ Het drugsbeleid heeft derhalve zijn zelfstandige positie gehouden, mede als verbindende factor van rijks- en lokaal handhavingsbeleid, maar ook in verband met veiligheid en georganiseerde criminaliteit.¹⁷ Een derde beleidsthema is dat van de aanpak van onrechtmatige bewoning en huissjesmelkerij, met het oog op de verloedering van woonwijken. Eerstverantwoordelijke is de minister van VROM.¹⁸ Het zwaartepunt ligt bij de aanpassing van de Woningwet. Als vierde pijler van het veiligheidsbeleid kan (op onderdelen) de “Illegalennota. Aanvullende maatregelen voor het tegengaan van illegaliteit en de aanpak van uitbuiters van illegalen in Nederland” worden gezien. Ook deze nota bevat een aantal maatregelen op het terrein van het lokaal veiligheidsbeleid en het grotestedenbeleid, terwijl de realisering daarvan het onderwerp is van de voortgangsrapportages.¹⁹

In deze stukken vallen enkele aspecten op. Als eerste de grote mate van onderlinge verwevenheid van de verschillende onderwerpen. De ministeriële taak- en verantwoordelijkheidsverdeling werkt weliswaar door in de inhoud en vormgeving van deze brieven en nota's, tegelijkertijd is sprake van samenhang en horizontale afstemming. Een tweede element is de belangrijke inbreng vanuit de Tweede Kamer. Kamerleden blijken dikwijls zeer goed geïnformeerd over de problematiek van het lokale veiligheidsbeleid. Zij benoemen thema's en blijven

¹⁴ Het veiligheidsprogramma is een uitvloeisel van het strategisch akkoord van het kabinet-Balkenende I. Zie de brief van de ministers van BZK en Justitie en de staatssecretaris van BZK van 16 oktober 2002, TK 2002-2003, 28684, nr. 1. Dit programma wordt regelmatig bijgesteld. Vgl. de Midterm review van het Veiligheidsprogramma van 23 november 2004 (nr. 44).

¹⁵ TK 2005-2006, 28684, nr. 61.

¹⁶ Brief van de ministers van VWS, Justitie en BZK van 23 april 2004, TK 2003-2004, 24077, nr. 125. Zie ook de brief van de minister van Justitie van 5 juli 2005 bij het rapport “Preventieve doorlichting Cannabissector”, TK 2004-2005, 24077, nr. 163. Dit rapport staat geheel in het teken van de beperking van de rol van de growshops.

¹⁷ Vgl. de eerste Nota drugbeleid uit 1995, brief van de minister van Justitie van 31 januari 1995 en de Nota drugbeleid, TK 1994-1995, 24077, nrs. 1-3.

¹⁸ Zie de brief van de minister van VROM van 7 december 2004 met een pakket aan maatregelen, TK 2004-2005, 29800 XI, nr. 80, en de brief van de ministers van VROM en Justitie van 8 november 2005, TK 2005-2006, 30300 XI, nr. 30. In deze laatste brief wordt het begrip huissjesmelkerij omschreven als: “een vorm van woningverhuur, waarbij de verhuurder willens en wetens een voor bewoners gevaarlijke bouwtechnische staat dan wel gebruik van de verhuurde woonruimte accepteert voor een zo hoog mogelijk rendement” (p. 2).

¹⁹ Zie de aanbiedingsbrief en Nota van 23 april 2004, TK 2003-2004, 29537, nrs. 1-2 alsmede de eerste voortgangsrapportage van 22 november 2005 (nr. 28).

daarop terug komen. In zekere zin fungeren zij als intermediair in de verticale coördinatie van dit beleid van rijk en gemeenten. Een voorbeeld is de rol van de Tweede Kamer in de omslag in denken bij de minister van Justitie over de noodzaak van maatregelen tegen growshops in oude wijken.²⁰ Deze “bottom up-benadering” wordt nog eens versterkt doordat gemeentebesturen zich soms rechtstreeks tot de Tweede Kamer richten.²¹ De Rotterdamse aanpak via het Actieprogramma 2004 “Rotterdam zet door, op weg naar een stad in balans”, resulterend in de Rotterdamwet, liep echter primair over het kabinet.²² Ook de verplichting van periodieke prestatieverantwoording verzekert, dat het veiligheidsbeleid voldoende in de bestuurswerkelijkheid verankerd blijft.²³

3. De betekenis van de APV voor het lokale veiligheidsbeleid

Uit een oogpunt van lokaal veiligheidsbeleid heeft de Algemene Plaatselijke Verordening als plaatselijke regeling in de afgelopen periode sterk aan betekenis gewonnen. Hoewel deze gemeentelijke verordeningen – afgemeten aan de model-APV van de VNG - op onderdelen (sterk) uiteenlopen, zijn hierin steeds aanvullende voorzieningen²⁴ opgenomen in combinatie met strafbaarstelling op grond van de artikelen 149 en 154 Gemw.²⁵ De bepalingen in de APV kunnen tevens bestuursrechtelijk worden gehandhaafd. Daarom voorziet de APV als regel tevens in een toezichtsregime de vorm van aanwijzing(sbevoegdheid) van toezichthouders in de zin van artikel 5:11 Awb. De gemeenteraad is ingevolge artikel 149a Gemw bevoegd om bij verordening - in afwijking van artikel 5:15, eerste lid, Awb - toezichthouders de bevoegdheid tot binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner toe te kennen.²⁶ Het gemeentebestuur, dat wil zeggen de burgemeester of het college van burgemeester en wethouders, is ingevolge artikel 125 Gemw jo. de artikelen 5:21, eerste lid, en 5:32, eerste lid, Awb bevoegd tot handhaving van de bepalingen in de APV via bestuursdwang of oplegging van een (preventieve) last onder dwangsom.²⁷

²⁰ Zie ook het relatief grote aantal kamervragen dat de afgelopen jaren over de problematiek van de growshops is gesteld.

²¹ Zie als illustratie de brief van het gemeentebestuur van Hoorn over de growshops, Just050053, besproken in een algemeen overleg, TK 2004-2005, 29911 en 17050, nr. 2. Zie het recht van petitie in art. 5 Grw.

²² TK 2003-2004, 21062 nrs. 117 en 139.

²³ Zie ook het rapport van de Algemene Rekenkamer “Aanpak lokaal veiligheidsbeleid”, TK 2004-2005, 30085, nrs. 1-2, met de aanbeveling om het lokaal veiligheidsbeleid in heldere operationele afspraken te concretiseren.

²⁴ Zie m.b.t. de bandbreedte van de autonome verordnungsbevoegdheid de artt. 121 en 122 Gemw (motieftheorie).

²⁵ Vgl. m.b.t. de uitvoerings bevoegdheden van de burgemeester art. 174, derde lid, Gemw.

²⁶ Zie tevens het bij de Wet op de verruimde identificatieplicht ingevoerde art. 5:16a Awb, dat toezichthouders bevoegd maakt om inzage te vorderen van een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht.

²⁷ Zie de wijziging hiervan in de nieuwe titel 5.3 Herstelsancties in het wetsvoorstel Vierde tranche Awb, TK 2003-2004, 29702, nrs. 1-2.

Een vergelijking van APV's van vier gemeenten

Met het oog op de betekenis van de APV als onderdeel van het lokale veiligheidsbeleid, zijn in dit onderzoek de verordeningen van Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Tilburg vergeleken.²⁸ Hoewel het stramien hetzelfde is en de overeenkomst met de model-APV van de VNG op belangrijke punten herkenbaar, zijn niettemin opmerkelijke verschillen vastgesteld. Allereerst in de omvang. Zo is de Rotterdamse APV het meest uitgewerkt en telt deze regeling bijna het dubbele aantal artikelen van de verordeningen van de andere drie steden, terwijl de APV van Tilburg qua onderwerpskeuze en uitwerking de meest compacte regeling kent. Elke APV bevat naast een regeling van gemeenschappelijke onderwerpen tevens enkele bijzondere, plaatsgebonden thema's. Zo bevatten de verordeningen van Den Haag, Utrecht en Tilburg een specifieke regeling voor betaalde voetbalwedstrijden, met inbegrip van de bevoegdheid van de burgemeester om een (stadion)omgevingsverbod op te leggen in Tilburg en Den Haag. De APV van Tilburg kent als enige een afzonderlijk regime voor het toezicht op kermisinrichtingen. Niet verwonderlijk gezien de omvang en betekenis van de Tilburgse kermis en de noodzaak van bijzondere maatregelen met het oog op de openbare orde. Ook is in deze verordening een voorziening met betrekking tot onbetamelijk gedrag op begraafplaatsen opgenomen. Die houdt verband met de ligging van enkele grote begraafplaatsen in het centrum van de stad. De APV van Rotterdam heeft als bijzonderheid een voorziening met betrekking tot naaktrecreatie en de orde op het strand, in zee of in de duinen, terwijl de APV van Den Haag zich tot het toezicht op het strand en het zwemmen in zee beperkt en beide andere gemeenten dit onderwerp geheel hebben overgeslagen.

De APV en de bevoegdheden van de burgemeester op grond van de Gemeentewet

De vier geselecteerde gemeenten kennen in hun APV in het belang van de openbare orde een regeling van de bevoegdheid van de burgemeester tot verblijfsontzegging, als accessoire handhavingsbevoegdheid met betrekking tot (veelal) een aantal specifiek aangegeven APV-bepalingen jo, artikel 172, derde lid, Gemw.²⁹ Artikel 2.10.1 APV van Rotterdam bevat de meest uitgewerkte regeling, waarbij de verblijfsontzegging varieert van 24 uur tot veertien dagen. Ingevolge artikel 95d APV Den Haag is de bevoegdheid tot verblijfsontzegging van de burgemeester inzake nader aangegeven APV-overtredingen beperkt tot door hem aangewezen gebieden, waarin naar zijn oordeel de openbare orde ernstig is verstoord door de aanwezigheid van verslaafden en/of handelaren in harddrugs. Een verblijfsontzegging kan variëren van 24 uur tot 3 maanden. De APV van Utrecht bevat in artikel 10a een min of meer overeenkomstige

²⁸ De keuze voor een vergelijking van deze APV's berust op het gegeven dat deze gemeenten in sterke mate te kampen hebben met grootstedelijke problematiek, waaronder lokale veiligheid.

²⁹ Zie HR 11 oktober 2005, LJN: AS9222, betreffende de onverbindendheid van een aanwijzing in de APV Nijmegen van het college van B&W als bevoegd bestuursorgaan met betrekking tot het opleggen van verblijfsontzeggingen in plaats van de burgemeester op grond van art. 172 Gemw.

regeling, zij het dat hierin geen termijnregeling is opgenomen. Het is de burgemeester die de termijn van de verblijfsontzegging bepaalt. Tilburg kent in artikel 9 APV een relatief eenvoudige regeling van de verblijfsontzegging, toegespitst op het belang van de openbare orde en beperkt tot een voorafgaand door de burgemeester aangewezen gebied. Een dergelijk bevel kan voor maximaal acht weken worden opgelegd.

In artikel 67 APV Den Haag is op grond van artikel 174, derde lid, Gemw een sluitingsbevoegdheid van de burgemeester van voor het publiek openstaande gebouwen en erven geregeld. Rotterdam kent eenzelfde sluitingsbevoegdheid van de burgemeester in artikel 2.3b.1 APV. Daarnaast voorziet de APV van Rotterdam nog in specifieke sluitingsbevoegdheden van de burgemeester, namelijk van seksinrichtingen in artikel 2.3a.11 en van overlastgevende gokpanden in artikel 3.2.12. Rotterdam en Utrecht kennen in hun verordening tevens een betredingsverbod, in aansluiting op de sluitingsbevoegdheid van de burgemeester in de artikelen 174a Gemw en 13b Opiumwet (artikelen 2.4.1. APV Rotterdam en 37 APV Utrecht). Daardoor is deze sluitingsbevoegdheid alsnog – indirect – strafrechtelijk en bestuursrechtelijk gesanctioneerd. Ook Den Haag voorziet in artikel 95a APV in een betredingsverbod van een op grond van artikel 174a Gemw wegens overlast gesloten pand of erf, echter pas na bekendmaking door de burgemeester.

Seksinrichtingen, escortbureaus en straatprostitutie

Elk van deze APV's bevat een uitvoerige – tevens strafrechtelijk gesanctioneerde – regeling van seksinrichtingen, escortbureaus en straatprostitutie, zij het dat deze op onderdelen uiteenlopen. De APV van Rotterdam kent een vergunningplicht voor een seksinrichting³⁰ of escortbedrijf (artikel 2.3a.3). De burgemeester kan een dergelijke vergunning (o.m.) weigeren indien de exploitatie in strijd is met een geldend bestemmingsplan of met een stadsvernieuwingsplan c.q. leefmilieuverordening in de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing, danwel dat naar zijn oordeel de openbare orde gevaar loopt of het woon- en leefklimaat in de omgeving van de inrichting nadelig wordt beïnvloed (artikel 2.3a.8). De burgemeester is bevoegd om een seksinrichting al dan niet voor een bepaalde duur gesloten te verklaren (artikel 2.3a.11). Deze – deels als bestuursdwangvariant aan te merken - sluitingsbevoegdheid, komt niet in de drie andere verordeningen voor. Daarnaast voorziet de APV in een verbod op straat- en raamprostitutie, zij het met de mogelijkheid van een vergunning voor door het college aangewezen wegen of plaatsen (artikel 3.1.1).³¹ Een gedrag als prostituant (ingaan op een uitnodiging of uitlokking tot prostitutie) is ingevolge dit artikel eveneens verboden. Voorstellingen of vertoningen van

³⁰ Het begrip seksinrichting is eng gedefinieerd, betreft de voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte waarin bedrijfsmatig, of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, seksuele handelingen worden verricht.

³¹ Vgl de sluiting van de tippelzone aan de Keileweg op 13 september 2005. Sindsdien controleert de politie intensief op overtreding van het verbod op straatprostitutie.

porno-erotische aard zijn afzonderlijk gereguleerd als onderdeel van het toezicht op openbare inrichtingen (artikel 2.3.1 e.v.). Ook hiervoor geldt de verplichting van een exploitatievergunning, gekoppeld aan overeenstemming met een geldend bestemmingsplan, een stadsvernieuwingsplan of een leefmilieuverordening, terwijl de vergunning tevens mag worden geweigerd wegens gevaar voor de openbare orde of nadelige beïnvloeding van het woon- en leefklimaat in de omgeving. Deze APV kent echter geen afzonderlijk regime voor sekswinkels.

Ook Den Haag kent in de APV een vergunningenstelsel voor seksinrichtingen en escortbedrijven. Het begrip seksinrichting is echter ruimer omschreven omdat het tevens vertoningen omvat. Ook hier maken de belangen van openbare orde en het voorkomen of beperken van aantasting van het woon- en leefklimaat deel uit van de opsomming van weigeringsgronden (artikel 95i), gekoppeld aan een verklaring op grond van de Leefmilieuverordening (artikel 95k). Straatprostitutie op of aan andere dan door het college van burgemeester en wethouders aangewezen wegen of gebieden is verboden, terwijl de burgemeester bevoegd is tot het opleggen van een verblijfsverbod aan prostituees (artikel 95r). Dit artikel voorziet tevens in een expliciet verbod op handelingen van prostituanten (zevende lid). Voorts is het tentoonstellen, aanbieden en aanbrengen van erotisch-pornografische goederen, afbeeldingen e.d. voorwaardelijk verboden, gekoppeld aan het in gevaar brengen van de openbare orde of de woon- en leefomgeving, danwel overtreding van de hieromtrent gestelde regels (artikel 95s). Dit regime betreft ook sekswinkels.

Tilburg kent in zijn APV een vergunningenstelsel voor seksinrichtingen en escortbedrijven (artikel 76), waarbij het begrip seksinrichting ruim omschreven is.³² Een dergelijke vergunning wordt onder meer geweigerd indien de vestiging of de exploitatie van de seksinrichting of het escortbedrijf in strijd is met een geldend bestemmingsplan, stadsvernieuwingsplan of leefmilieuverordening, danwel op grond van het belang van de openbare orde of het voorkomen of beperken van aantasting van woon- en leefklimaat (artikel 76G). Daarnaast is voorzien in een verbod op straatprostitutie, zonder ontheffingsmogelijkheid, dat mede de prostituant omvat (artikel 76D). Ook kent deze verordening een voorwaardelijk tentoonstelling- en aanbiedingsverbod, gekoppeld aan het belang van de openbare orde en de woon- en leefomgeving. Tegen sekswinkels kan derhalve worden opgetreden.

Het Utrechtse regime wijkt op enkele punten af. Wat de definitie van het begrip seksinrichting betreft, wordt uitgegaan van eenzelfde brede betekenis als in Tilburg. Artikel 70 voorziet in een vergunningenstelsel voor seksinrichtingen. Een vergunning kan geweigerd worden indien de vestiging of exploitatie hiervan

³² Ingevolge art. 75 wordt onder het begrip seksinrichting in elk geval verstaan: "een seksbioscoop, seksautomatenhal, seks theater, een parenclub of een prostitutiebedrijf waaronder tevens begrepen een erotische-massagesalon, al dan niet in combinatie met elkaar".

in strijd is met een geldend bestemmingsplan en voorts in het belang van de openbare en het voorkomen of beperken van de aantasting van de woon- en leefomgeving. Ook het escortbedrijf kent een vergunningplicht, zij het dat de afgifte hiervan niet aan deze weigeringsgronden is onderworpen. Sekswinkels zijn afzonderlijk geregeld via een voorwaardelijk verbod in verband met de openbare orde en rust (artikel 72). Deze Utrechtse verordening bevat tevens een verbod op straatprostitutie, behoudens op door het college aangewezen wegen of plaatsen en gedurende door het college vastgestelde tijden, terwijl de prostituee over een vergunning moet beschikken (artikel 73). Als enige van deze gemeenten kent Utrecht geen verbod op handelingen van prostituanten.³³

Overige vergunningstelsels ten behoeve van de bescherming van de leefbaarheid
 Wat de regeling van inrichtingen uit een oogpunt van leefbaarheid betreft, is de oogst beperkt. Den Haag kent in artikel 56 e.v. APV een regeling van de afhaalwinkel, als onderdeel van het vergunningstelsel voor recreatie-inrichtingen, dat is gerelateerd aan de Leefmilieuverordening. De Rotterdamse APV bevat ook een regeling van afhaalgelegenheden, zij het als onderdeel van het toezicht op openbare inrichtingen. Ook deze activiteit is onderworpen aan een exploitatievergunning, gekoppeld aan eisen inzake overeenstemming met het bestemmingsplan, het stadsvernieuwingsplan of de leefmilieuverordening, terwijl de vergunning tevens door de burgemeester geweigerd kan worden wegens gevaar voor de openbare orde of nadelige beïnvloeding van het woon- en leefklimaat. Tilburg heeft het beroepsmatig aanbrenge van tatoeages geregeld, echter zonder in een vergunningstelsel te voorzien. Utrecht kent op dit punt evenmin specifieke vergunningstelsels.

Toetsing op integriteit, het Bibob-instrumentarium

Zoals hiervoor bleek, zijn in de gemeentelijke verordeningen twee sporen te onderscheiden, zij het dat deze onderling gerelateerd zijn, dan wel in combinatie voorkomen, zoals bij het horecatoezicht. Naast de bepalingen die de openbare orde betreffen is een categorie te onderscheiden die vooral ziet op de bescherming van het woon- en leefklimaat van een bepaalde wijk, kortom de leefbaarheid betreft. De verloedering van grootstedelijke wijken, met name van winkelgebieden, wordt onder meer veroorzaakt door een concentratie van sekswinkels, belwinkels, afhaalgelegenheden, uitzendbureautjes en de in toenemende mate als probleem ervaren growshops. Het is primair aan de gemeentebesturen om hier normerend en controlerend op te treden, met name door het opnemen van voorzieningen in de APV's. Regulering via een vergunningen- of ontheffingenstelsel op grond van leefbaarheidsargumenten in de APV maakt het tevens mogelijk om een integriteitstoetsing op grond van de Wet Bibob toe te passen, althans voorzover het gaat om bij Amvb aangewezen

³³ Zie mijn noot bij ABRvS 12 mei 2004, JB 2004, 251 alsmede Rb. Maastricht 19 juli 2004, JB 2004, 334 m.nt. G. Overkleef-Verburg

inrichtingen (artikel 7).³⁴ Het hierop gebaseerde artikel 4 Besluit Bibob (Stb. 2003, 180) noemt de volgende sectoren en inrichtingen: (a) natte en droge horeca, met inbegrip van coffeeshops, (b) seksinrichtingen in ruime zin (echter zonder de sekswinkels), (c) de escortbranche, (d) growshops en smartshops en (e) de speelautomatenbranche.³⁵ Uit de onderzochte APV's blijkt, dat de in het Besluit Bibob geboden toetsings- en weigeringscriteria door de gemeentelijke wetgever nog steeds niet volledig worden benut. In geen van deze vier protestadsverordeningen is voorzien in een vergunningstelsel met betrekking tot growshops of smartshops. De APV van Rotterdam kent een vergunningplicht voor coffeeshops als openbare inrichting (artikel 2.3.1), terwijl in de APV's van Den Haag en Tilburg geen specifieke voorziening kennen, de coffeeshop echter wel onder de inrichtingen voor het verbruiken van eet- en drinkwaren (horeca) kan worden gebracht.³⁶ Dat geldt ook voor Utrecht, dat een afzonderlijke Horecaverordening heeft.³⁷ Wat de Wet Bibob betreft heeft het gemeentebestuur van Utrecht een Beleidsregel voor de toepassing van deze wet gepubliceerd,³⁸ onder meer toegespitst op de vergunningplicht in de Horecaverordening, in artikel 70 e.d. APV (seksinrichtingen) en in de Verordening op de speelautomatenhallen. Rotterdam heeft zijn Bibob-beleid inzake vergunningverlening samengevat op de gemeentelijke website (kroeg, coffeeshop of prostitutiebedrijf), evenals Tilburg (horeca-inrichting, coffeeshop, seksinrichting of speelautomatenhal).

Uit het voorgaande blijkt, dat Wet en Besluit Bibob meer ruimte bieden voor integriteitstoetsing van aanvragers en houders van vergunningen dan door de gemeentebesturen wordt benut. Dat geldt in het bijzonder voor de growshops, waarvan de criminogene werking in verband met wietplantages in woningen inmiddels breed wordt erkend. Uit de jurisprudentie blijkt, dat een dergelijke integriteitstoetsing een belangrijk element vormt in het handhavingstoezicht op

³⁴ De volledige naam van deze wet is: Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. Zie met betrekking tot de doorwerking van de Wet Bibob in de vergunningverlening door het gemeentebestuur voorts de artikelen 44a Woningwet (bouwvergunning), 8.10 Wet milieubeheer (milieuvergunning) en 27 Dank- en Horecawet (drank- en horecavergunning).

³⁵ Uit de thans gepubliceerde jurisprudentie blijkt, dat de Wet Bibob in de gemeentelijke sfeer (nog) vooral op de (natte) horecabranche wordt toegepast. Zie: Vrznr. Amsterdam 27 juli 2005, LJN: AU0299, Stadsdeel Amsterdam-Centrum (intrekking DHW-vergunning en exploitatievergunning), Vrznr. Den Haag, 10 maart 2005, AB 2005, 334, m.nt. C.L. Knijff, Leidschendam-Voorburg (weigering vergunningen), Rb. Roermond 30 december 2004, LJN: AU0457, Venlo (intrekking DHW-vergunning) en Rb. Roermond, 22 december 2004, LJN: AU0458, Venlo (weigering DHW-vergunning en intrekking exploitatievergunning). Slechts één uitspraak heeft betrekking op de intrekking en weigering van exploitatievergunningen voor seksinrichtingen op grond van het Bibob-criterium. Zie Vrznr. Den Haag 21 maart 2005, AB 2005, 335, m.nt. C.L. Knijff, gemeente Den Haag.

³⁶ Het coffeeshopbeleid kan in beleidsregels zijn vastgelegd

³⁷ Ook op andere punten kent Utrecht zelfstandige regelingen naast de APV, zoals een Verordening op de Speelautomatenhallen. Deze worden uitgevoerd door de Afdeling Bijzondere Wetten van de politie. Dit is nog een illustratie van de vroegere gewoonte om de uitvoering en handhaving van de bijzondere wetten bij de politie onder te brengen.

³⁸ Beleidsregel voor de toepassing van de Wet Bibob, besluit van burgemeester en wethouders van 13 april 2005, Gemeenteblad Utrecht 2005, nr. 57.

dit type gevoelige sectoren, eventueel resulterend in de intrekking van de vergunning. Het verdient echter tevens aanbeveling om de aanwijzing van sectoren in artikel 4 van het Besluit Bibob op onderdelen te heroverwegen, toegesneden op de grootstedelijke problematiek.³⁹ Door de ontwikkeling van het lokaal veiligheidsbeleid is deze regeling enigszins gedateerd.

4. Wetgeving in voorbereiding

Op dit moment zijn een aantal wetsvoorstellen bij het parlement aanhangig met nieuwe bevoegdheden van het gemeentebestuur, toegespitst op het lokale veiligheidsbeleid en de problematiek van de achterstandswijken in de (grote) steden. Dat geldt in het bijzonder voor de zogenaamde Rotterdamwet, het wetsvoorstel bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek. Daarnaast zijn enkele generieke wetsvoorstellen bij de Tweede Kamer aanhangig die eveneens voorzien in uitbreiding of aanscherping van handhavingsbevoegdheden op het terrein van het lokaal veiligheidsbeleid. Dat geldt in het bijzonder voor de integrale herziening van het stelsel van toezicht en handhaving in de Woningwet.

Boetebevoegdheid

Voorts is een tweetal wetsvoorstellen aanhangig, die het arsenaal aan bestuursrechtelijke sancties van het gemeentebestuur op enkele terreinen uitbreiden met de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete, respectievelijk de Wet bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen⁴⁰ en de Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte.⁴¹ Via eerstgenoemd wetsvoorstel zal een nieuw hoofdstuk Bestuurlijke boetes in de Wegenverkeerswet worden opgenomen. Op grond hiervan krijgt het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid om ten aanzien van bij Amvb omschreven lichte overtredingen, zoals het laten stilstaan en het parkeren van voertuigen, aan de overtreder een bestuurlijke boete op te leggen. Het wetsvoorstel bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte, ook wel het wetsvoorstel kleine ergernissen genoemd, voorziet in de opneming van artikel 154b e.v. in de Gemeentewet, volgend op de nog in werking te treden bepaling over het cameratoezicht. Ook in dit geval wordt de methode van gelede attributie toegepast. De raad kan bij verordening bepalen dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd voor bij Amvb limitatief omschreven gedragingen⁴² die - cumulatief - kunnen leiden tot overlast in de openbare ruimte en die tevens

³⁹ Vgl. het voornemen om het Bibob-instrumentarium toe te passen op de aanpak van growshops, brief van de minister van Justitie van 5 juli 2005, TK 2004-2005, 24077, nr. 163.

⁴⁰ TK 2004-2005, 30098, nr. 1-2.

⁴¹ TK 2004-2005, 30101, nr. 1-2. Zie voor kritiek op beide wetsvoorstellen: A.R. Hartmann, L.J.J. Rogier en C.J. Roon, Bestuurlijke boetebevoegdheden voor de gemeente, NTB 2005, 42.

⁴² Zie de brief van de minister van Justitie van 6 juni 2005, TK 2004-2005, 29849 en 30101, nr. 27, met een reactie over de relatie van deze boete-regeling met het wetsvoorstel OM-afdoening.

krachtens artikel 154 Gemw strafbaar zijn gesteld (artikel 154b, eerste lid).⁴³ De boete-bevoegdheid komt toe aan de burgemeester of aan het college van burgemeester en wethouders, afhankelijk van de onderliggende competentieverdeling.

Omdat veel overtredingen in het publiek domein strafrechtelijk worden afgedaan, is het thans bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel OM-afdoening eveneens voor het lokaal veiligheidsbeleid van betekenis.⁴⁴ Met deze wet krijgt het Openbaar Ministerie bij wijze van buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten de bevoegdheid tot het opleggen van een strafbeschikking, al dan niet in combinatie met een maatregel en/of aanwijzing, ter vervanging van de huidige transactie. Een dergelijke strafbeschikking is een daad van vervolging en impliceert bij acceptatie schuldkenning. Deze strafrechtelijke beschikkingsbevoegdheid kan ingevolge het nieuwe artikel 257ba, eerste lid, bij Amvb tevens worden toegekend aan daartoe aan te wijzen lichamen of personen met een publieke taak, dus ook aan het gemeentebestuur op het terrein van de lokale veiligheid.⁴⁵ De uitoefening van deze bevoegdheid vindt plaats onder toezicht van en volgens richtlijnen van het College van procureurs-generaal, terwijl bij Amvb hieromtrent nadere voorschriften zullen worden gegeven. Deze stroomlijning van de strafrechtelijke boete heeft tot gevolg, dat niet zeker is of de door gemeentebesturen dringend gewenste uitbreiding van het bestaande pakket aan bestuursrechtelijke herstelsancties ter bestrijding van overlast in en verloedering van de publieke ruimte met het instrument van de bestuurlijke boete, nog in betekenende mate zal worden gehonoreerd. Met de strafbeschikking heeft de bestuurlijke boete er immers een geduchte concurrent bij gekregen.⁴⁶ Dat speelt nu al bij de afbakening van de gemeentelijke boetebevoegdheid in het wetsvoorstel overlast in de openbare ruimte. De keuze tussen deze alternatieven blijkt tevens door te werken in de uiteindelijke vormgeving van de toegezegde boetebevoegdheid van het gemeentebestuur in de Woningwet.⁴⁷

⁴³ De MvT noemt gedragingen zoals wildplassen, het laten liggen van hondenpoep, het aanbrengen van graffiti en het verkeerd aanbieden van huisvuil (nr. 3, p. 1). De regering kiest vooralsnog voor een beperkte lijst van APV-feiten, zij het dat uitbreiding op termijn mogelijk is (p. 11). Zie ook de considerans van het wetsvoorstel die het object van deze boetebevoegdheid omschrijft als: "overtreding van voorschriften uit de gemeentelijke verordening betreffende bepaalde gedragingen die kunnen leiden tot overlast in de openbare ruimte". Vgl. de gemeente Utrecht die het horeca-toezicht en het toezicht op speelgelegenheden bij afzonderlijke verordeningen heeft geregeld.

⁴⁴ EK 2004-2005, 29849, A, Gewijzigd voorstel van wet. Deze wet voorziet in opnemng van een nieuwe Titel IVA Vervolging door een strafbeschikking, in het Wetboek van Strafvordering.

⁴⁵ Vanuit staatsrechtelijke optiek is deze modaliteit niet zonder bedenkingen.

⁴⁶ Zie de regeling van de bestuurlijke boete in het wetsvoorstel Vierde tranche Awb, TK 2003-2004, 29702, nr. 1-2.

⁴⁷ Zie met betrekking tot de verwevenheid van toezicht en opsporing voorts de (gebruikelijke) toekenning van buitengewone opsporingsbevoegdheid ex artikel 142 Sv. aan toezichthouders in de zin van artikel 5:11 Awb. Vgl. voorts art. 154b, vijfde lid, Gemw in het wetsvoorstel bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte (kamerstuk 30101) en art. 184a, tweede lid, Wegenverkeerswet in het wetsvoorstel fout parkeren (kamerstuk 30098) op grond waarvan een bestuurlijke boete slechts kan worden opgelegd door een daartoe gemachtigde ondergeschikte die tevens buitengewoon opsporingsambtenaar is. Zie met betrekking tot de beleidskeuze inzake de modaliteit van het in de

Afgezien van deze potentiële domeinconflicten zal de Wet OM-afdoening ongetwijfeld bijdragen aan een effectievere handhaving van de lokale veiligheid.

5. Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek: de Rotterdamwet

Het meest in het oog springend is het inmiddels bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel Bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek, de zogenaamde Rotterdamwet.⁴⁸ In dit wetsvoorstel is het lokale veiligheidsbeleid ingebed in een breder kader van taken en bevoegdheden met het oog op een doelgerichte aanpak van de grootstedelijke problematiek. Deze nieuwe wet is bedoeld als verzamelwet, met op onderdelen een experimenteel karakter. De mogelijkheid van aanvullingen is derhalve open gehouden. Daar waar in de afgelopen jaren de lokale veiligheid toch vooral als een openbare orde-vraagstuk is gezien, met de nadruk op repressie in het publiek domein, bevat deze wet een verdere verbreding in oriëntatie, toegespitst op de bestrijding van de oorzaken van de onveiligheid(sgevoelens), te weten: de verloedering van de publieke ruimte, verpaupering en gettoïsering. Deze accentverschuiving was al eerder ingezet met de Wet Victor, waarin de handhavingsbevoegdheden van burgemeester en wethouders in de Woningwet zijn uitgebreid met artikel 16a. Dit artikel betreft de bevoegdheid om in geval van verstoring van de openbare orde door gedragingen in een woning of ander gebouw en een daarop volgende sluiting op grond van artikel 174a Gemw of een verordening in de zin van artikel 174, derde lid, dan wel handel in drugs in zo'n gebouw en sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet, de eigenaar of exploitant te dwingen om het pand bij een derde in gebruik of in beheer te geven. Deze ontwikkeling spoort met de bredere betekenis van het begrip openbare orde in het gemeenterecht, als onderdeel van het begrip huishouding van de gemeente (autonomie) in artikel 108 Gemw. In die context is het begrip openbare orde een grondslag van bevoegdheidsuitoefening, met name van de verordeningbevoegdheid van de raad (artikel 149). Dit begrip openbare orde is dus van een andere orde dan het feitelijke begrip openbare orde in artikel 172 e.v. Gemw, dat vooral ziet op orde en rust op straat. Openbare orde in de hier bedoelde ruimere zin betreft de

Woningwet op te nemen boete-instrument het Verslag van een schriftelijk overleg in het kader van de lopende wijziging van de Woningwet, TK 2005-2006, 29392, nr. 12. Inmiddels hebben de ministers van VROM en Justitie bij brief van 8 november 2005, hun lichte voorkeur uitgesproken voor een door gemeenten uitgevaardigde bestuurlijke strafbeschikking op grond van de nieuwe wet OM-afdoening, TK 2005-2006, 30300 XI, nr. 30, p. 10.

⁴⁸ TK 2004-2005, 30091, nr. 1-3 en EK 2004-2005, 30091, A. Deze wet vloeit in belangrijke mate voort uit de politiek-bestuurlijke actie van het Rotterdamse gemeentebestuur. Zie o.m. de brief van de ministers van BVK en voor V&I van 23 april 2004 met de kabinetsreactie op het Actieprogramma 2004 "Rotterdam zet door, op weg naar een stad in balans" van het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam. Vgl. voorts de brief van de ministers voor BVK en V&I van 27 april 2005 betreffende de nakoming van gedane toezeggingen, TK 2004-2005, 21062, nr. 139.

ordening als zodanig, mede in het licht van de reflexwerking van menselijk functioneren op het publiek domein.⁴⁹

Het begrip grootstedelijke problematiek

Het begrip grootstedelijke problematiek is in dit wetsvoorstel niet nader gedefinieerd. De basisgedachte is het tegengaan van ongewenste effecten in de grote stad, nader ingekleurd op basis van een lokale visie.⁵⁰ Het wetsvoorstel staat in het teken van “doorzettingsmacht” en introduceert daartoe een drietal maatregelen, respectievelijk: (a) de aanwijzing van kansenzones, (b) regulering van toegang tot de plaatselijke woningmarkt en (c) uitbreiding van het handhavingsinstrumentarium in de Woningwet. Anders dan de benaming van deze wet suggereert zijn de hierin opgenomen bevoegdheden van het gemeentebestuur niet in alle gevallen beperkt tot de grote steden. Die restrictie geldt slechts voor de aanwijzing van de kansenzones (artikel 3), terwijl de ministeriële aanwijzingsbevoegdheid van gebieden waarin de gemeenteraad inkomenseisen aan woningzoekenden kan stellen, naar aard en criteria in hoofdzaak in de grote(re) steden toepasbaar zal blijken. Voor zover deze wet echter voorziet in de wijziging en aanvulling van sectorwetgeving is sprake van algemene bevoegdheden van het gemeentebestuur, dus ook van kleine(re) gemeenten. De Rotterdamwet is bedoeld als parapluwet, met op onderdelen een experimenteel karakter.⁵¹ Verwacht wordt dat deze wet met nieuwe maatregelen zal worden uitgebreid, in reactie op specifieke verzoeken van gemeentebesturen.⁵²

Kansenzones

Om het vestigings- en investeringsklimaat in achterstandswijken te versterken voorziet het wetsvoorstel in de bevoegdheid van de gemeenteraad van een bepaalde categorie gemeenten⁵³ om - tijdelijk - kansenzones aan te wijzen, in combinatie met de bevoegdheid tot plaatselijke verlaging van de onroerende-zaakbelasting.⁵⁴ Als aanwijzingscriterium geldt de bijzondere behoefte aan

⁴⁹ Vgl. art. 108, eerste lid, Gemw, het begrip huishouding van de gemeente. Daarbij gaat het met name om de grenzen van de verordenende bevoegdheid van het gemeentebestuur in het licht van de motieftheorie (art. 121 Gemw) en de bijzondere belangen van de ingezetenen (benedengrens). In deze context is in het begrip openbare orde tevens de mogelijke reflexwerking (het uitstralend effect) op de openbare orde in beperkte zin begrepen. Zie Dölle en Elzinga, Handboek gemeenterecht a.w. p. 184 e.v. Zie ook art. 174a, eerste lid, Gemw, dat de sluitingsbevoegdheid van de burgemeester afhankelijk stelt van verstoring van de openbare orde rond een woning, lokaal of erf, door gedragingen hierbinnen of op het erf.

⁵⁰ Nota n.a.v. het verslag, nr. 8, p. 2-3.

⁵¹ Vgl. het tijdelijke karakter van de aanwijzing van kansenzones en van gebieden met inkomenseisen voor woningzoekenden in samenhang met de evaluatiebepaling in artikel 17 van het wetsvoorstel.

⁵² TK 2004-2005, 30091, nr. 8, p. 3 en 4.

⁵³ Het gaat om gemeenten met meer dan 100 000 inwoners of een van de GSB-steden met 100 000 of minder inwoners. Zie de aanwijzing van GSB-steden in art. 1 aanhef en sub a jo. art. 3, eerste lid, wetsvoorstel.

⁵⁴ De aanwijzing als kansenzone vormt tevens het aanknopingspunt voor maatwerk in de vorm van nieuwe maatregelen en subsidieregelingen. Vgl. de mogelijke inzet van het instrumentarium in de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing: de leefmilieuvordering (art. 9) en het stadsvernieuwingplan (art. 31). Zie TK 2004-2005, 30091, nr. 8, p. 7.

omschakeling wegens lokale sociaal-economische problemen. Een kwalificatie van een wijk als kanszone schept een perspectief van sociaal-economische herstructurering (fysieke infrastructuur, bedrijfsomgeving en vestigingsklimaat), met name door de inzet van specifieke subsidieregelingen.⁵⁵ De aanwijzing van kanszones is tevens bedoeld als extra aanjager van stadsvernieuwing. Daartoe voorziet de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing in twee instrumenten: de leefmilieuvordering en het stadsvernieuwingsplan.⁵⁶ De bevoegdheid daartoe ligt bij de gemeenteraad (artikel 7 Wsdv), onder goedkeuring van gedeputeerde staten.⁵⁷ Een tegen deze achtergrond van verbetering van leefbaarheid⁵⁸ gerevitaliseerde leefmilieuvordering⁵⁹ biedt het gemeentebestuur ruime bevoegdheden tot voorkoming of stuiting van verval in de fysieke omgeving en de regulering van ongewenste activiteiten, zoals coffeeshops, smartshops, growshops, beluizen, uitzendbureaus en seksinrichtingen,⁶⁰ al dan niet door koppeling aan een strikt vergunningen- en handhavingsbeleid op basis van de APV.⁶¹ Ook kan op deze grondslag worden opgetreden tegen functieverandering

⁵⁵ Vgl. de pilot van de “economische kanszone”-pot voor acht achterstandswijken in Rotterdam. De subsidiegelden zijn gefourneerd door een vijftal ministeries. De subsidieregeling voorziet in de verstrekking van investeringssubsidies aan kleine, respectabele ondernemers in deze wijken. Zie ook de relatie met het verbod van staatssteun in art. 87 EG-Verdrag. Een voorbeeld van zo’n gemeentelijke subsidieregeling is de Beleidsregel Subsidiëring Bedrijvigheid Amsterdamsestraatweg-midden, vastgesteld bij besluit van burgemeester en wethouders van Utrecht van 4 oktober 2005, Gemeenteblad 2005, 79. Deze tijdelijke subsidieregeling voor een specifieke achterstandswijk is bedoeld om de bedrijven in deze wijk te stimuleren met als doel een bijdrage te leveren aan de concurrentiekracht van het lokale bedrijfsleven en de uitstraling van de buurt.

⁵⁶ Bij de herziening van de WRO zal de Wsdv in deze wet geïntegreerd worden. De mogelijkheden van de leefmilieuvordering gaan vrijwel alle over naar het bestemmingsplan (Nota n.a.v. het verslag, nr. 8, p. 7).

⁵⁷ Ingevolge art. 9, eerste en derde lid, Wsdv strekt een leefmilieuvordering tot wering van dreigende en tot stuiting van reeds ingetreden achteruitgang van de woon- en werkomstandigheden in en het uiterlijk aanzien van bij die verordening aangewezen gebieden of de daarbij aangewezen gebieden. Uitsluitend voor dit doel kunnen voorschriften worden gegeven zowel ten aanzien van de op te richten of door verbouwing tot stand te brengen bouwwerken en de toelaatbaarheid van werken, geen bouwwerken zijnde, en werkzaamheden al ten aanzien van het gebruik van gronden en opstellen. Het qua rechtswerking met een bestemmingsplan gelijk gestelde stadsvernieuwingsplan strekt tot behoud, herstel, verbetering, herindeling of sanering van het daarin begrepen gebied (art. 31 Wsdv).

⁵⁸ Zie m.b.t. dit motief ABRvS 15 januari 2001, AB 2001, 71.

⁵⁹ De Wsdv dateert van 5 september 1984 en vormt de basis van de grootschalige stadsvernieuwingsoperaties in de jaren tachtig. Uit Rechtspraak.nl blijkt, dat de laatste jaren bij de Afdeling bestuursrechtspraak weer veel meer op basis van de leefmilieuvordering geprocedeerd wordt.

⁶⁰ Zie ABRvS 16 maart 2005, AB 2005, 191 m.nt. Wertheim (seksautomatenhal en seksbioscoop Eindhoven), ABRvS 10 juli 2002, BR 2003, 229 (weigerig sekswinkel), ABRvS 16 juli 2003, LJN: AH9858 (illegaal prostitutiebedrijf), Rb. Den Haag 27 juli 1998, JB 1998, 193 (vestiging afhaalwinkel), ABRvS 9 februari 2005, LJN: AS5525, ABRvS 21 april 2004, LJN: AO8002, ABRvS 11 augustus 2004, LJN: AQ6642 en ABRvS 23 oktober 2003, LJN: AM5387, (vestiging belwinkel), Rb. Maastricht 31 maart 2003, LJN: AF6827 en Rb. Maastricht 8 november 2001, LJN: AD9776 (coffeeshop). Rechtspraak met betrekking tot het weren van growshops is (nog) niet gepubliceerd. Zie echter wel ABRvS 25 januari 2001, AB 2002, 28 m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder betreffende de sluiting ex art. 13b Opiumwet van een coffeeshop in de gedaante van een smartshop.

⁶¹ Zie art. 17 Wsdv dat bepaalt, dat een bouwvergunning ingevolge art. 44 Woningwet tevens moet worden geweigerd indien het bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, in strijd zou zijn met de leefmilieuvordering, in samenhang met het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning. Art. 13 Huisvestingsbesluit betreft de bevoegdheid van de gemeenteraad om in de huisvestingsverordening de leefmilieuvordering als (mede-)toetsingskader voor de afgifte van

van tuinen (storten vuilnis, gebruik als parkeerplaats) en verloedering of sloop van – al dan niet beeldbepalende – panden.⁶² Via deze ingang is een actief wijkbeheer mogelijk, toegespitst op een daadwerkelijke verbetering van het leefwoon- en werkklimaat in een bepaalde wijk. De inzet van dit instrumentarium is echter niet gebonden aan de kwalificatie van een wijk als kanszone. Wel staat vast dat met een dergelijke aanwijzing aan de toepassingscriteria van deze stadsvernieuwingsinstrumenten in de artikelen 7, 9 respectievelijk 31 Wsdv is voldaan.

Inkomenseisen nieuwkomers op de woningmarkt

Een tweede maatregel in de Rotterdamwet betreft het reguleren van de toegang tot de woningmarkt, met name door het stellen van inkomenseisen bij de afgifte van een huisvestingsvergunning in door de minister van VROM, op aanvraag van de gemeenteraad, tijdelijk aangewezen gebieden (wijken).⁶³ In beide gevallen is het bevoegdheids criterium: noodzakelijk en geschikt voor het bestrijden van de grootstedelijke problematiek. Zowel de ministeriële aanwijzing als de - geclausuleerde - regelingsbevoegdheid van de gemeenteraad moet tevens voldoen aan het vereiste van proportionaliteit en subsidiariteit, zij het dat deze rechtmatigheids criteria dubbelop zijn, omdat deze tevens onderdeel uitmaken van de vereisten “noodzakelijk en geschikt” (artikelen 6, eerste lid, en 8, eerste lid). Dat deze toetsingsmaatstaven bedoeld zijn als verwijzing naar het grondrechtelijk kader, maakt dit niet anders.

Deze wettelijke voorziening is ook politiek omstreden.⁶⁴ Het uitgangspunt van de Huisvestingswet is de vrijheid van vestiging met enkele beperkingen ter bescherming van woningzoekenden met een zwakke financiële positie.⁶⁵

Het grondrechtelijk toetsingskader

Invoering van een inkomenseis als vergunningsvoorwaarde heeft tot gevolg, dat wordt gedifferentieerd binnen de categorie van woningzoekenden met lagere inkomens. Uit een oogpunt van grondrechten gaat het om een samenstel van voorzieningen - wettelijke grondslag, aanwijzingsbesluit, gemeentelijke huis-

splitsingsvergunningen op te nemen. Afgezien van een formeel-wettelijke grondslag kan de leefmilieuverordening als toetsingskader tevens een rol spelen indien dit uitdrukkelijk in een verordening ex art. 149 Gemw is bepaald. Daarbij zal het primair gaan om vergunningen- en ontheffingsinstellingen in de APV.

⁶² Zie ABRvS 9 augustus 1994, JB 1994, 324 (sloop kerkgebouw), Rb. Haarlem 26 mei 2005, LJN: AT6309 (sloopvergunning Raaksproject) en Rb. Almelo 4 juni 2004, LJN: AP1347 (sloopvergunning Willibrordkerk),

⁶³ Vgl. de regelingsbevoegdheid van de gemeenteraad in art. 2 Huisvestingswet (huisvestingsverordening) en de regeling van de huisvestingsvergunning in de artt. 5 t/m 7 van deze wet.

⁶⁴ Zie hieromtrent de parlementaire behandeling, met name de stemverklaringen van GroenLinks, SP en PvdA bij de stemming over dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer (Groen Links en SP stemden tegen), Hand. TK 15 september 2005, p. 107-6492-94.

⁶⁵ Vgl. de betekenis van het uitgangspunt van vrije vestiging in de Huisvestingswet in uitgebreide jurisprudentie over de rechtmatigheid (art. 3:40, eerste lid, BW) van – privaatrechtelijke - gemeentelijke anti-speculatiebedingen bij de koop van huizen en bouwgrond (Windmill-criteria). Dit type bedingen wordt ook toegepast om invloed uit te oefenen op de bevolkingsopbouw, in het bijzonder het aantrekken van jonge inwoners.

vestingsregeling en huisvestingsvergunning - dat het grondrecht van vestiging (“freedom to choose his residence”) in artikel 2, Vierde Protocol EVRM en artikel 12 IVBPR⁶⁶ raakt en daarom slechts als rechtmatig kan gelden, indien is voldaan aan de bijbehorende beperkingscriteria. In het derde lid van eerstgenoemd grondrechtartikel zijn de criteria: een wettelijke grondslag, noodzakelijk in een democratische samenleving en met als doel “for the maintenance of the public order”. In art 12, derde lid, IVBPR zijn de rechtmatigheidscriteria: een wettelijke grondslag en noodzakelijk (proportionaliteit en subsidiariteit) ter bescherming van de openbare orde (public order, ordre public). De grondrechtenjurisprudentie van het EHRM laat zien, dat de verdragsstaat wat dit type grondrechten betreft over een zekere beleidsruimte beschikt (margin of appreciation). Op basis van het noodzakelijkheids criterium toetst het Hof echter uitdrukkelijk op willekeur (proportionaliteit en subsidiariteit), in het bijzonder op de kwaliteit van de belangenafweging en motivering van de genomen maatregel. Wat deze huisvestingsvoorziening in de Rotterdamwet aangaat is van doorslaggevend belang welke complementaire voorzieningen voor de aldus in de daartoe aangewezen wijken uitgesloten groep van woningzoekenden worden getroffen. Is overigens voldoende passende huisvesting in stad en regio verzekerd, dan kunnen dit onderdeel van de Rotterdamwet en de op basis hiervan te nemen uitvoeringsbesluiten in concreto als rechtmatig gelden.

Daarnaast roept deze huisvestingsmaatregel de vraag op of deze tot indirecte discriminatie op grond van ras leidt in de zin van de artikelen 1 Grw⁶⁷ en 14 jo. 8 EVRM, nu naar verwachting vooral allochtone groepen door deze maatregel getroffen zullen worden. Ook op dit punt kan deze voorziening in de Rotterdamwet de grondrechtentoets in beginsel doorstaan. Dat door hun financiële positie groepen nieuwkomers door het stellen van inkomenseisen extra worden geraakt, staat buiten kijf. Een dergelijk (potentieel effect) betekent echter niet, dat de overheid om reden van het grondrechtelijk anti-discriminatiebeginsel ervan zou moeten afzien maatschappelijke gettoïseringsprocessen ongemoeid te laten. Ook hier geldt, dat de rechtmatigheid van de maatregel in deze context met name een kwestie van maatvoering en complementaire voorzieningen is. Uit de kamerstukken inzake de Rotterdamwet blijkt dat deze punten serieuze aandacht krijgen, als voorwaarden van rechtsgeldigheid van de regeling en de daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten.⁶⁸

⁶⁶ Art. 2, eerste lid, Vierde Protocol EVRM luidt als volgt: “Everyone lawfully within the territory of a State shall, within that territory, have the right to liberty of movement and freedom to choose his residence.” Art. 12, eerste lid, IVBPR bevat dezelfde tekst. Beide grondrechtsartikelen lopen (licht) uiteen bij de formulering van de beperkingscriteria.

⁶⁷ Vgl. het toetsingsverbod in art. 120 Grw.

⁶⁸ Zie vooral ook de schriftelijke behandeling van dit wetsvoorstel in de Eerste Kamer, EK 2005-2006, 30091, B, C en D.

Uitbreiding handhavingsinstrumenten

De derde component van dit wetsvoorstel betreft een uitbreiding van het handhavingsinstrumentarium in de Woningwet om misstanden in achterstandswijken te kunnen bestrijden. De in dit wetsvoorstel in artikel 97, eerste lid, Woningwet op te nemen sluitingsbevoegdheid van burgemeester en wethouders terzake van de staat of het gebruik van een gebouw, open erf of terrein, vormt een nieuwe herstelsanctie op overtreding van de voorschriften in de hoofdstukken I t/m IV Woningwet,⁶⁹ jo. de lokale bouwverordening en het Bouwbesluit 1993. De – cumulatieve – toepassingscriteria zijn: (a) een hiermee samenhangende bedreiging⁷⁰ van de leefbaarheid of gevaar voor de veiligheid en de gezondheid (b) een klaarblijkelijk gevaar van herhaling van de overtreding.⁷¹ Ingevolge artikel 97, tweede lid, moet deze sluiting evenals de geldende termijn worden ingeschreven in de openbare registers. Daardoor krijgt deze sluiting tevens zaaksgevolg, heeft derhalve tevens gelding jegens eventuele rechtsopvolgers.⁷² Bovendien gaat van de opnemng van een sluitingsbevel in de openbare registers tevens (aanvullende) sanctiewerking uit, met name in de vorm van reputatieschade en een risico van vermogensverlies. Deze nieuwe sluitingsbevoegdheid is opgenomen in hoofdstuk VI Woningwet betreffende het toezicht op de volkshuisvesting, en wel in een nieuwe Afdeling 1A. Die plaatsing ligt niet voor de hand. Een dergelijke sluiting is immers een bestuursrechtelijke sanctie-modaliteit en geen toezichtsbevoegdheid.⁷³ Een sluiting kan gelden als bestuursdwang indien hierdoor een onrechtmatig gebruik van het betreffende pand beëindigd wordt. Tevens fungeert de sluiting als dwangmiddel voor de eigenaar of exploitant om de rechtmatige situatie te herstellen.⁷⁴ Deze sluitingsbevoegdheid moet immers in samenhang worden

⁶⁹ In hfdst. II gaat het om de voorschriften betreffende het bouwen, de staat van bestaande bouwwerken en standplaatsen, het gebruik, het slopen en de welstand. Hfdst. III heeft betrekking op de bijzondere maatregelen, waaronder de aanschrijfbevoegdheid van burgemeester en wethouders terzake van het in gebruik of in beheer geven bij een derde in art. 16a, terwijl hfdst. IV betrekking heeft op het vergunningstelsel in de Woningwet.

⁷⁰ Het wetsvoorstel kende in art. 97, eerste lid, nog het criterium “ernstige bedreiging”. Het element “ernstig” is vervallen door aanneming in de TK van het amendement-Bruls, TK 2004-2005, 30091, nr. 33 en Handelingen TK 2005, nr. 107, p. 6492. Vgl. de opmerkingen in het verslag, TK 2004-2005, 3091, nr. 6, p. 17-18.

⁷¹ Het gaat hier om een specifieke vorm van bestuursdwang. De artt. 5:24, vierde lid, en 5:25 t/m 5:28 Awb zijn ingevolge art. 97, eerste lid, Woningwet op deze bestuursdwang-variant van overeenkomstige toepassing. Dat betekent o.m. dat kostenverhaal op de overtreder kan plaatsvinden (art. 5:25, eerste lid).

⁷² Zie de hierna nog aan de orde komende publicatieverplichting in het nieuw voorgestelde art. 100^e Woningwet.

⁷³ Zie de verschillende bestuursdwang/dwangsom-modaliteiten in art. 100d van Wetsvoorstel verbetering handhaafbaarheid en handhaving bouwregelgeving, kamerstuk 29394. Ingevolge dit artikel kan een dergelijk sanctiebesluit inhouden dat het bouwen, gebruik of slopen wordt gestaakt dan wel dat voorzieningen, met inbegrip van het slopen van een bouwwerk, gericht op het tegengaan of beëindigen van gevaar voor de gezondheid of de veiligheid worden getroffen. Het kan dus ook gaan om (tijdelijke) beheers- of ordemaatregelen. Verzuimd is deze bepaling aan de passen aan de wijzigingen en aanvullingen in de Tweede nota van wijziging (nr. 10).

⁷⁴ Met name de dwangsom wordt vanwege haar preventieve werking gezien als effectief instrument om huisjesmelkerij aan te pakken. Zie o.m. de brief van de ministers van VROM en Justitie van 8

gezien met de aanschrijfbevoegdheden van burgemeester en wethouders in artikel 14 e.v. Woningwet (treffen van voorzieningen en aanbrengen van verbeteringen).⁷⁵ Dat geldt in het bijzonder voor - de eveneens in de Rotterdamwet voorziene aanvulling van - artikel 16a, eerste lid, Woningwet (Wet Victor), door de aanschrijvingsbevoegdheid van burgemeester en wethouders met betrekking tot ingebruikgeving en overdracht van beheer van een gesloten pand ook van toepassing te verklaren op een sluiting op basis van het nieuwe artikel 97 Woningwet.⁷⁶

Op basis hiervan kan niet alleen de al dan niet bewuste verloedering van onroerende zaken worden aangepakt, maar ook het probleem van de (illegale) overbewoning met een repeterend karakter (huisjesmelkers, matrassenpanden), de grootschalige hennepcultuur en wietplantages in woningen en andere gebouwen. Wel betekent deze nieuwe sluitingsbevoegdheid dat onder omstandigheden sprake kan zijn van een samenloop van sluitingsbevoegdheden van respectievelijk de burgemeester in de artikelen 174a Gemw, 13b Opiumwet en eventuele bijzondere sluitingsbepalingen in de APV, alsmede van burgemeester en wethouders op grond van het nieuwe artikel 97 Woningwet, zij het dat de toepassingscriteria uiteen lopen.⁷⁷ Dit nog afgezien van het reguliere Awb-nalevingstoezicht op in de APV opgenomen vergunningstelsels met betrekking tot de horeca, seksinrichtingen, escortbranche, speelgelegenheden en andere uit een oogpunt van openbare orde en woon- en leefklimaat gevoelige inrichtingen.

november 2005, TK 2005-2006, 30300 XI, nr. 30, p. 5. Zie het huidige art. 5:32 Awb en art. 5:32a, tweede lid, Awb in het wetsvoorstel Vierde tranche Awb, TK 2003-2004, 29702, nrs. 1-2.

⁷⁵ Vgl. art. 21, eerste lid, Woningwet op grond waarvan degene tot wie een aanschrijving is gericht, maar ook diens rechtsopvolger, verplicht is daaraan te voldoen. Deze regel geldt ook voor de aanschrijving op grond van art. 16a Woningwet.

⁷⁶ Zie ook art. 12 van de Rotterdamwet dat voorziet in een aanvulling van art. 77, eerste lid Onteigeningswet (sub 8). Op basis hiervan kan een gemeente een gebouw, open erf of terrein als bedoeld in art. 97 Woningwet onteigenen ten behoeve van het opheffen van een overtreding, indien de toepassing van art. 16a, eerste lid, Woningwet geen uitzicht biedt op het duurzaam achterwege blijven van een dergelijke overtreding. De Onteigeningswet kent al een vergelijkbare bevoegdheid in art. 77, eerste lid, sub 7, in relatie tot de artt. 174 en 174a Gemw en 13b Opiumwet jo. 16a Woningwet.

⁷⁷ De sluitingsbevoegdheid van de burgemeester ex art. 174a, eerste lid, Gemw. (woningen, niet voor het publiek toegankelijke lokalen en bijbehorende erven) staat in het teken van de verstoring van de openbare orde. Diens sluitingsbevoegdheid als vorm van bestuursdwang op grond van art. 13b Opiumwet (voor het publiek toegankelijke lokalen en daarbij behorende erven) staat in het teken van de bestrijding van de handel in drugs, terwijl de bevoegdheidsuitoefening van de burgemeester op grond van art. 174 Gemw. op de bescherming van veiligheid en gezondheid ziet. De sluitingsbevoegdheid van burgemeester en wethouders ex het nieuwe art. 97 Woningwet heeft daarentegen betrekking op de bedreiging van leefbaarheid of gevaar voor veiligheid of gezondheid als gevolg van overtreding van de voorschriften van de Woningwet. Vgl. de werking van het specialiteitsbeginsel, als element van het legaliteitsbeginsel.

6. Wijziging van de Woningwet: verbetering handhaafbaarheid en handhaving

Naast de Rotterdamwet is nog een tweede wetsvoorstel bij de Tweede Kamer in behandeling, dat van essentiële betekenis is voor een daadkrachtig handhavingsbeleid in de achterstandswijken van de grote steden.⁷⁸ Anders dan de Rotterdamwet gaat het hier echter om generieke wetgeving, toegespitst op een integrale herziening van de handhavingssystematiek van de bouwregelgeving (Woningwet, Bouwbesluit 2003 en bouwverordening). Bij de hiermee beoogde aanscherping van de handhaafbaarheid van de Woningwet c.a. is niettemin uitdrukkelijk rekening gehouden met de grootstedelijke (veiligheids)problematiek.⁷⁹ Op dit punt ligt er derhalve een directe relatie met het onderwerp lokale veiligheid. Want zoals met de opneming van een algemene zorgplicht in artikel 1a Woningwet nog eens wordt bevestigd, is het primaire object van deze regelgeving het keren van het ontstaan of voortduren van gevaar voor de gezondheid of veiligheid, als gevolg van de staat van een bouwwerk, open erf of terrein of door het bouwen, (laten) gebruiken of slopen ervan. Het doel van dit wetsvoorstel is tweeledig, te weten: (a) verdergaande afstemming van de handhavingsbepalingen in de Woningwet op de Awb en (b) versterking van het instrumentarium ten behoeve van een effectief handhavingsbeleid.

Vervallen van aanschrijfbevoegdheden

De aansluiting bij de Awb betreft het grotendeels doen vervallen van de aanschrijfbevoegdheden in de Woningwet, door het vervangen van de huidige artikelen 13 t/m 39 Woningwet door een beperkt aantal - door burgemeester en wethouders op te leggen - bijzondere verplichtingen in de nieuwe artikelen 13, 13a⁸⁰ en 14 jo. de artikelen 14a⁸¹ en 15. Het bestaande artikel 16a (Wet Victor) wordt in het wetsvoorstel vereenvoudigd, op onderdelen aangescherpt en omgenummerd tot artikel 14 Woningwet.⁸² Het nieuwe artikel 15 voorziet in de bevoegdheid van burgemeester en wethouders om een besluit tot oplegging van een bijzondere maatregel te combineren met een hierin te integreren besluit tot toepassing van bestuursdwang of oplegging van een last onder dwangsom, gericht op naleving van het maatregelenbesluit.

In dit nieuwe handhavingssysteem wordt er overigens van uitgegaan, dat met betrekking tot de niet-naleving van de voorschriften in het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening, volstaan kan worden met de sanctiebevoegdheden in de

⁷⁸ Wijziging van de Woningwet (verbetering handhaafbaarheid en handhaving bouwregelgeving), TK 2003-2004, 29392, nrs. 1-2. Het oorspronkelijke wetsvoorstel is inmiddels gewijzigd en aangevuld door middel van een viertal (uitvoerige) nota's van wijziging (nrs. 7, 10 en 11 en 13).

⁷⁹ Zie TK 2004-2005, 29392, nr. 9, p. 2 (Nota n.a.v. het nader verslag) en nr. 12 (Verslag van een schriftelijk overleg) waarin de betekenis van het wetsvoorstel op dit punt nog eens wordt benadrukt. Vgl. de wijzigingen/aanvullingen in de Tweede nota van wijziging, nr. 10 van 30 juni 2005.

⁸⁰ Dit artikel is ingevoegd via de (eerste) Nota van wijziging, nr. 7.

⁸¹ Dit artikel is ingevoegd via de Vierde nota van wijziging, nr. 13.

⁸² Zie de tekst in het wetsvoorstel en de wijzigingen en aanvullingen in de Nota van wijziging, TK 2003-2004, 29392, nr. 7, en de Tweede nota van wijziging, nr. 10.

Awb en de Gemeentewet (artikelen 125 Gemw jo. 5:21 e.v. en 5:32 e.v. Awb). Het huidige systeem van indirecte of getrapte handhaving, waarbij pas een sanctiebesluit kan worden genomen indien niet binnen de aangegeven tijd aan een eerder aanschrijvingsbesluit is voldaan, wordt dus grotendeels losgelaten.⁸³ Burgers en ondernemers kunnen niet meer volstaan met af te wachten tot naar aanleiding van een geconstateerde overtreding, een overheidsopdracht om maatregelen of voorzieningen te treffen wordt ontvangen. In plaats daarvan kunnen zij onder het nieuwe stelsel via bestuurlijke sancties (of strafvervolgning) rechtstreeks op niet-naleving van de voorschriften of bijzondere verplichtingen worden aangesproken.

Deze stroomlijning van het gemeentelijk bouw- en woningtoezicht is van groot belang voor de gemeentebesturen van gemeenten met een grootstedelijke problematiek, omdat hun handelingsruimte om misstanden aan te pakken hierdoor substantieel toeneemt.⁸⁴ Tegelijkertijd wordt de huidige beleidsvrijheid van het gemeentebestuur ingeperkt, door via de opneming van een zorgplicht in het nieuwe artikel 100 Woningwet burgemeester en wethouders expliciet verantwoordelijk te stellen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de bouwregelgeving, onder tweedelijns toezicht (vorderingsbevoegdheid) van de minister van VROM (artikel 100b).⁸⁵

Zorgplicht en verbodsstelsel

Vanuit het perspectief van het lokale veiligheidsbeleid zijn vooral de volgende bepalingen van belang. Allereerst de reeds genoemde algemene zorgplicht van eigenaren en overige betrokkenen (bouwers, slopers, verhuurders, exploitanten

⁸³ Zie i.v.m. de grootstedelijke problematiek de volgende recente uitspraken: ABRvS 15 juni 2005, LJN: AT7420 en AT7421, deelgemeente Feijenoord/Rotterdam (kamerverhuur), ABRvS 15 juni 2005, LJN: AT7413, Haarlem (kamerverhuur) en ABRvS 19 oktober 2005, LJN: AU4602, Utrecht (staat van onderhoud en uiterlijke verschijningsvorm). Vgl. Vrznr. Rb. Utrecht 13 juli 2005, LJN: AT9326, Soest, waarin de voorzieningenrechter de figuur van de preventieve aanschrijving accepteert, naar analogie met de preventieve dwangsom.

⁸⁴ In de TK bestaat nogal wat verzet tegen het wetsvoorstel en niet zonder reden. Zo vormt de aanschrijvingssystematiek een belangrijke waarborg voor de rechtszekerheid, mede in relatie tot het (grondrechtelijk in art. 1 EP EVRM gewaarborgde) eigendomsrecht. Zie de vele open bepalingen in de bouwregelgeving en de aanvulling daarvan met een algemene zorgplicht van eigenaren en overigens bij een bouwwerk c.a. betrokkenen. Het vervallen van de aanschrijfsystematiek heeft tot gevolg dat een substantieel deel van de noodzakelijke concretisering van de bouwregelgeving op uitvoeringsniveau niet meer zelfstandig aan rechterlijke toetsing kan worden onderworpen, maar is geïntegreerd in toezichtsuitoefening en sanctietoepassing. Er is sprake van groeiende kritiek op dit toezichtsmodel, bestaande uit de combinatie van open normen (zorgplichten), toezicht en handhaving, in het bijzonder vanwege het rechtszekerheidsaspect. Het verzet richt zich met name tegen de feitelijk – al dan niet via beleidsregels - normerende functie van het toezicht.

⁸⁵ Vgl. de verplichting tot structurering en prioritering van de handhaving via de jaarlijkse bekendmaking van handhavingsvoornemens in combinatie met een verslagleggingsverplichting in art. 100c. Zie de jaarrapportages van de VROM-Inspectie met betrekking tot het (integraal) bestuurlijk toezicht op de gemeenten. Zie m.b.t. de betekenis van het tweedelijns toezicht van de VROM-Inspectie op de gemeentelijke aanpak van onrechtmatige bewoning (misbruik illegaal verblijf) i.h.b. de rapportage van de minister van V&I over de uitvoering van de verschillende maatregelen in de Illegalennota, TK 2005-2006, 29537, nr. 28, p. 5 e.v.

of beheerders)⁸⁶ in artikel 1a. Dit artikel heeft het karakter van een vangnetbepaling met een breed toepassingsbereik. Op basis hiervan kan ook worden opgetreden tegen nieuwe misstanden, die uit een oogpunt van veiligheid en gezondheid gevaarzettende situaties opleveren, zonder dat eerst een wijziging van bij of krachtens de Woningwet gegeven voorschriften noodzakelijk is.⁸⁷ De nieuw opgenomen artikelen 1b en 7b vormen de kern van het nieuwe verbodsstelsel inzake naleving van de voorschriften in het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening, aangevuld met het gewijzigde artikel 12 inzake welstandseisen. Daarnaast wordt het bouwvergunningstelsel op basis van artikel 40 Woningwet volledig gehandhaafd. In verband met de misstanden in de grote steden (creëren of in stand laten van overbewoning, onhygiënische, onveilige of overlastgevendende bewoning, grootschalige hennepsteelt) is het wetsvoorstel via de Tweede nota van wijziging⁸⁸ tijdens de behandeling ervan in de Tweede Kamer nog ingrijpend aangepast, onder meer door een uitbreiding van verboden handelingsvormen in de artikelen 1b en 7b, waaronder het “laten gebruiken” van een bouwwerk, erf of terrein in strijd met de bouwregelgeving. Deze nieuwe wetgeving verruimt derhalve de mogelijkheden van het gemeentebestuur om malafide verhuurders aan te pakken.

Zaaksgevolg door publicatie van bestuurlijke sancties

Een belangrijke vernieuwing uit een oogpunt van handhaafbaarheid is voorts het nieuwe artikel 100 e, dat bepaalt dat een besluit tot toepassing van bestuursdwang of oplegging van een last onder dwangsom⁸⁹ door inschrijving in de openbare registers zaaksgevolg krijgt,⁹⁰ dat wil zeggen verbonden wordt aan de onroerende zaak, en derhalve tevens jegens een eventuele rechtsopvolger van degene aan wie dat besluit is opgelegd en iedere verdere rechtsopvolger kan worden ten uitvoer gelegd, met inbegrip van kostenverhaal in geval van bestuursdwang.⁹¹ Tenzij bijzondere omstandigheden zich daartegen verzetten kan een dergelijk sanctiebesluit tegen die rechtsopvolger ten uitvoer worden gelegd terwijl kostenverhaal en inning van een verschuldigde dwangsom bij iedere rechtsopvolger mogelijk is. Deze voorziening komt tegemoet aan een belangrijk knelpunt in het huidige regime, waardoor handhavingsacties vaak gefrustreerd worden door een reeks eigendomsoverdrachten binnen korte tijd en/of een tussengeschoven overdracht aan een stroman. Bovendien is de

⁸⁶ De categorie normadressaten van het tweede lid is zeer breed. Het gaat om eenieder die een bouwwerk of standplaats bouwt, gebruikt, laat gebruiken of sloopt, dan wel een open erf of terrein gebruikt of laat gebruiken. Zo is het onder omstandigheden mogelijk om ook huurders en gebruikers onder art. 1a, tweede lid, aan te spreken, bijvoorbeeld in geval van illegale onderverhuur of ingebruikgeving aan derden.

⁸⁷ Zie de kritiek op deze zorgplicht van de Raad van State, nr. 4, p. 2.

⁸⁸ TK 2004-2005, 29392, nr. 10.

⁸⁹ De minister van VROM verwacht met name veel van de inzet van de preventieve dwangsom.

⁹⁰ Vgl. ook de hiervoor besproken publicatieplicht ingeval van een sluiting op grond van art. 97, tweede lid, Rotterdamwet. Deze inschrijfverplichting behoeft heroverweging omdat niet is voorzien in een correctie- of doorhalingsplicht in situaties waarin de rechtmatige toestand is hersteld.

⁹¹ Zie ook het bij de Vierde nota van wijziging (nr. 13) ingevoegde art. 14a, dat niet alleen degene tot wie een besluit ex art. 13, 13a of 14, eerste lid, is gericht verplicht om daaraan te voldoen, maar ook diens rechtsopvolger en iedere verdere rechtsopvolger.

rechtsoptvolger ook zelf aansprakelijk voor onrechtmatige acties van zijn voorganger omdat de artikelen 40, eerste lid, aanhef en sub b, 1b, tweede lid, aanhef en sub a, en 7b, tweede lid, aanhef en sub c, niet alleen het in strijd met de voorschriften in een staat brengen of te laten komen van een bestaand gebouw verbieden, maar ook het als zodanig “in stand te laten” of “te houden”.⁹²

Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving

De naleving van de bouwvoorschriften wordt niet alleen bestuursrechtelijk, maar ook strafrechtelijk gehandhaafd.⁹³ Het wetsvoorstel voorziet tevens in een uitbreiding van strafbaarstellingen in de Wet op de economische delicten met onder meer de artikelen 1a, 1b, 7b en 40, respectievelijk betreffende de zorgplicht, de voorschriften in het Bouwbesluit en de bouwverordening en het verbod om te bouwen zonder of in afwijking van een bouwvergunning. Dit betekent dat ook overtredingen van de bouwverordening terzake van overlast, overbewoning, en illegale verhuur, via het strafrecht sanctioneerbaar zijn.⁹⁴ De gewenste aanvulling van de bestaande bestuursrechtelijke herstelsancties (bestuursdwang en last onder dwangsom) met een boete-instrument lijkt er te gaan komen. Inmiddels hebben de ministers van VROM en Justitie aan de Tweede Kamer hun lichte voorkeur kenbaar gemaakt voor een door de gemeente op te leggen bestuurlijke strafbeschikking op grond van de thans nog bij de Eerste Kamer aanhangige Wet OM-afdoening,⁹⁵ in vergelijking met de opneming in de Woningwet van een bestuurlijke boete.⁹⁶

7. Nieuwe wetgevingsinitiatieven

Met de thans lopende wijziging van de Woningwet is de herziening van de bouwregelgeving nog niet afgerond. Een volgend pakket van wijzigingen staat voor 2007 op het programma. Daarin wordt onder meer voorzien in een landelijke uniformering in een nieuw Gebruiksbesluit van procedurele en technische gebruiksvoorschriften van bouwwerken die thans nog in de

⁹² Zie de aanvullingen in de Tweede nota van wijziging, nr. 10.

⁹³ Vgl. de vonnissen van de Rb. Den Haag van 6 mei 2004, LJN: AO8977 en AO8982 wegens aankoop van panden en verhuur aan illegalen. De veroordelingen waren mede op overtredingen van de bouwverordening van de gemeente Den Haag gebaseerd, met name wegens het ontbreken van een gebruiksvergunning en huisvesting van personen onder erbarmelijke omstandigheden (overbewoning).

⁹⁴ Zie ook art. 197a Sr, in het bijzonder het tweede lid waarin het uit winstbejag behulpzaam zijn van een ander bij het zich verschaffen van verblijf in Nederland strafbaar is gesteld. Malafide huiseigenaren die misbruik maken van illegaal verblijf zijn derhalve strafbaar (vgl. ook de mogelijkheid van verbeurdverklaring als bijkomende straf in art. 33 Sr). Deze strafbepaling wordt gezien als strafrechtelijk sluitstuk van een integrale lokale (gemeentelijke) ketengerichte aanpak van illegaal verblijf (TK 2005-2006, 30300 XI, nr. 30, p. 10).

⁹⁵ Zie art. 257ba, eerste lid, in de nieuwe titel IVA Vervolging door een strafbeschikking in het Wetboek van Strafvordering, Wetsvoorstel OM-afdoening, EK 2004-2005, 29849, A. Ingevolge dit artikel kan bij Amvb aan daartoe aan te wijzen lichamen of personen, met een publieke taak, binnen daarbij gestelde grenzen de bevoegdheid worden verleend een strafbeschikking uit te vaardigen.

⁹⁶ Zie de brief van de ministers van VROM en Justitie van 8 november 2005, TK 2005-2006, 30300 XI, nr. 30, p. 10 en de notitie van de minister van Justitie over de keuze tussen sanctiestelsels van diezelfde datum, TK 2005-2006, 29849, nr. 30.

gemeentelijke bouwverordeningen zijn opgenomen.⁹⁷ Ook zullen de voorschriften over brandveiligheid hierin worden opgenomen. Tegelijkertijd heeft de minister de bal richting gemeenten gespeeld, vooral waar het gaat om de aanpak van malafide huiseigenaren. Gemeenten dienen zelf in de lokale bouwverordening vast te leggen wanneer sprake is van overbewing (matrassenpanden).⁹⁸ De noodzaak van gemeentelijk initiatief geldt ook voor de leefmilieuverordening en andere gemeentelijke instrumenten, zoals het verplicht stellen van gebruiksvergunningen voor nader te definiëren gebouwen. Naast de Woningwet is ook de thans lopende herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening nog van belang, met name vanwege de hierin opgenomen stroomlijning van de planprocedures.⁹⁹ Want een deel van de oplossing van de grootstedelijke problematiek wordt in een herstructurering van de woningvoorraad gezocht. Dat betekent dus planvorming en bouwen. Ook voor deze wet geldt dat nieuwe wijzigingsvoorstellen in voorbereiding zijn, primair toegesneden op de invoering van een omgevingsvergunning.¹⁰⁰ Hiervoor is de betekenis van de leefmilieuverordening reeds aan de orde gekomen als belangrijk instrument om het economisch en sociaal verval in binnenstedelijke gebieden te keren, met name via regulering van growshops, coffeeshops, belwinkels, uitzendbureautjes en sekswinkels. Die regelingsbevoegdheid op basis van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing krijgt een facelift en zal op termijn in de nieuwe WRO worden geïncorporeerd, onder intrekking van de Wsdv. De mogelijkheden die de huidige leefmilieuverordening biedt op het punt van gebruiksvoorschriften gaan dan over naar het bestemmingsplan.¹⁰¹ Hieruit blijkt, dat ook het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium als pijler van het lokaal veiligheidsbeleid aan belang wint.

De noodzaak van een kwaliteitsslag

Met de Rotterdamwet en de lopende wijziging van de Woningwet krijgt het gemeentebestuur ruime bevoegdheden om misstanden daadwerkelijk te lijf te gaan en oude stadswijken in sociaal-economische zin te herstructureren. Tegelijkertijd zal de complexiteit van de Woningwet hierdoor toenemen, mede in het licht van de grondrechtelijke aspecten van deze materie. Zo wordt door het grotendeels vervallen van het aanschrijfstelsel en de invoering van een algemene zorgplicht onmiskenbaar ingeboet op rechtszekerheid. Het nieuwe regime is dus beduidend conflictgevoeliger dan het bestaande. Vanwege de weinig gestructureerde realisering van de verschillende onderdelen van deze wetgeving is het wenselijk om de vernieuwde Woningwet nog eens aan een

⁹⁷ Brief van de minister van VROM van 23 mei 2005, TK 2004-2005, 28325, nr. 17, Bouwregelgeving 2002-2006.

⁹⁸ TK 2005-2006, 30300 XI, nr. 30, p. 5-6.

⁹⁹ Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening), TK 2002-2003, 28916, nrs. 1-2, sindsdien gewijzigd via vier nota's van wijziging, nrs. 5, 9, 11 en 15. Dit wetsvoorstel is nog in behandeling bij de Tweede Kamer.

¹⁰⁰ Zie het Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving, kamerstuk 29383, i.h.b. nr. 37.

¹⁰¹ TK 2004-2005, 30091, nr. 8 (Rotterdamwet), Nota n.a.v. het verslag, p. 7. Zie ook de MvT bij het wetsvoorstel Wijzigingen en diverse wetten op het terrein van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer, TK 2004-2005, 30134, nr. 3, p. 7.

volledige kwaliteitsslag te onderwerpen. Hoewel niet in de plannen opgenomen, biedt het reeds aangekondigde wetgevingsprogramma hiertoe een goede gelegenheid. Het alternatief is een verhoogde werklast van de bestuursrechter en een noodzakelijkerwijs langere periode van uitkristallisering van normen, taken en bevoegdheden.¹⁰²

8. De gemeentelijke gegevenshuishouding

Een belangrijke voorwaarde voor een succesvol handhavingsbeleid is, dat de gemeentelijke informatievoorziening op orde is. Wat het toezicht betreft moet daarbij worden onderscheiden tussen de structurele gegevensverwerking en de specifieke gegevensverzameling op grond van de onderzoeksbevoegdheden in afdeling 5.2 Awb jo. de sectorwetgeving. De eerste categorie valt uiteen in enerzijds de basisregistraties, in het bijzonder de GBA, de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, en anderzijds de “objectregistraties”, dat wil zeggen de verschillende functionele, op de uitvoering van bepaalde taken/wetten toegesneden gegevensbestanden. De GBA, andere basisregistraties zoals het handelsregister en het kadaster, en de gemeentelijke uitvoeringsregistraties spelen een belangrijke rol in het toezicht, zowel preventief als repressief. Bestandsvergelijkingen (koppelingen) zijn een belangrijk – en in toenemende mate geaccepteerd – instrument om toezicht uit te oefenen en wetsovertredingen te sanctioneren. Soms bevat de sectorwet een specifieke grondslag in de vorm van informatieverplichtingen, in andere gevallen kan de grondslag worden gevonden in de artikelen 8, aanhef en sub c en f, en 9 Wet bescherming persoonsgegevens. Daarnaast is sprake van gegevensverwerking in het kader van de toezichtsuitoefening, al dan niet in samenwerking met andere (gemeentelijke of rijks-)toezichthouders, de politie en eventueel derden, zoals de woningcorporaties. In die gevallen is de beschikbaarheid van informatie in de vorm van gegevensuitwisseling en gezamenlijke gegevensverwerking mede afhankelijk van wettelijke inlichtingenverplichtingen en -bevoegdheden en daarop gebaseerde convenanten in het kader van handhavingsarrangementen. Het sluitstuk van de gegevensverzameling zijn de informatieverplichtingen jegens toezichthouders in afdeling 5.2 Awb (artikelen 5:16, 5:16a, 5:17 jo. 5:20 Awb). In die gevallen staat de - aanvullende - gegevensverzameling in het teken van het onderzoek in concreto.

Versterking van de gemeentelijke informatievoorziening

Naast de hiervoor beschreven uitbreiding van handhavingsbevoegdheden is in de afgelopen periode tevens geïnvesteerd in een versterking van de gemeentelijke informatievoorziening. Daarin zijn drie thema's te onderscheiden.

¹⁰² Het spreekt vanzelf dat de uitoefening van deze verantwoordelijkheden veronderstelt dat door in voldoende mate beschikbare, goed gekwalificeerde toezichthouders in voldoende mate toezicht wordt uitgeoefend, ook al gaan de kamerstukken daar niet expliciet op in. Zie daarover L.J.J. Rogier in deze bundel.

Allereerst de uitbreiding en modernisering van de basisregistraties als onderdeel van de invoering van een stelsel van basisregistraties. Een tweede lijn is het wegnemen van wettelijke belemmeringen van gegevensuitwisselingen, zowel tussen bestuursorganen onderling als tussen bestuursorganen en de politie. De derde lijn betreft de ondersteuning van gemeenten met betrekking tot het gebruik van bestaande informatiebevoegdheden in wet- en regelgeving (handreikingen, best practices).

Basisregistraties

Het huidige informatiebeleid is gericht op de (geleidelijke) invoering van een breed stelsel van basisregistraties op basis van een reeks zelfstandige informatiewetten.¹⁰³ Onderdeel daarvan is de modernisering en herregulering van reeds bestaande basisregistraties, met name de GBA, het handelsregister, het kadaster en het kentekenregister. De herstructurering van de gegevenshuishouding binnen de overheid staat mede in het teken van een verbeterde handhaving, met name door een grotere beschikbaarheid en kwaliteit van gegevens. Uit een oogpunt van het lokaal veiligheidsbeleid is vooral de modernisering van de GBA¹⁰⁴ en de geplande invoering van de (gemeentelijke) basisregistraties van adressen en gebouwen van belang.¹⁰⁵ Ook ziet het er naar uit dat gemeentebesturen in geval van handhavingstaken ruimere bevoegdheden krijgen met betrekking tot het gebruik van het kentekenregister.

Uitbreiding van informatiebevoegdheden

In de afgelopen periode zijn op onderdelen ook de gemeentelijke informatiebevoegdheden uitgebreid, met name door herziening en aanvulling van de sectorwetgeving. Dit is een doorgaand proces, in wisselwerking met gebleken informatiebehoefte in de handhavingspraktijk. Een nieuw element hierin is de facilitering van integrale toezichtsuitoefening en de bijbehorende gegevensuitwisseling.¹⁰⁶ Daarnaast is in artikel 5:16a jo. de Wet op de identificatieplicht een identificatieplicht (toonplicht) jegens toezichthouders ingevoerd en is voorts in de Wet Bibob aan gemeentebesturen een aanspraak op integriteitsinformatie omtrent personen, instellingen en bedrijven toegekend. Een belangrijke factor is voorts de uitbreiding van het verstrekkingenregime in het Wetsvoorstel politiegegevens in vergelijking met de huidige Wet politieregisters.¹⁰⁷ Op grond van de artikelen 19 en 20 jo.21 van deze nieuwe

¹⁰³ Zie met name de Nota basisregistraties en de aanbiedingsbrief van 30 augustus 2004 van de minister van BVK, TK 2003-2004, 29362 en 26387, nr. 20. Met de invoering van een stelsel van (geautomatiseerde) basisregistraties wordt met name beoogd: kostenbesparingen binnen de overheid, verbetering van de handhaving en vermindering van de administratieve lastendruk.

¹⁰⁴ Zie de brief van de minister van BVK van 18 november 2005, TK 2005-2006, 27859, nr. 5.

¹⁰⁵ Zie de brief van de ministers van VROM en BVK van 15 juni 2004, TK 2003-2004, 26387, nr. 22.

¹⁰⁶ Zie als illustratie de bij aanvaarding van het amendement-Verburg ingevoegde bepaling in artikel 62 Wet Suwi, die het mogelijk maakt bij Amvb te regelen dat opsporingsdiensten en toezichthouders binnen de grenzen van hun informatiebevoegdheden toegang krijgen tot de elektronisch infrastructuur van gegevensuitwisseling in de sociale zekerheid (CWI, UWV, SVB en gemeenten). Zie TK 2003-2004, 29513, nr. 14 en Hand. TK 2004, p. 86-5516.

¹⁰⁷ Voorstel van wet politiegegevens, TK 2005-2006, 30327, nrs. 1-2.

wet worden de incidentele en structurele verstrekingsbevoegdheden met betrekking tot de politieke informatie aan bestuursorganen (artikel 19) en (lokale) samenwerkingsverbanden waarin de politie participeert (artikel 20) aanzienlijk uitgebreid. Criterium van verstrekking is, dat sprake moet zijn van een zwaarwegend algemeen belang, gekoppeld aan een aantal doelcriteria, waaronder het handhaven van de openbare orde en het uitoefenen van toezicht op het naleven van de regelgeving.

Een onderbelicht element is de vraag of informatiebesluiten op grond van deze artikelen openstaan voor bezwaar en beroep van derden, waaronder het gemeentebestuur, op grond van de Awb. Artikel 1:6 Awb lijkt hier niet aan in de weg te staan. Duidelijk is dat het wetsvoorstel politiegegevens hier niet van uit gaat, omdat de beslissing op een inzage- of correctieverzoek van betrokkene ex artikel 29, eerste lid, van het wetsvoorstel zelfstandig als besluit in de zin van de Awb is aangemerkt. Tegelijkertijd kunnen aan de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak inzake de Wob en de Wbp overtuigende argumenten worden ontleend dat een weigering van een verzoek om verstrekking van politieke gegevens als Awb-besluit moet worden aangemerkt en niet als feitelijke handeling.¹⁰⁸ Voor de gemeentebesturen wordt dit dus een kwestie van bestuursrechtelijk uitprocederen.

Een versterking van de informatiepositie van het gemeentebestuur ten opzichte van de politie is met name van belang uit een oogpunt van bewijslevering bij het opleggen van sanctiebesluiten (intrekking vergunning, sluiting). In dat verband is opmerkelijk, dat in de Wet cameratoezicht in artikel 151c, zevende lid, Gemw is bepaald, dat de vastgelegde beelden een tijdelijk register in de zin van de Wet politieregisters zijn, dat ten dienste staat van de politietaak. Het gemeentebestuur is dus afhankelijk van de medewerking van de politie, binnen (thans nog) de nauwe grenzen van het verstrekkingregime in de Wet politieregisters, om overlastsituaties in het publiek domein vast te kunnen stellen, bijvoorbeeld van horeca-inrichtingen en coffeeshops. Datzelfde geldt voor het constateren van andere overtredingen, zoals het negeren van verblijfsverboden. Wat de Wet cameratoezicht betreft hinkte de wetgever op twee benen. Anders dan de opneming ervan in de Gemeentewet en de betrokkenheid van gemeenteraad en de burgemeester suggereert, gaat het hier niet om een gemeentelijke informatieregeling, maar om een politieke. Het regime in de Wet cameratoezicht is vanuit het perspectief van het lokaal veiligheidsbeleid onvoldoende doordacht.

Gebruik van bestaande informatiebevoegdheden

Kern van de gemeentelijke taak in het lokaal veiligheidsbeleid is de aanpak van drugspanden, wietplantages in woonhuizen, malafide huiseigenaren en illegale bewoning. Een handhavingsprobleem is derhalve tevens een samenwerkings- en een informatieprobleem. Voor een effectieve handhaving is het gemeentebestuur

¹⁰⁸ Zie met name de kwalificatie van een beslissing tot gegevensverstrekking op grond van art. 8, aanhef en sub e, Wbp als besluit in ABRvS 2 juli 2003, JB 2003, 228.

tevens aangewezen op samenwerking met (bona fide) huiseigenaren, woningcorporaties en particuliere verhuurders. Een succesvol wijkbeheer is in sterke mate afhankelijk van huiseigenaren die hun panden actief beheren, hun huurders kennen, de onderhoudstoestand bewaken en misstanden (drugs, wietsplantages en doorverhuur) sanctioneren door huuropzegging en huisuitzetting. Dit is de privaatrechtelijke pijler van het lokaal veiligheidsbeleid. De noodzaak van samenwerking en gegevensuitwisseling van de gemeente, de politie en huiseigenaren is inmiddels breed geaccepteerd. Tegelijkertijd is sprake van een belangrijk informatieprobleem. In de eerste plaats de vraag of en zo ja welke gegevens mogen worden uitgewisseld, mede in het perspectief van privacy en gegevensbescherming (Wbp en Wpolr). In de tweede plaats de vraag wat de staat is van de gemeentelijke gegevenshuishouding.

Via de GBA worden de gemeenten geacht hun (legale) inwoners geregistreerd te hebben,¹⁰⁹ zowel op naam als op adres. Met name in de grote steden is de GBA echter sterk vervuild, niet alleen door de mobiliteit van groepen inwoners en de niet-naleving van wettelijke meldingsplichten, maar ook vanwege “verwaarlozing” door onvoldoende te voorzien in binnengemeentelijke terugkoppeling van gebleken fouten.¹¹⁰ Bovendien hebben de (grote) gemeenten nauwelijks zicht op het feitelijk gebruik van een belangrijk deel van de sociale woningvoorraad. Inmiddels is het nieuwe begrip “woonfraude” gangbaar, dat staat voor onrechtmatige bewoning op basis van doorverhuur door huurders. Een vergelijkbaar probleem is het gebruik van woningen voor andere doeleinden, met name voor de wietteelt. Met name de grootstedelijke gemeenten kampen derhalve met forse informatie(bewijs)problemen. De uitoefening van bevoegdheden om de gemeentelijke gegevenshuisvesting, primair de GBA, op een aanvaardbaar niveau te krijgen roept privacykwesties op. Daarbij gaat het met name om de rechtmatigheid van feitelijke controle door middel van huisbezoek en koppeling van gegevensbestanden, ook met die van derden, zoals huiseigenaren en energieleveranciers.

Bij de behandeling van de Rotterdamwet en de herziening van de Woningwet is in de discussie in Tweede Kamer met de ministers van VROM en van Justitie de nadruk steeds sterker komen te liggen op het juridische instrumentarium om malafide huiseigenaren en doorverhuur aan te pakken. Die discussies zijn relevant vanwege de min of meer breed gedeelde rechtsopvattingen over methoden en technieken van toezicht en handhaving. Niet alleen in abstracto, maar toegespitst op een aantal concrete samenwerkingsprojecten (best practices). Ook dit is rechtsontwikkeling - toegespitst op (her)interpretatie van bestaande informatiebevoegdheden en een geactualiseerde belangenafweging - en

¹⁰⁹ Inmiddels is bij het ministerie van Justitie ook een basisregistratie voor niet-ingezetenen in voorbereiding, waarvan nog niet duidelijk is of daar ook illegalen (illegale kinderen) in geregistreerd zullen worden.

¹¹⁰ Vgl. het dienstenpatroon van het gemeentelijk apparaat en de hiermee samenhangende ambtelijke bevoegdheidsverdeling en “eilandenautomatisering”.

verspreid via handreikingen aan gemeenten.¹¹¹ Een aantal punten valt in het bijzonder op. Het uitgangspunt van integrale inspecties (interventieteams)¹¹² en de uitwisseling van bestanden en van vermoedens van fraude, vooral in het kader van handhavingsarrangementen, krijgt brede steun. De methode van huisbezoek stuit niet (meer) op bezwaren.¹¹³ De binnengemeentelijke bestandsvergelijking is een geaccepteerde methode om de GBA te actualiseren en woonfraude en illegale bewoning op te sporen.¹¹⁴ Gegevensuitwisseling op basis van de GBA met woningverhuurders geldt als toegestaan, zij het met restricties voor de particuliere verhuurders.¹¹⁵ Tevens wordt ingezet op methoden van toezicht en handhaving van de Wet GBA, zoals de gecontroleerde inschrijving per adres (huisbezoek)¹¹⁶ en het betrekken van de verhuurder bij de inschrijving in de GBA (gegevensuitwisseling).¹¹⁷ Bij de herziening van de Wet GBA zal hiervoor, voor zover nodig, een wettelijke grondslag gecreëerd moeten worden. Daarnaast wordt de mogelijkheid van nadere verplichtingen van verhuurders opgehouden, zoals de verplichting om periodiek eigen woningen te controleren op onderhuur.¹¹⁸

Een afzonderlijk probleem is dat van de huisvesting van illegalen. Ook in dat geval is sprake van onrechtmatige bewoning en eventuele woonfraude.¹¹⁹ De GBA biedt dan echter geen oplossing en evenmin bestandsvergelijking. Er is echter wel een relatie omdat bij controle ter plaatse (huisbezoek) kan blijken dat aangetroffen bewoners illegale vreemdelingen zijn. Vandaar de nadruk vanuit het illegalenbeleid op de wenselijkheid van geïntegreerd toezicht, waarbij ook de Vreemdelingenpolitie in het team participeert.¹²⁰ Vanuit deze invalshoek

¹¹¹ Zie de door de minister van VROM aan de gemeenten gezonden Handreiking "Aanpak onrechtmatige bewoning", die bedoeld is voor gemeenten, corporaties en particuliere verhuurders, Brief van de minister van VROM van 9 juni 2005, TK 2004-2005, 29800 XI, nr. 128.

¹¹² Vgl. ook de Jaarrapportage van de VROM-Inspectie, TK 2004-2005, 29800 XI, nr. 125 (par. 2.5).

¹¹³ Zie m.b.t. de gevoeligheid van controle op de leefsituatie van bijstandsgerechtigden: CRvB 7 maart 2005, JB 2005, 154 m.nt. G. Overkleef-Verburg. Alleen het binnentreden roept vragen op. Zie daarover paragraaf 9.

¹¹⁴ Zie TK 2004-2005, 29800 XI, nr. 80, p. 2 en 4, TK 2004-2005, 29537 en 29800 XI, nr. 27, p. 7, TK 2004-2005, 29800 XI, nr. 112, p. 3 en 6, TK 2005-2006, 30300 XI, nr. 30, p. 9-10.

¹¹⁵ Zie i.h.b. TK 2005-2006, 30300 XI, nr. 30, p. 3-4 en TK 2004-2005, 29800 XI, nr. 80, p. 1-2.

¹¹⁶ De gemeente Rotterdam kent een systeem van adrescontrole bij inschrijving in de GBA, waarbij wordt gecontroleerd op illegale bewoning (bestandenaanpak).

¹¹⁷ Zie TK 2004-2005, 29537 en 29800 XI, nr. 27, p. 4-5. Het opleggen van de verplichting aan verhuurders van woonruimte om de verblijfstatus van (nieuwe) huurders vast te stellen wordt betrokken bij de herziening van de Huisvestingswet (p. 8).

¹¹⁸ Vgl. TK 2004-2005, 29800 XI, nr. 80, p. 1-2.

¹¹⁹ Zie ook art. 197a WvS, de strafbaarstelling van facilitering van illegaal verblijf. Vgl. het algemeen overleg van 8 augustus 2005, TK 2004-2005, 29537 en 29800 XI, nr. 27, p. 2, en de brief van de minister van Justitie van 26 april 2005, TK 2004-2005, 29537, nr. 25, p. 2.

¹²⁰ Toezichthouders op grond van de Vreemdelingenwet zijn bij huisbezoek aan extra-toetredingseisen gebonden, die uitgaan boven die in de Algemene wet op het binnentreden. Ingevolge art. 53, eerste lid, Vreemdelingenwet kunnen ambtenaren die belast zijn met vreemdelingentoezicht een woning zonder toestemming van de bewoner betreden, "indien er op grond van feiten en omstandigheden, naar objectieve maatstaven gemeten, een redelijk vermoeden bestaat dat op deze plaats een vreemdeling verblijft die geen rechtmatig verblijf heeft". De vreemdelingenpolitie kan derhalve pas in actie komen wanneer door andere toezichthouders illegale bewoning/verblijf is vastgesteld. Zie de jurisprudentie genoemd in paragraaf 9.

wordt de mogelijkheid van nieuwe wetgeving opengehouden, vooral waar het gaat om de toegang tot gegevens en het opheffen van belemmeringen van gegevensuitwisseling.¹²¹

Beleidsinformatie en prestatieverantwoording

Afgezien van de operationele functie van de gegevensverwerking, waarbij het aankomt op de bruikbaarheid en betrouwbaarheid van de gebruikte gegevens, heeft de gemeentelijke gegevensverwerking tevens tot doel het voorzien in betrouwbare beleidsinformatie over de veiligheidssituatie, als onderdeel van een systeem van concretisering van doelstellingen en prestatieverantwoording. De Algemene Rekenkamer toetst op beide criteria. Uit zijn rapport “Aanpak lokaal veiligheidsbeleid” van april 2005 blijkt, dat daarbij wordt samengewerkt met gemeentelijke rekenkamers (art. 182 e.v. Gemw), in dit geval met de Rekenkamer Rotterdam.¹²² De Rekenkamer concludeert hierin dat het veiligheidsbeleid op rijksniveau in veel gevallen scherper moet worden uitgewerkt in termen van concrete, meetbare en controleerbare afspraken met de veiligheidspartners afzonderlijk,¹²³ uitgaande van een regierol van de gemeenten. Duidelijk is dat de Algemene Rekenkamer ook de gemeentelijke rekenkamers op deze koers wil krijgen, zodat via deze lijn van het comptabiliteitstoezicht - zowel op rijks- als op gemeentelijk niveau - de democratische verantwoording voor de effectuering van het lokaal veiligheidsbeleid is verzekerd.

9. Bijzondere aspecten van toezicht, de interventieteams

De wijze waarop het nalevingstoezicht in het lokaal veiligheidsbeleid wordt uitgeoefend staat onder invloed van de (veranderende) opvattingen in de achterliggende periode over wat als goed toezicht geldt en als zodanig is vastgelegd in de zogenaamde beginselen van goed toezicht. Naar huidige inzichten staat daarin de samenwerking van en gegevensuitwisseling van toezichthouders voorop. Dit denken over de inrichting en bewerktuiging (professionalisering) van het toezicht is op rijksniveau ingebed in de ontwikkeling van de Kaderstellende visie op toezicht¹²⁴ en de daaraan ten grondslag liggende rapporten. Inmiddels is de organisatie van de toezichtsuitoefening tevens een belangrijk thema van administratieve lastenreductie. Hoewel de beleidsontwikkeling met betrekking tot de inrichting van het nalevingstoezicht zich primair op rijksniveau afspeelt, toegespitst op het functioneren van de rijksinspecties, is de doorwerking ervan naar lokaal niveau onmiskenbaar. Al was het maar dat op gemeentelijk niveau ook rijksinspecties

¹²¹ Zie de voortgangsrapportage van de minister van V&I van 22 november 2005, TK 2005-2006, 29537, nr. 28, p. 10-11 (Illegalennota).

¹²² Aanpak lokaal veiligheidsbeleid, aanbiedingsbrief van 19 april 2005 en rapport, TK 2004-2005, 30085, nrs. 1-2.

¹²³ De Algemene Rekenkamer hanteert hierbij de zgn. SMART-eisen. De doelstelling moet zijn: specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch en tijdgebonden (rapport p. 14).

¹²⁴ Brief van 20 juni 2001 en Nota, TK 2000-2001, 27831, nr. 1.

actief zijn en samenwerking zoeken. In de recent door de minister van BVK naar de Kamer gestuurde toezichtvisie “Minder last, meer effect”¹²⁵ valt vooral de actielijn “minder toezichtslast door betere samenwerking van rijksinspecties” op. Er is een project samenwerkende inspecties, waarvan de minister van VROM voortrekker is.¹²⁶ Daarin zal ook worden nagegaan wat de juridische belemmeringen op samenwerking zijn. In deze nieuwe toezichtvisie zijn tevens een drietal nieuwe beginselen van goed toezicht geformuleerd. In totaal gelden thans zes principes van goed toezicht. Toezicht moet niet alleen voldoen aan de criteria: onafhankelijk, transparant en professioneel, maar wordt tevens afgemeten aan de principes: selectief, slagvaardig en samenwerkend. In het bijbehorende rapport wordt het beginsel van samenwerking nader uitgewerkt. Daarbij wordt onder meer gedacht aan informatie-uitwisseling tussen toezichthouders, waaronder het uitwisselen van risicoprofielen, het met of namens elkaar toezicht houden en een betere ketenhandhaving (p. 22). Het beginsel van samenwerking komt ook in de rapporten van de Algemene Rekenkamer terug, zij het aangeduid met de term integraliteit.¹²⁷

Het werken met interventieteams, ook op lokaal niveau, spoort met deze ontwikkeling. De aard van de samenwerking kan zowel structureel als incidenteel zijn. Een voorbeeld van een ad hoc samengesteld interventieteam is het samenwerkingsverband van de gemeente, Belastingdienst, politie en Arbeidsinspectie, dat eind september een met de nodige publiciteit omgeven - straatgericht - controleproject in Utrecht uitvoerde (Amsterdamsstraatweg).¹²⁸ Een vorm van structurele samenwerking is het sinds 1 januari 2004 werkzame landelijk dekkend netwerk van regionale interventieteams (RIF) op het terrein van belastingen en sociale zekerheid.¹²⁹ In de regionale projectteams participeren de Belastingdienst, UWV, SVB, Arbeidsinspectie, OM en gemeenten. De activiteiten van deze interventiestructuur zijn uitgebreid tot illegale tewerkstelling op grond van de Wet arbeid vreemdelingen (en mensenhandel), onder uitbreiding van participatie met de

¹²⁵ Brief van de minister van BVK van 12 oktober 2005, TK 2005-2006, 27831, nr. 15 met als bijlage het rapport “Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht”.

¹²⁶ Zie ook de brief van de minister van VROM van 30 mei 2005, TK 29800 XI, nr. 125 met een reactie op de Jaarrapportage 2004 van de VROM-Inspectie.

¹²⁷ Brief van 19 april 2005 en Rapport “Aanpak lokaal veiligheidsbeleid”, TK 2004-2005, 30085, nrs. 1-2, p. 13.

¹²⁸ Volkskrant 30 september 2005. Een vergelijkbaar toezichtsproject werd in Amsterdam-Zuidoost (wijk Ganzenhoef) uitgevoerd. In dat geval ging het om samenwerking van de douane, de Arbeidsinspectie, woningcorporaties en particuliere beveiligingsdiensten. Volkskrant 22 oktober 2005.

¹²⁹ Zie de brief van de staatssecretaris van SZW van 23 mei 2003, TK 2002-2003, 17050, nr. 248. Vgl. art. 62, vierde lid, Wet Suwi met betrekking tot de mogelijkheid van toegang tot de elektronische infrastructuur (aanvaarding amendement-Verburg, TK 2003-2004, 29513, nr. 14). Zie voorts het Organisatie-, mandaat- en volmachtbesluit UB 2004 van SZW, Stert. 2004, 235, waarin de ondersteuning van het landelijk dekkend netwerk van multidisciplinaire interventieteams, die zwart werk, illegale arbeid, sociale zekerheids- en fiscale fraude op gecoördineerde wijze bestrijden, als zelfstandige taak is gedefinieerd.

Vreemdelingenpolitie.¹³⁰ Op lokaal niveau, met name bij de aanpak van malafide huiseigenaren en illegale bewoning, is sprake van wisselende samenwerkingsverbanden. Toezicht via integrale inspecties op lokaal niveau vindt echter brede instemming en wordt ook actief gestimuleerd, onder meer via het bestuurlijk toezicht van de VROM-Inspectie.¹³¹ Zie de brief van de ministers van VROM en van Justitie van 8 november 2005 aan de Tweede Kamer,¹³² waarin de wenselijkheid van integrale – door gemeenten gecoördineerde – inspecties bij de bestrijding van onrechtmatige bewoning nog eens wordt benadrukt: “Door de acties integraal uit te voeren is er een breder (sanctie)instrumentarium beschikbaar. Dergelijke acties leiden tot een efficiënter en effectiever optreden en hebben naar verwachting meer resultaat en werken preventief” (p. 7-8). Gemeenten kunnen daarbij handhavingsarrangementen maken met politie, het OM, de Belastingdienst, VROM-IOD, sociale diensten, andere uitkeringsinstanties en eventueel corporaties en energiebedrijven, aldus deze brief. Aldus kan de controle op de huisvestingsvergunning, de inschrijving in de GBA, controle op uitkeringen en controle van het huurcontract worden gecombineerd. Op dit punt wordt met instemming verwezen naar lopende samenwerkingsverbanden in Amsterdam, Rotterdam en Utrecht.

Deze ontwikkeling van gecombineerde toezichtsuitoefening is nog nauwelijks neergeslagen in de jurisprudentie. In de twee gepubliceerde uitspraken waarin het Interventieteam Illegaliteit een rol speelde, resulteerde één in een onbevoegdheidsverklaring van de voorzieningenrechter omdat de rechtmatigheid van de controlebevoegdheid op grond van de Wet arbeid vreemdelingen wegens het ontbreken van een besluit niet getoetst kon worden,¹³³ terwijl in de tweede zaak de onrechtmatigheid van het onderzoek niet gesteld was.¹³⁴ Niettemin zijn uit de jurisprudentie wel elementen te lichten die illustreren waar vanuit een juridische optiek de risico's zitten. Die houden primair verband met de eisen van binnentreding in de Algemene wet op het binnentreden jo. de vereiste grondslag hiervan in Awb (artikel 5:15) en sectorwetgeving en eventuele bijzondere voorwaarden, zoals op grond van artikel 53 Vreemdelingenwet.

Ingevolge artikel 4 Awbi kan een machtiging tot binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoners uitsluitend worden gegeven aan degene die daartoe bij of krachtens de wet bevoegd is verklaard. Ingevolge artikel 8, tweede lid, Awbi kan een aldus gemachtigde zich door anderen doen

¹³⁰ TK 2005-2006, 29537, nr. 28, p. 10. Zie ook de brief van de minister van V&I van 1 april 2005, TK 2004-2005, 29344, nr. 40, m.b.t. het advies “Terugkeer: de internationale aspecten” van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken. Vgl. als zienswijze van de staatssecretaris van SZW, TK 2004-2005, 17050, nrs. 278 en 300.

¹³¹ Zie ook het rapport van de VROM-Inspectie “Bestrijding van onrechtmatige bewoning (waarom en hoe) Achtergronden, instrumenten, best practices” van 18 november 2004, bijlage bij TK 2004-2005, 29800 XI, nr. 75.

¹³² TK 2005-2006, 30300 XI, nr. 30. Zie voorts: TK 2004-2005, 29800 XI, nr. 80, p. 3.

¹³³ Vrznr. Rb. Den Haag 17 november 2004, LJN: AR7027.

¹³⁴ Vrznr. Rb. Den Haag 21 december 2004, LJN: AR8819.

vergezellen, voor zover dit voor het doel van het binnentreden redelijkerwijs is vereist en de machtiging dit uitdrukkelijk bepaalt. Uit de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak blijkt, dat wanneer een woning eenmaal rechtmatig is binnengetreten, door toestemming van de bewoner of op grond van een machtiging, ook andere bevoegdheden uitgeoefend mogen worden dan waarvoor de binnenkomst is toegestaan. Dat geldt ook voor degene die de toezichthouder vergezelde, zoals een politiefunctionaris. Zie hieromtrent de uitspraak van de ABRvS van 28 april 2005 over de hiervoor reeds genoemde inschrijfcontrole op de GBA in Rotterdam.¹³⁵ De casus was als volgt. De bewoner heeft de gemeente-ambtenaar en de begeleidende politieambtenaar ten behoeve van de verificatie van GBA-gegevens toestemming gegeven binnen te komen. Bij de gemeente-ambtenaar rees bij controle het vermoeden van illegaal verblijf, waarop de begeleidende politieambtenaar werd geïnformeerd, die betrokkene vervolgens kon staande houden op grond van een redelijk vermoeden van illegaal verblijf. Anders dan de rechtbank Rotterdam, oordeelde de Afdeling, dat de tekst van artikel 1, eerste lid, Awbi, noch de wetsgeschiedenis van die bepaling, grond biedt voor het oordeel “dat degene die in het kader van de uitoefening van een bepaalde bevoegdheid rechtmatig is binnengetreten vervolgens geen andere, hem toekomende, bevoegdheid mag uitoefenen” (r.o. 2.4).¹³⁶ Deze uitspraak staat op gespannen voet met het rechtsbeginsel van détournement de pouvoir (vgl. artikel 3:3 Awb) jo. de artikelen 3, tweede en derde lid, en 6, eerste lid, aanhef en sub c, Awbi. Vergelijk de uitspraak van de rechtbank Roermond van 14 maart 2005,¹³⁷ waarin de bestuursrechter de afgegeven machtiging toetst op oneigenlijke afgifte en gebruik. De burgemeester had de machtiging gebaseerd op de Woningwet, oneigenlijk omdat controle op basis van deze wet niet het doel was. Dat was de controle op naleving van de gebruiksvoorschriften in het bestemmingsplan (detailhandelsactiviteiten vanuit een woning) op grond van de WRO. De keuze voor een machtiging op grond van de Woningwet had ermee te maken, dat de WRO geen zelfstandige grondslag van binnentreding kent en een hierop gebaseerde machtiging in verband met artikel 4 Awbi derhalve niet mogelijk is. Ook heeft de bestuursrechter gecontroleerd of inderdaad sprake is van begeleiding van een bevoegde toezichthouder. Een zelfstandig binnentreden van een dergelijke hulppersoon is niet toegestaan.¹³⁸ Een neveneffect van deze afdelingsuitspraak is, dat wanneer de Vreemdelingenpolitie in interventieteams participeert, de bijzondere binnentredingsbescherming in artikel 53, eerste lid, Vreemdelingenwet nauwelijks zelfstandige betekenis meer heeft.

¹³⁵ ABRvS 28 april 2005, JV 2005, 277 m.nt. PJAMB.

¹³⁶ Vgl. Rb. Den Haag 30 oktober 2000, LJN: AA9202.

¹³⁷ Rb. Roermond 14 maart 2005, LJN: AT0124.

¹³⁸ Vgl. Rb. Den Haag 6 januari 2004, LJN: AO7395, betreffende de integrale controle in een viertal woningen in samenwerking van de Vreemdelingenpolitie Haaglanden, de Dienst Stedelijke Ontwikkeling en de Brandweer in het AMFI-team. De rechtbank oordeelde dat de niet-gemachtigde politieambtenaren niet zelfstandig bevoegd waren tot binnentreden van de woning, nu niet was gebleken dat de daartoe wel bevoegde ambtenaren van de Dienst Stedelijke Ontwikkeling zelf de woning hebben betreden. In deze uitspraak valt op, dat de rechtbank voorbij gaat aan de voorschriften voor begeleiders in art. 8 Awbi.

Vooralsnog kan uit deze uitspraken worden afgeleid, dat de bestuursrechter weinig kritisch is waar het om gecombineerd toezicht via interventieteams gaat.

10. Tot slot

Op basis van het voorgaande kunnen de volgende conclusies worden getrokken. Het begrip lokale veiligheid is een containerbegrip waarvan de inhoud niet volledig vast staat. Lag de nadruk aanvankelijk vooral op de openbare orde-aspecten en de bevoegdheden van de burgemeester, met de Rotterdamweg en de herziening van het handhavingsregime van de Woningwet verschuift het accent geleidelijk naar een daadwerkelijke aanpak van oorzaken van de grootstedelijke problematiek. Daarbij gaat het vooral om toezicht en handhaving ter bestrijding van de praktijken van malafide huiseigenaren (huisjesmelkers), overbewoning, illegaal verblijf en woningfraude. Die verantwoordelijkheid ligt primair bij burgemeester en wethouders.

De bewerktuiging van het lokaal veiligheidsbeleid in de wetgeving is met de inwerkingtreding van deze wetten grotendeels afgerond. Wat er nog aan voornemens ligt is - afgezien van de beoogde invoering van een omgevingsvergunning - vooral een kwestie van actualisering, fine-tuning en een aanvulling op onderdelen. In dat verband verdient het aanbeveling om ook de thans gerealiseerde wetgeving nog eens aan een kwaliteitstoets te onderwerpen. Door de broksgewijze realisering is de afstemming van begrippen en bevoegdheden op onderdelen minder goed uit de verf gekomen.

De gemeentelijke APV is voor het lokale veiligheidsbeleid van centrale betekenis. Hoewel de model-APV van de VNG een harmoniserende functie heeft, bleek uit een vergelijking van de APV's van Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Tilburg, dat de verschillen tussen de verschillende regelingen op onderdelen aanzienlijk kunnen zijn. Uit dit deel van het onderzoek bleek voorts, dat nu de wetgeving in belangrijke mate is afgerond, het aan de gemeentelijke wetgever is om de nadere condities voor een adequaat veiligheidsbeleid te scheppen. Daarbij gaat het om drie regelingen, te weten: de APV als autonome regeling op grond van de Gemeentewet, de leefmilieuverordening op grond van de Wsdv en de bouwverordening op grond van de Woningwet. Met de leefmilieuverordening beschikken de gemeenten over een belangrijk instrument om verloedering van stadswijken te weren, dan wel het gewenste herstel te kunnen realiseren. Om de problematiek van de overbewoning aan te pakken moet de bouwverordening voorzien in toetsbare normen. Aanpassing van de APV is onder meer nodig om gebruik te kunnen maken van het instrumentarium in de Wet Bibob.

Een deugelijke gegevenshuishouding is een voorwaarde voor een effectief toezichts- en handhavingsbeleid. Daarom is de gebrekkige gegevenskwaliteit van de GBA in de grote steden een belangrijke hinderpaal. De verantwoordelijkheid voor het kwaliteitsniveau van de GBA ligt bij de gemeenten. Derhalve zal

door de gemeenten gericht geïnvesteerd moeten worden in de kwaliteitsverhoging van het GBA, met name door nalevingstoezicht door huisbezoek, gegevensuitwisseling en bestands-vergelijking op de juistheid van inschrijvings- en mutatie-gegevens. De invoering van een stelsel van basisregistraties, waaronder nieuwe basisregistraties voor adressen en gebouwen, zal de gemeentelijke gegevenshuishouding sterk beïnvloeden, ten voordele van toezicht en handhaving. Afgezien van de hiermee samenhangende wetgeving is aannemelijk, dat de gemeentelijke informatiebevoegdheden in de sectorwetten op onderdelen zullen worden aangepast, als voorwaarde voor herinrichting van werkprocessen en samenwerking tussen de zogenaamde veiligheidspartners, zowel in de publieke als in de private sector. In die zin is sprake van een hernieuwde belangenafweging tussen de grondrechten van privacy en gegevensbescherming enerzijds en de noodzaak van effectuering van het lokaal veiligheidsbeleid anderzijds.

Een bijzondere, het lokaal veiligheidsbeleid rakende, ontwikkeling betreft de trend van het integrale toezicht of toezichtsuitoefening via interventieteams. De aarzelingen betreffen de hiermee samenhangende stapeling van bevoegdheden, waardoor bijzondere waarborgen die samenhangen met het specialiteitsbeginsel in het bestuursrecht in de knel kunnen komen. Dat geldt in het bijzonder voor het vreemdelingentoezicht. Integraal toezicht gaat bovendien gepaard met een hoge mate van gegevensuitwisseling. Omdat het hierbij gaat om de uitvoering van publieke taken vormt het informatieregime in de Wet bescherming persoonsgegevens niet direct een belemmering. Dat kan anders zijn wanneer sectorregelingen niet compatibele informatiebepalingen bevatten. In dat geval is wetswijziging noodzakelijk. Een voorbeeld is de verruiming van het verstrekkingregime in het bij de Tweede Kamer aanhangige Wetsvoorstel politiekegegevens. De verstrekking van politieke gegevens aan samenwerkingsverbanden, waaronder interventieteams, is hierin uitdrukkelijk opgenomen.

De juridische complexiteit van wet- en regelgeving op het terrein van het lokaal veiligheidsbeleid is aanzienlijk. Bovendien is op gemeentelijk niveau sprake van twee verantwoordelijke bestuursorganen, de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders, en zijn ook diensten en inspecties van de rijksoverheid, de (vreemdelingen)politie en zbo's op het terrein van de sociale zekerheid actief, nog afgezien van private partners. De regierol ligt bij de gemeenten. Zij zijn verantwoordelijk voor de totstandkoming van een deel van de regelgeving, een adequate gegevensverwerking, de uitvoering van gemeentelijke taken en de binnengemeentelijke en externe coördinatie van toezicht en handhaving. Dat is een zware taak die een meer dan gemiddeld beroep doet op inzet, organisatievermogen en (juridische) deskundigheid van de gemeentebesturen en over een langere tijd. Met de inwerkingtreding van de nog aanhangige wetsvoorstellen lijkt de fase van de bewerktuiging van het lokaal veiligheidsbeleid grotendeels voorbij, de schijnwerper zal nu verschuiven naar de uitvoering en handhaving ervan.

