

Bestuursrechtelijke aanpak bij woonoverlast

Een onderzoek naar de toepassing van de Wet Victoria (artikel 174a Gemeentewet)



Bestuursrechtelijke aanpak bij woonoverlast

Een onderzoek naar de toepassing van de Wet Victoria (artikel 174a Gemeentewet)

Centrale onderzoeksvraag:

“Kan de huidige wettelijke regeling, de Wet Victoria, vaker worden toegepast als er sprake is van ernstige overlast rond woningen waardoor de openbare orde wordt verstoord, en zo ja, op welke wijze zou dit gerealiseerd kunnen worden?”

Afstudeerwerkstuk Hogere Juridische Opleiding
Zuyd Hogeschool



Auteur: Debbie Vogels

Studentnummer: 1026771

Klas: VTO4C

Profiel: Algemeen Juridisch Uitstroom

Inhoudsdeskundige: Jac Josquin

Opdrachtgever
Gemeente Sittard-Geleen



Team: Handhaving

Cluster: Dienstverlening

Begeleider: Michael Graafhuis

Linne, 24 Maart 2015

Voorwoord

Voor u ligt mijn afstudeerwerkstuk 'Bestuursrechtelijke aanpak bij woonoverlast' ter afronding van de Hogere Juridische Opleiding aan Zuyd Hogeschool te Sittard, waarbij ik het Algemeen Juridisch Uitstroomprofiel volg.

Tijdens mijn stage bij de gemeente Sittard-Geleen, team Handhaving ben ik in aanraking gekomen met de problematiek rond de bestuursrechtelijke aanpak in het kader van openbare orde verstoring bij woonoverlast. Naar aanleiding hiervan heb ik een praktijkgericht juridisch onderzoek gedaan naar de problematiek rond de toepassing van artikel 174a van de Gemeentewet (hierna: Gemw) (hierna: Wet Victoria) met als resultaat dit afstudeerwerkstuk.

Graag wil ik mijn inhoudsdeskundige, de heer Jac Josquin, en mijn opdrachtgever tevens stagebegeleider, de heer Michael Graafhuis, bedanken voor de begeleiding, feedback en steun die zij mij hebben gegeven tijdens het afstuderen. Daarnaast wil ik mijn afstudeercoach, mevrouw Brigitte Schallenberg, bedanken voor de ondersteuning van het afstudeertraject tijdens de coachingsbijeenkomsten.

Ik wens u veel leesplezier.

Debbie Vogels

Linne, 24 maart 2015

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Inhoudsopgave	3
Afkortingenlijst	5
Hoofdstuk 1: Inleiding	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Probleembeschrijving	6
1.3 Doelstelling	8
1.4 Centrale vraag en deelvragen	9
1.5 Onderzoeksopzet	9
1.5.1 De onderzoeksstrategie	9
1.5.2 De onderzoeksmethode	9
1.6 Micro- meso- en macroniveau	10
1.6.1 Microniveau	10
1.6.2 Mesoniveau	10
1.6.3 Macroniveau	10
Hoofdstuk 2: De Wet Victoria	11
2.1 Definities	11
2.1.1 Overlastpanden	11
2.1.2 Ernstige overlast	11
2.1.3 Openbare orde	11
2.1.4 Verstoring van de openbare orde	11
2.1.5 Woonoverlast	11
2.1.6 Andere soorten overlast	12
2.1.7 Woningssluiting	12
2.1.8 Gedragsaanwijzing	12
2.2 Wetsgeschiedenis	12
2.2.1 Het ontstaan van de Wet Victoria	12
2.2.2 Het ontstaan van de Wet Damocles	13
2.2.3. De verhouding tussen de Wet Victoria en de Wet Damocles	14
2.2.4 Het Victoriabeleid en het Damoclesbeleid van de gemeente Sittard-Geleen	14
2.3 De analyse van de Wet Victoria	14
2.3.1 De inhoudelijke voorwaarden van de Wet Victoria	15
2.3.2 Verenigbaar met artikel 10 Gw jo. 8 EVRM	16
2.3.3 De procedurele voorwaarden van de Wet Victoria	18

2.4 Deelconclusie	20
Hoofdstuk 3: De Rechter en de Wet Victoria.....	21
3.1 De Rechtsmiddelen	21
3.1.1 Bezwaar en beroep	21
3.1.2 Voorlopige voorziening.....	21
3.1.3 Hoger beroep	21
3.2 De jurisprudentieanalyse	22
3.3 Deelconclusie	27
Hoofdstuk 4: De Wet Victoria in de praktijk	29
4.1 Knelpunten van de Wet Victoria in de praktijk	29
4.1.1 Dossiervorming	29
4.1.2 Anonieme klachten.....	29
4.1.3 Andere soorten overlast	29
4.1.4 Vervangende woonruimte	30
4.1.5 Begunstigingstermijn	30
4.1.6 De eisen van proportionaliteit- en subsidiariteit.....	31
4.2 Deelconclusie	31
Hoofdstuk 5: Conclusies en aanbevelingen	32
5.1 De conclusies	32
5.2 De aanbevelingen	34
Bronnen- en literatuurlijst.....	36
Bijlagen.....	41
Bijlagen I	41
Artikel 172 Gemeentewet	41
Bijlagen II	42
Artikel 174 Gemeentewet	42
Bijlage III	43
Artikel 10 Grondwet.....	43
Bijlage IV	44
Artikel 8 EVRM: Recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven	44
Bijlage V	45
Victoriabeleid gemeente Sittard-Geleen.....	45
Bijlage VI	50
Artikel 13b Opiumwet	50
Bijlage VII	51
Damoclesbeleid Gemeente Sittard-Geleen.....	51

Afkortingenlijst

AB	AB Rechtspraak Bestuursrecht
ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
Art.	artikel
Awb	Algemene wet bestuursrecht
B&W	burgemeester & wethouders
EHRM	Europees Hof voor de rechten van de mens
EVRM	Europese Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden
Gemw	Gemeentewet
Gst.	Gemeentestem
Gw	Grondwet
HR	Hoge Raad
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
JB	Jurisprudentie Bestuursrecht
LJN	Landelijke jurisprudentie nummers
MvT	Memorie van Toelichting
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
NJB	Nederlands Juristenblad
NJF	Nederlandse Jurisprudentie Feitenrechtspraak
No	Nationale ombudsman
o.a.	onder andere
OM	Openbaar Ministerie
Opw	Opiumwet
Rb.	Arrondissementsrechtbank
RvS	Raad van State
Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
TK	Tweede Kamer
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Aanleiding

Tijdens mijn stage bij de gemeente Sittard-Geleen, team Handhaving heb ik te maken gekregen met omvangrijke dossiers, als gevolg van langdurige burenruzies in het kader van woonoverlast.

Overlast vanuit en rond woningen is een veelvoorkomend en hardnekkig probleem. Één op de drie Nederlanders heeft ermee te maken.¹ Woonoverlast vormt een ernstige inbreuk op de leefbaarheid van een omgeving of wijk en heeft een negatieve invloed op de veiligheidsgevoelens van bewoners. Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek² ervaart een half miljoen Nederlanders zoveel hinder van hun rechtstreekse burens of omwonenden dat hun dagelijks leven daardoor ernstig wordt verstoord³. De overlast kan een dusdanig effect hebben op de omwonenden dat zij zich gedwongen voelen te verhuizen.⁴

Voorbeeldcasus

In een dorp in Limburg woont een overlastgevend stel. In de periode van meerdere jaren is het stel regelmatig betrokken bij overlastgevend incidenten. Het betreft voornamelijk overlastgevend incidenten met de burens. Het stel dumpst soms afval over de schutting bij de burens. Tevens zorgt het paard, dat gestald staat in de achtertuin, voor stankoverlast, omdat de uitwerpselen niet worden opgeruimd. De hond die hard blaft. De muziek die te hard staat. Overlastgevend bezoek. Bovendien is er sprake van bedreigingen, agressie en geweld tussen de burens. De ambtenaar die zich daarmee bezighoudt wordt bijna elke dag benaderd door beide partijen, telefonisch dan wel via e-mail. Daarnaast treedt de politie vaak op als de er een melding wordt gedaan dat er sprake is van overlast. Het houdt niet op. Nu heeft de wetgever een handhavingsinstrument gecreëerd om woonoverlast aan te pakken. De burgemeester kan op grond van de Wet Victoria de woning sluiten, maar dit kan niet zomaar.

In de voorbeeldcasus genoemde vormen van overlast, schaden het woongenot van omwonenden.

Er zijn twee bestuursrechtelijke mogelijkheden om op te treden tegen de overlastveroorzakers:

1. door middel van een waarschuwing te geven aan de overlastgever, dit is een lichte maatregel en heeft vaak geen effect;
2. of de woning sluiten op grond van de Wet Victoria, dit is een ingrijpende maatregel die nauwelijks wordt ingezet.

1.2 Probleembeschrijving

In het Nederlandse rechtstelsel is de burgemeester belast met de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Artikel 172 lid 1 Gemw geeft dit aan (zie bijlage 1). Deze wet stelt de burgemeester in staat bij bepaalde vormen van overlast de openbare orde te handhaven.⁵

¹ Coeverd 2014, p. 2.

² Integrale Veiligheidsmonitor 2011/2012, CBS.

³ Vols 2013, p. 1.

⁴ Kamerstukken II 2013/14, 34007, nr. 3.

⁵ Vols & Brouwer 2009, p. 1.

De openbare orde kan worden verstoord rond woningen. De wetgever heeft verschillende handhavingsinstrumenten gecreëerd om bij verstoring van de openbare orde rond een woning die woning te sluiten. Dit is een ingrijpende maatregel. Er is slechts één bevoegdheid die de burgemeester toekomt waarmee hij effectief woonoverlast kan aanpakken.⁶ Hij kan op grond van de Wet Victoria een woning, of een niet voor het publiek toegankelijk lokaal, of een bij die woning of dat lokaal behorend erf bij (ernstige vrees voor) verstoring van de openbare orde rond die woning door gedragingen in die woning of lokaal sluiten.⁷ Om tot sluiting van de woning of het lokaal over te kunnen gaan, moeten de effecten van de verstoring van de openbare orde rond de woning of het lokaal te kenmerken zijn als ernstige overlast.⁸ Kortom: de Wet Victoria maakt het mogelijk om een woning te sluiten bij ernstige overlast rond die woning waardoor de openbare orde wordt verstoord.

De frequentie of de intensiteit van verstoringen kunnen ernstige overlast met zich meebrengen. Niet alle verstoringen van de openbare orde kunnen worden gekwalificeerd als ernstige overlast. Het begrip ernstige overlast is in de parlementaire behandeling van het wetsartikel en in jurisprudentie uitvoerig besproken.⁹ Hier wordt nader op ingegaan.

Het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer is neergelegd in artikel 10 van de Grondwet (hierna: Gw) en artikel 8 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM). Zie voor de volledige tekst van deze artikelen bijlage 3 en 4. Omdat de sluiting van een woning een zeer ingrijpende beperking van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer is¹⁰ moet bij een woningsluiting zeer zorgvuldig te werk worden gegaan.¹¹ De sluiting moet in ieder geval voldoen aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit.¹² Wat deze beginselen inhouden komt aan de orde in hoofdstuk 2, paragraaf 2.3.1.

In dit onderzoek maak ik onderscheid tussen huurwoningen en koopwoningen. Dit onderscheid wordt gemaakt, omdat voor de aanpak van ernstige overlast in het kader van openbare orde verstoring rond huurwoningen meer mogelijkheden zijn om op te treden. Zo kan de woningbouwcoöperatie en/of de vereniging van huiseigenaren hierbij ingrijpen, de verhuurder kan de huurovereenkomst met tussenkomst van de rechter beëindigen of ontbinden, deze maatregelen gaan een stuk verder, maar er is ook de mogelijkheid om een gedragsaanwijzing op te leggen aan de huurder. Na klachten over het niet naleven van de huurovereenkomst, kan de woningbouwcoöperatie een verzoek doen bij de rechter voor het opleggen van een gedragsaanwijzing. De rechter geeft dan aan wat de overlastgever niet meer mag doen, en wat de consequenties zijn als de gedragsaanwijzing niet wordt nageleefd. Voor koopwoningen bestaat zulke gedragsaanwijzing niet.¹³ Bij koopwoningen ligt dit gecompliceerder. Alleen de woningsluiting kan op grond van de Wet Victoria een oplossing bieden.

De Wet Victoria is onduidelijk met betrekking tot de voorwaarden waaraan moet worden voldaan, voordat overgegaan kan worden tot woningsluiting. Dit komt omdat niet alle voorwaarden zijn benoemd in het betreffende artikel. Tevens zijn er vage termen opgenomen die vragen oproepen over de betekenis ervan.¹⁴ De termen 'openbare orde' en

⁶ Vols & Brouwer 2009, p. 1.

⁷ Kluwer Collegebundel 2014-2015.

⁸ VROM-inspectie 2009, p. 3.

⁹ ABRvS 1 december 2010, *LJN* BO5718.

¹⁰ ABRvS 16 februari 2011, *LJN* BM9276.

¹¹ *Handelingen I* 11 maart 1997, p. 21-828, 21-839 en 21-857.

¹² Brouwer & Schilder 2011, p. 307-324.

¹³ VROM-inspectie 2009, p. 3.

¹⁴ de Jong 2009-2013.

¹⁵ Vols & Brouwer 2009, p. 1.

¹⁶ VROM-inspectie 2011, p. 3.

¹⁷ de Jong 2009-2013.

¹⁸ www.hetccv.nl

¹⁹ Vols 2013, p. 2.

‘verstoring van de openbare orde’ die in de tekst van de Wet Victoria zijn opgenomen roepen vragen op, zoals o.a.: wat wordt verstaan onder openbare orde en openbare orde verstoring en wanneer is sprake van verstoring van de openbare orde?

Daarnaast is de term ‘overlast’ vaag omschreven. Uit de omschrijving in de wet kan niet worden afgeleid wat onder ‘overlast’ wordt verstaan. Uit de parlementaire behandeling en uit jurisprudentie blijkt dat het bij woningsluiting op grond van de Wet Victoria om ‘ernstige overlast’ moet gaan.¹⁵ Maar wanneer is er dan sprake van ernstige overlast?

Om een antwoord te krijgen op voornoemde vragen moet naar aanvullende wetgeving worden gezocht, alsmede naar de totstandkoming en de doelstelling (parlementaire geschiedenis) van de Wet Victoria en naar jurisprudentie. In een van de deelvragen van mijn onderzoek komen deze vragen aan de orde.

Bovendien is onduidelijk welke eisen de rechter stelt aan de toepassing van de Wet Victoria en wanneer een besluit om een woning te sluiten bij andere soorten overlast, op grond van de Wet Victoria, een rechtelijke toetsing kan doorstaan. Er zijn diverse uitspraken over woningsluitingen bij andere soorten overlast op grond van de Wet Victoria, maar het betreft geen vaste jurisprudentie.¹⁶

In de praktijk ervaren gemeenten onduidelijkheden over de mogelijkheden die de de Wet Victoria biedt. Tevens ervaren zij knelpunten bij de toepassing van deze wet. Het gaat om onduidelijkheden en knelpunten op het gebied van: de voorwaarden van deze wet en wanneer aan deze eisen is voldaan, dossiervorming, anonieme klachten, andere soorten overlast, vervangende woonruimte, begunstigingsermijn en de eisen van proportionaliteit- en subsidiariteit.¹⁷ Hierdoor wordt de Wet Victoria weinig toegepast in de praktijk.

Momenteel ligt er een (initiatief)wetsvoorstel ‘Wet aanpak woonoverlast’¹⁸ waarbij een bevoegdheid aan de burgemeester wordt toegekend om een gedragsaanwijzing op te leggen aan veroorzakers van woonoverlast, zoals bij huurwoningen. De gedragsaanwijzing zal de vorm van een last onder bestuursdwang, artikel 5:2 lid 1 aanhef en onder b van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), krijgen. Maar bestuursdwang is alleen mogelijk na overschrijding van een publiekrechtelijke norm en daarvan is niet altijd sprake bij verstoring van de openbare orde. Het wetsvoorstel geeft daarom geen oplossing voor de problemen zoals eerder gesteld.¹⁹

1.3 Doelstelling

Op 24 maart 2015 lever ik mijn afstudeerwerkstuk in over het onderzoek naar de problematiek rond de bestuursrechtelijke aanpak bij woonoverlast op grond van de Wet Victoria. Tevens wil ik aan de hand van de resultaten uit het onderzoek een advies geven om een bijdrage te leveren aan de toepassing van de Wet Victoria, zodat de gemeente weet wat de voorwaarden zijn, wanneer aan deze voorwaarden is voldaan en wat ze nu precies moeten doen om het handhavingsinstrument (de Wet Victoria) succesvol in te kunnen zetten. Het afstudeerwerkstuk is geschreven voor de gemeente Sittard-Geleen, team Handhaving. Daarnaast is dit afstudeerwerkstuk voor alle gemeenten interessant die ook problemen ondervinden met de toepassing van de Wet Victoria.²⁰

¹⁵ de Jong 2009-2013.

¹⁶ VROM-inspectie 2011, p. 3-4.

¹⁶ Vols 2013, p. 2.

¹⁷ VROM-inspectie 2011, p. 4.

¹⁷ Rb. Groningen 4 maart 2003, *LJN* AF5325.

¹⁸ de Vet 2014.

¹⁹ van der Grinten & van den Berg 2015.

²⁰ Schaaik 2011, p. 33-34 / p. 44 / p. 62.

1.4 Centrale vraag en deelvragen

De centrale vraag van dit onderzoek is:²¹

“Kan de huidige wettelijke regeling, de Wet Victoria, vaker worden toegepast als sprake is van ernstige overlast rond woningen waardoor de openbare orde wordt verstoord, en zo ja, op welke wijze zou dit gerealiseerd kunnen worden?”

Naar aanleiding van deze centrale vraag dienen de volgende deelvragen beantwoord te worden:²²

- *Welke eisen stelt de wet aan het sluiten van woningen bij ernstige overlast waardoor de openbare orde wordt verstoord op grond van de Wet Victoria?*
- *Wanneer is volgens de rechter voldaan aan de eisen van de Wet Victoria voor het sluiten van woningen bij ernstige overlast waardoor de openbare orde wordt verstoord?*
- *Waarom wordt in de praktijk weinig gebruik gemaakt van woningsluitingen op grond van de Wet Victoria?*

1.5 Onderzoeksopzet

1.5.1 De onderzoeksstrategie

Voor de totstandkoming van mijn afstudeerwerkstuk, de beantwoording van de deelvragen en tenslotte de centrale vraag heb ik een rechtsbronnen- en literatuuronderzoek gedaan. De rechtsbronnen die ik voor dit onderzoek heb gebruikt zijn met name de wettelijke regelingen neergelegd in de Gemeentewet, de Grondwet alsmede regelingen uit de verdragen EVRM en IVBPR. Tevens heb ik gebruik gemaakt van parlementaire stukken om vast te stellen hoe deze regels tot stand zijn gekomen en wat de achterliggende gedachte van deze regelgeving is. Daarnaast heb ik jurisprudentieonderzoek gedaan, om zo de standpunten van de wetgevende macht en de rechterlijke macht te vergelijken. Voor het literatuuronderzoek heb ik in het bijzonder de evaluatie van het VROM ‘overlast en verloedering’, Brouwer & Schilder ‘woonoverlast en persoonlijke levenssfeer’ en Tekst & Commentaar bij artikel 174a Gemw gebruikt. Tenslotte heb ik ter aanvulling de praktijkervaring en kennis tijdens mijn stage bij de gemeente Sittard-Geleen, team Handhaving meegenomen om de resultaten van het onderzoek uit de praktijk te bevestigen (casestudy). Door de hoeveelheid aan verschillende bronnen is grondig onderzoek verricht, waarbij de resultaten als betrouwbaar kunnen worden bestempeld.²³

1.5.2 De onderzoeksmethode

De onderzoeksmethode die ik heb gebruikt is de inhoudsanalyse. Ik maak gebruik van bestaand materiaal: de rechtsbronnen en literatuur. Daarnaast maak ik gebruik van het internet en databanken. Tevens maak ik gebruik van de praktijkervaring en kennis die ik tijdens mijn stage bij de gemeente Sittard-Geleen, team Handhaving heb opgedaan. De inhoudsanalyse maakt altijd deel uit van het onderzoek van het recht, maar kan ook bij onderzoek van de praktijk worden gebruikt.²⁴ Er is gekozen voor een beschrijvend rapport,

²¹ Schaaik 2011, p. 60-65.

²² Schaaik 2011, p. 67-77.

²³ Schaaik 2011, p. 34-35 / p. 78-87.

²³ Verhoeven 2014.

²⁴ Schaaik 2011, p. 87-92.

waarin de problematiek van de toepassing van de Wet Victoria en de voorwaarden die uit deze wet voortvloeien worden beschreven. Dit wordt vanuit drie kanten belicht: vanuit de wet, de rechter en de praktijk.

1.6 Micro- meso- en macroniveau

Het onderzoek heeft betrekking op drie niveaus: micro, meso en macro (horizontale verdeling), maar de niveaus hebben uiteraard ook onderlinge (verticale) relaties.

1.6.1 Microniveau

Op microniveau is het onderzoek van belang voor de burger die woonoverlast veroorzaakt en de burger die woonoverlast heeft en hierover klaagt.

1.6.2 Mesoniveau

Op mesoniveau is het onderzoek van belang voor de betrokken partijen die belast zijn met de handhaving van de openbare orde, o.a. de burgemeester, de politie en het Openbaar Ministerie (hierna: OM).

Ik bestudeer de problematiek vanuit het mesoniveau, specifiek vanuit het oogpunt van de handhavingsbevoegdheid van de burgermeester.

1.6.3 Macroniveau

De wetgeving (de Wet Victoria) is afkomstig van de nationale overheid. Daarnaast spelen ook de wet- en regelgeving, in de vorm van verdragen waaraan de overheid gebonden is, een rol.

1.7 Leeswijzer

Eerst worden een aantal definities gegeven die voor het onderzoek van belang zijn. Daarnaast wordt aan de hand van rechtsbronnen- en literatuuronderzoek een vergelijking gemaakt met de achterliggende gedachte en doelstelling van de totstandkoming van de Wet Victoria. Vervolgens wordt ingegaan op wat tegenwoordig de doelstelling is van die wet. Tevens volgt een analyse van de Wet Victoria waarbij de voorwaarden van deze wet aan bod komen. Dit wordt beschreven in hoofdstuk 2.

In hoofdstuk 3 is uitgebreid jurisprudentieonderzoek gedaan met betrekking tot de toepassing van de Wet Victoria in de praktijk en de voorwaarden die de rechter stelt aan het sluiten van woningen bij ernstige overlast waardoor de openbare orde wordt verstoord.

In hoofdstuk 4 is, voor de beantwoording van de centrale vraag, nader onderzoek verricht over het (weinig) toepassen van woningsluitingen bij woonoverlast op grond van de Wet Victoria.

Tenslotte worden de conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van het onderzoek in hoofdstuk 5 beschreven.

²⁴ Verhoeven 2014

Hoofdstuk 2: De Wet Victoria

2.1 Definities

Voor dit onderzoek zijn enkele definities van essentieel belang. Deze worden hieronder nader uitgelegd.

2.1.1 Overlastpanden

In dit onderzoek worden onder ‘overlastpanden’ panden verstaan waarbij de overlast rond de woning of het lokaal, in samenhang met verstoring van de openbare orde rond dat pand, een dusdanig naar buiten stralend effect heeft, dat daardoor de veiligheid en gezondheid van de leefomgeving wordt aangetast. Dit zijn vaak panden waar drugshandel plaatsvindt en overlast voorkomt, maar het kan ook gaan om panden waar gedragingen plaatsvinden die andere ernstige overlast veroorzaken.²⁵

2.1.2 Ernstige overlast

Onder ‘ernstige overlast’ wordt verstaan: overlast vanuit woningen, met mogelijk sluiting tot gevolg, die een aantasting van de veiligheid en de gezondheid van omwonenden met zich meebrengt.²⁶

2.1.3 Openbare orde

Er wordt uitgegaan dat de openbare orde het resultaat is van de naleving van de ter plaatse in de openbare ruimte geldende regelgeving.²⁷ Hieronder wordt verstaan het orderlijk verloop van het gemeenschapsleven ter plaatse, voor zover dat door menselijk handelen beïnvloed en bepaald wordt.²⁸

2.1.4 Verstoring van de openbare orde

De openbare orde wordt verstoord door de overtreding van wettelijke voorschriften, met name strafbepalingen. Op grond van regelgeving van de centrale overheid als decentrale overheden kan een feit strafbaar zijn. Ook overtredingen van verbodsbepalingen uit gemeentelijke verordeningen, zoals de Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: APV), kunnen strafbaar zijn (artikel 154 Gemw) en dus een schending van de openbare orde veroorzaken. Om tot sluiting van de woning over te gaan, moet de verstoring van de openbare orde rond de woning zijn veroorzaakt door een gedraging in de te sluiten woning.²⁹

2.1.5 Woonoverlast

Woonoverlast is gedefinieerd als hinder in en rond de woning. Deze woonoverlast is dus verbonden aan één plaats: de woning. Het gaat hier niet om mobiele overlast. De woonoverlast kan fysiek of sociaal van aard zijn.³⁰

²⁵ VROM-inspectie 2011, p. 8.

²⁶ VROM-inspectie 2011, p. 8.

²⁶ ABRvS 1 december 2010, *LJN* BO5718.

²⁶ ABRvS 16 februari 2011, *LJN* BM9276.

²⁶ *Kamerstukken II* 1996/97, 24699, nr.13, p. 19-20.

²⁶ Brouwer & Schilder 2011, p. 307-324.

²⁷ VROM-inspectie 2011, p. 8.

²⁸ Hennekes 2007, p.4.

²⁹ VROM-inspectie 2011, p. 8.

³⁰ www.hetccv.nl

2.1.6 Andere soorten overlast

Er zijn verschillende soorten overlast welke door burens veroorzaakt kunnen worden. Een aantal voorbeelden volgen hieronder:

- Geluidsoverlast
- Stankoverlast
- Vervuiling
- Ongedierte
- Vernieling
- Bedreigingen
- Intimidatie
- Huisdieren
- Drugsoverlast
- Discriminatie

2.1.7 Woningssluiting

Onder woningssluiting wordt verstaan een sluiting door de burgemeester op grond van de Wet Victoria en de Wet Damocles. Dit kan een gedeeltelijke sluiting of spoedssluiting zijn. Een gedeeltelijke sluiting vindt bijvoorbeeld plaats wanneer een pand meerdere wooneenheden bevat.³¹

2.1.8 Gedragsaanwijzing

Een gedragsaanwijzing is een voor een overlastveroorzakende huurder geldend gebod: 'verplichting tot het doen van iets' of een verbod: 'verplichting tot het nalaten van iets'.³²

2.2 Wetsgeschiedenis

2.2.1 Het ontstaan van de Wet Victoria

De Wet Victoria is een belangrijk en ingrijpend rechtsmiddel om overlast veroorzaakt vanuit woningen en niet voor publiek toegankelijke lokalen te bestrijden. In de jaren tachtig werd het overlastprobleem van drugspanden bestuursrechtelijk opgelost door middel van een bezoekersverbod. Hierdoor ontstond een selectieve sluiting van een woning. Hiervoor werden de regelingen in de APV vastgelegd. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) heeft deze werkwijze in een uitspraak verworpen, omdat de woning naar haar aard tot de persoonlijke levenssfeer van haar bewoners behoort.³³ De sluiting van een woning op grond van een APV mist de vereiste grondslag in een formele wet.³⁴ Alleen dan is een beperking van de persoonlijke levenssfeer legitiem. Doordat er een beroep werd gedaan op regelingen uit de APV ontbreekt deze grondslag. De verordening heeft een onverbindend karakter en op grond hiervan is de keten van wetgeving (bevoegdheid) verbroken. Hier wordt in hoofdstuk 3 paragraaf 3.2 nader op ingegaan.

De sluitingsbevoegdheid neergelegd in de Wet Victoria is onder politieke druk tot stand gekomen. De in augustus 1995 uitgebrachte nota "Een nieuw wapen in de strijd tegen drugsoverlast" was bedoeld om na te gaan hoe een initiatiefwetsvoorstel zou kunnen worden gemaakt als basis voor een effectieve aanpak van de overlast.

³¹ VROM-inspectie 2011, p. 8.

³² www.hetccv.nl

³³ VROM-inspectie 2011, p. 10.

³⁴ Brouwer & Schilder 2011.

³⁴ de Jong 2009-2013, p.1.

³⁴ ABRvS 28 augustus 1995, Gst. 1995, 5 (Venlo).

De Kamerleden Van Heemst en Korthals reageren op de uitspraak van de Afdeling met een initiatiefwetsvoorstel dat sluiting weer mogelijk moest maken.³⁵ De regering voelt zich genoodzaakt om ook met een wetsvoorstel te komen. Uiteindelijk worden in overleg beide voorstellen gescheiden. De regering ging door met het ontwikkelen van de sluitingsbevoegdheid in de Wet Victoria. De Kamerleden gingen verder met het vervolgetraject na sluiting in het wetsvoorstel Victor.³⁶

In de behandeling in de Eerste Kamer is voornamelijk vanuit de PvdA-fractie veel kritiek geleverd op het voorstel Victoria. Deze fractie vond de bevoegdheid van de burgemeester te ruim geformuleerd. Aan de voorzienbaarheidseis ('foreseeability') die voortvloeit uit artikel 8 EVRM zou niet worden voldaan. Daarnaast twijfelde de fractie of het wetsvoorstel wel aan de eis van proportionaliteit voldoet (artikel 8 lid 2 EVRM).³⁷ Hier wordt nader op ingegaan in hoofdstuk 2, paragraaf 2.3.2.

Het ontbreken van een adequaat instrumentarium om overlast door drugshandel in woningen aan te pakken zorgde voor een grote behoefte aan een bevoegdheid om tijdelijk tot sluiting van een woning over te gaan. Ondanks de kritiek over de bepaling wordt het voorstel door de Staten-Generaal aangenomen.

In 1997 treedt de Wet Victoria in werking. De Wet Victoria is aan de Gemeentewet toegevoegd, primair met het oogmerk om de sluiting van de drugswoningen mogelijk te maken.³⁸

2.2.2 Het ontstaat van de Wet Damocles

In 1999 is artikel 13b in de Opiumwet (hierna: Opw) (hierna: Wet Damocles) opgenomen. Hierin is bepaald dat elke inrichting of woning waarin wordt gedoogd dat drugs voor handelsdoeleinden aanwezig zijn, het risico loopt door de burgemeester met bestuursdwang te worden gesloten (zie bijlage 6 voor de volledige tekst van dit artikel). Voordat de Wet Damocles betrekking had op woningen, was de Wet Victoria het aangewezen artikel om woningen te sluiten. Verstoring van de openbare orde rond die woning is hierbij wel vereist.

Sinds 1 november 2007 krijgt de burgemeester op grond de Wet Damocles de bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen, o.a. in woningen dan wel op bij woningen behorende erven verdovende middelen worden verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig zijn. De regering meldt in de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) dat de Wet Victoria niet meer toereikend is om drugsoverlast aan te pakken. De ernstige verstoring van de openbare orde die aangetoond moet worden om woningen te sluiten, blijkt in de praktijk soms moeilijk bewijsbaar.

De burgemeester kan op grond van de Wet Damocles een woning sluiten indien er sprake is van drugshandel vanuit de woning. Niet langer hoeft verstoring van de openbare orde te worden aangetoond. Het komt namelijk voor dat er in woningen wel in drugs gehandeld wordt, maar dat er geen overlast veroorzaakt wordt.

³⁵ *Kamerstukken II* 1995/96, 24549.

³⁵ *Kamerstukken I* 1996/97, 24699, nr. 103c, p. 4-10.

³⁵ VROM-inspectie 2011, p. 6.

³⁶ *Kamerstukken I* 2001/02, 24549, nr. 78, p. 1.

³⁶ VROM-inspectie 2011, p. 6-7.

³⁷ VROM-inspectie 1001, p. 10.

³⁸ de Jong 2009-2013, p. 1.

2.2.3. De verhouding tussen de Wet Victoria en de Wet Damocles

De Wet Victoria en de Wet Damocles overlappen elkaar in het geval van woningsluitingen in het kader van drugsoverlast, maar dit zorgt niet voor problemen.³⁹ Uit de MvT blijkt dat de burgemeester in het vervolg zowel de Wet Damocles als de Wet Victoria kan gebruiken bij overlast veroorzaakt door drugshandel. De wetgever heeft er voor gekozen om de Wet Victoria in stand te laten, omdat woningsluiting ook op andere gronden mogelijk is.

Overlast die **niet** veroorzaakt wordt door drugshandel kan niet met behulp van de Wet Damocles worden aangepakt. Alleen de Wet Victoria kan ‘andere soorten overlast’ aanpakken.

In de praktijk gebruiken gemeenten, vanwege de minder zware bewijslast, de Wet Damocles in plaats van de Wet Victoria om panden, waar drugs worden verhandeld, te sluiten.

2.2.4 Het Victoriabeleid en het Damoclesbeleid van de gemeente Sittard-Geleen

De doelstelling die de wetgever stelt in de MvT van de Wet Victoria:
*‘het terugdringen van overlast die ontstaat door de handel in drugs vanuit woningen’.*⁴⁰

De Wet Victoria is in eerste instantie ontstaan om drugsoverlast vanuit woningen aan te pakken.

Uit de Wet Victoria en de Wet Damocles zijn in de gemeente Sittard-Geleen twee beleidsvormen voortgevloeid.

Het Victoriabeleid van de gemeente Sittard-Geleen

Op 15 juli 2014 heeft de gemeente Sittard-Geleen het Victoriabeleid (zie bijlage 5) vastgesteld. Het Victoriabeleid van de gemeente Sittard-Geleen stelt dat de reikwijdte zich niet beperkt tot drugsoverlast vanuit woningen, maar dat het beleid ook toepasbaar is op anderen soorten overlast.⁴¹

Het Damoclesbeleid van de gemeente Sittard-Geleen

Op 26 februari 2013 is het Damoclesbeleid van de gemeente Sittard-Geleen vastgesteld (inwerkingtreding 7 maart 2013). Voor drugsoverlast vanuit woningen kan in beginsel worden opgetreden op grond van het damoclesbeleid, artikel 13b Opw, van de gemeente Sittard-Geleen (zie bijlage 7).⁴²

2.3 De analyse van de Wet Victoria

De Wet Victoria staat in Titel III, Hoofdstuk XI van de Gemeentewet: de bevoegdheid van de burgemeester. Zie bijlage 2 voor de volledige tekst van dit artikel.
Voor dit onderzoek is met name lid 1 van belang.⁴³

‘De burgemeester kan besluiten een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend erf te sluiten, indien door gedragingen in de woning of het lokaal of op het erf de openbare orde rond de woning, het lokaal of het erf wordt verstoord’.

³⁹ Rb. Den Haag 26 juli 2012, LJN BX4316.

⁴⁰ Kamerstukken II 1995/96, 24699, nr. 3.

⁴¹ Victoriabeleid gemeente Sittard-Geleen, Bijlage 5.

⁴² Damoclesbeleid gemeente Sittard-Geleen, Bijlage 7.

⁴³ Kluwer Collegebundel 2014-2015.

Ten eerste komen de inhoudelijke voorwaarde en de beperkingssystematiek van artikel 10 Gw jo. artikel 8 EVRM aan bod, vervolgens worden de procedurele voorwaarden besproken.

2.3.1 De inhoudelijke voorwaarden van de Wet Victoria

Er zijn 7 (inhoudelijke) voorwaarden die de Wet Victoria stelt:

1. gedragingen in de te sluiten woning die;
2. een verstoring van de openbare orde rond die woning veroorzaken;
3. voldoen aan de eisen van proportionaliteit;
4. voldoen aan de eisen van subsidiariteit;
5. de burgemeester heeft een onderzoeksplicht (in het kader van de zorgvuldigheidseisen);
6. de begunstigingstermijn voor de bewoner om zelf een einde te maken aan de openbare orde verstoring (waarschuwingsplicht);
7. besluit tot sluiting moet deugdelijk worden gemotiveerd.⁴⁴

Ad. 1. Gedraging in de te sluiten woning

Er dient een verband te zijn tussen de woningsluiting en de openbare ordeverstoring. Van gedragingen 'in' de woning hoeft geen sprake te zijn, de openbare orde dient wel verstoord te zijn 'rond' de te sluiten woning. Als de gedragingen niet in de woning plaatsvinden, dan moeten ze een dusdanig effect hebben in de directe omgeving van die woning en gerelateerd zijn aan de woonfunctie.⁴⁵

Ad. 2. Verstoring van de openbare orde rond die woning

Hoe ernstig dient de openbare ordeverstoring te zijn wil het een woningsluiting rechtvaardigen? Tijdens de parlementaire behandeling is aan de orde gekomen dat het om gedragingen moet gaan die in ernstige mate de veiligheid en de gezondheid van omwonenden in gevaar brengen.⁴⁶ Ook bij ernstige vrees voor herhaling van verstoring van de openbare orde mag de burgemeester, op grond van de Wet Victoria (lid 2) woningen sluiten.⁴⁷

Dit roept de vraag op of het effect van de gedragingen merkbaar moeten zijn in het openbaar? Ook hier is tijdens de parlementaire behandeling een antwoord op gegeven. Het antwoord luidt ontkennend. Het is namelijk nooit de bedoeling geweest om verstoring van de openbare orde in de traditionele betekenis te gebruiken, in de zin van openbare ordeverstoringen op uitsluitend *openbare* plaatsen.⁴⁸

Ad. 3. De eisen van proportionaliteit

De burgemeester dient zich altijd af te vragen of zijn optreden en het toepassen van woningsluitingen op grond van de wet Victoria in verhouding staat tot het beoogde doel. Het beoogde doel moet zwaarder wegen dan door het middel wordt aangetast.

De duur van de sluiting moet primair bepaald worden door de ernst van de overlast en in samenhang daarmee de verwachting omtrent de tijd die nodig zal zijn om een situatie te bereiken waarin de sluiting van het pand kan worden opgeheven zonder een te groot risico op terugkeer van verstoring van de openbare orde.⁴⁹

⁴⁴ Brouwer & Schilder 2011, p. 311-313.

⁴⁵ Brouwer & Schilder 2011, p. 314.

⁴⁶ *Handelingen I* 11 maart 1997, p. 21-828, 21-839 en 21-857.

⁴⁷ Brouwer & Schilder 2011, p. 316.

⁴⁸ *Kamerstukken II* 1995/96, 24 699, nr. 11.

⁴⁹ *Kamerstukken II* 1995/96, 24 699, nr. 11.

⁴⁸ Brouwer & Schilder 2011 p. 316-317.

⁴⁹ ABRvS 25 mei 2005, *LJN* AT6163.

Ad. 4. De eisen van subsidiariteit

De burgemeester dient zich altijd af te vragen of zijn optreden en het toepassen van woningsluitingen op grond van de Wet Victoria noodzakelijk is.

De woningsluiting moet voldoen aan de eisen van het subsidiariteitsbeginsel. Dit houdt in dat het toepassen noodzakelijk moet zijn en er moet op de minst ingrijpende wijze worden opgetreden. Er mogen geen andere minder ingrijpende middelen meer voor handen zijn om de openbare ordeverstoring effectief aan te pakken. Het toepassen is niet geoorloofd als het doel op minder ingrijpende wijze kan worden bereikt.⁵⁰

Ad. 5. De onderzoeksplicht van de burgemeester

In het kader van de zorgvuldigheidseisen (artikel 3:2 jo. artikel 3:4 eerste lid Awb en artikel 8 lid 2 EVRM) moet de burgemeester onderzoeken of het noodzakelijk is om voor de bewoners van de te sluiten woning een vervangende woonruimte aan te bieden.⁵¹ Het kan namelijk zo zijn dat de woningsluiting ook de onschuldige medebewoner raakt. In zulke situaties dient de burgemeester de onschuldige medebewoner vervangende woonruimte aan te bieden.⁵² Als betrokkenen in staat mogen worden geacht op eigen kracht een andere woning te vinden dan is de burgemeester niet verplicht om vervangende woonruimte te regelen.⁵³

Ad. 6. De begunstigingstermijn voor de bewoner (waarschuwingsplicht)

De Wet Victoria (lid 4) stelt dat aan de bewoner van de te sluiten woning een termijn moet worden gegeven om zelf een einde te maken aan de openbare orde verstoring. Bij spoedeisende gevallen is dit niet het geval.⁵⁴

Ad. 7. Motivering besluit tot sluiting

Het besluit tot woningsluiting moet worden gemotiveerd. Deze motivering moet gegrond zijn op concrete, objectieve en geverifieerde gegevens waaruit blijkt dat de openbare orde is verstoord. Processen-verbaal en politierapporten zijn onvoldoende als hier niet wordt geconcretiseerd naar datum en persoon van de incidenten.⁵⁵

2.3.2 Verenigbaar met artikel 10 Gw jo. 8 EVRM⁵⁶

De Wet Victoria vormt de wettelijke grondslag voor beperkingen van het door artikel 10 Gw en artikel 8 EVRM beschermde recht op de persoonlijke levenssfeer. De sluiting van een woning moet voldoen aan de gestelde eisen van deze artikelen.⁵⁷

Artikel 10 Gw

Een beperking van artikel 10 Gw is alleen legitiem als de beperking geschiedt bij of krachtens de 'wet'. Het begrip wet verwijst naar een wet in formele zin. De regering en Staten-Generaal moeten dus samen de wet hebben vastgesteld.⁵⁸ De Wet Victoria is een wet in formele zin. Daarnaast moeten maatregelen die artikel 10 Gw beperken ook voldoen

⁵⁰ Brouwer & Schilder 2011, p. 312.

⁵¹ Kamerstukken II, 24 699, nr. 3, p.7.

⁵² Brouwer & Schilder 2011, p. 312.

⁵³ ABRvS 14 augustus 2002, LJN AE6489.

⁵⁴ Brouwer & Schilder 2011, p. 312.

⁵⁴ Rb. Leeuwarden 3 december 2004, LJN AR8583.

⁵⁵ Brouwer & Schilder 2011, p. 313.

⁵⁵ ABRvS 1 december 2010, LJN BO5718.

⁵⁵ Rb. Breda 19 april 2010, JG 10.0059.

⁵⁵ Rb. Maastricht 9 december 2008, LJN BG6690.

⁵⁶ Bunschoten 2009.

⁵⁷ Bellekom 2007.

⁵⁸ Bellekom 2007.

aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.⁵⁹ Het belang waarvoor het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer moet worden beperkt, moet opwegen tegen het belang dat het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer gerespecteerd wordt. Het doel dat de beperking beoogt, moet ook niet langs andere (minder ingrijpende) weg kunnen worden bereikt. Daarnaast moet worden onderzocht hoe door middel van uitzonderingen op de maatregelen de beperkingen van het grondrecht zoveel mogelijk verkleind kunnen worden.

Artikel 8 EVRM

'Wet'

Een legitieme beperking van artikel 8 EVRM moet een basis hebben in een nationale wet. Het begrip 'wet' wordt door het Europees Hof van de Rechten van Mens (hierna: EHRM) ruim uitgelegd. Anders dan in Nederland, zoals bij artikel 10 Gw, kunnen ook wetten van niet formele zin zelfstandig de basis vormen van een legitieme beperking van een grondrecht. Zo kunnen door de rechter ontwikkelde rechtsregels of regelgeving van lagere overheden ook als wet gelden.⁶⁰

Doelcriteria

Daarnaast moet er aan een van de doelcriteria worden voldaan. Volgens artikel 8 lid 2 EVRM is een beperking van de persoonlijke levenssfeer alleen mogelijk als deze worden genomen in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Hiervan is sprake bij een woningsluiting op grond van de Wet Victoria.⁶¹

Voorzienbaarheidsvereiste ('foreseeability')

In de parlementaire behandeling van de Wet Victoria bleek dat het wetsvoorstel de termen 'drugsgelerateerde' en 'ernstige ordeverstoring' bevatte. In de huidige wet ontbreken deze termen, omdat de tweede kamer de bevoegdheid voor de aanpak van drugoverlast niet in de gemeentewet vond passen.⁶² Hierdoor is de huidige bepaling erg algemeen geworden en wordt er alleen gesproken van: sluiting van de woning wegens verstoring van de openbare orde door gedragingen in die woning. Hierdoor is de vraag of nog wel wordt voldaan aan de voorzienbaarheidseis die voortvloeit uit artikel 8 EVRM. De toepassing van de Wet Victoria betekent een beperking van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de bewoner als bedoeld in artikel 8 lid 1 EVRM. Bedoelde beperking is echter voorzien bij 'wet', zoals artikel 8 lid 2 EVRM vereist. Mede gelet op de in de Wet Victoria neergelegde schriftelijke waarschuwingsplicht (zie hoofdstuk 2 paragraaf 2.3.3, ad. 3) wordt geoordeeld dat de norm met voldoende precisie is geformuleerd, waarmee is voldaan aan de eis van voorzienbaarheid.⁶³

In de analyse van het Sunday Times Arrest, zie hoofdstuk 3 paragraaf 3.2, wordt nader ingegaan op de voorwaarden die het Hof stelt wanneer er sprake is van een 'wet', zodat een beperking van artikel 8 EVRM legitiem is.

⁵⁹ Bellekom 2007.

⁶⁰ Gerards 2011.

⁶⁰ Bellekom 2007.

⁶¹ Gerards 2011.

⁶¹ Bellekom 2007.

⁶² *Kamerstukken II* 1995/96, 24 699, nr. 2-3.

⁶³ ABRvS 10 juli 2002, AB 2003/97, m.nt. J.G. Brouwer/A.E. Schilder.

⁶³ Brouwer & Schilder 2011, p. 309.

Daarnaast komt aan de orde dat bij woningsluitingen het recht op eigendom, artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM (hierna: EP EVRM), wordt beperkt en wanneer dit geoorloofd is.

2.3.3 De procedurele voorwaarden van de Wet Victoria

Door middel van een stappenplan wordt een sluiting op grond van de Wet Victoria voorbereid. Zo kan procedureel correct en efficiënt gewerkt worden.⁶⁴

Stap 1: Melding van klachten over overlast

Stap 2: Observatie en verificatie

Stap 3: Informele waarschuwing (niet verplicht)

Stap 4: Dossiervorming

Stap 5: Voornemen tot sluiting (de formele waarschuwing) en hoorzitting

Stap 6: Sluitingsbevel

Stap 7: Daadwerkelijke sluiting

Stap 8: Heropening van het pand

Ik ga nader in op de dossiervorming, de waarschuwing en de sluiting.

Dossiervorming

Om tot woningsluiting op grond van de Wet Victoria over te gaan, moet de burgemeester een dossier opbouwen omtrent de verstoring van de openbare orde.

De informatie die het dossier moet bevatten:⁶⁵

- Informatie over de eigenaar en de bewoners van het pand;
- Informatie omtrent de plaats, aard en frequentie van de overlast, evenals de omstandigheden waaronder deze plaatsvindt;
- De achtergronden van de overlastveroorzaker(s);
- De uitkomsten van verificatie van de overlast;
- De relatie van de klachten met criminaliteit;
- De stappen die reeds zijn ondernomen om de overlast aan te pakken en het resultaat hiervan.

Deze informatie kan verkregen worden door:⁶⁶

- Een actueel uittreksel van het kadaster omtrent eigendom van het betrokken pand;
- Een actueel uittreksel uit de Gemeentelijke Basis Administratie (hierna: GBA);
- Meldingen van de overlast, ook anonieme;⁶⁷
- Sfeerrapportages van de gemeente,
- De observaties, de rapportages en mutaties dagrapport van de politie;
- De correspondentie (zoals de waarschuwingsbrieven) met de eigenaar, de bewoners en andere betrokkenen.

Waarschuwing

In gevallen van sluiting op grond van de Wet Victoria dienen de bewoners en eigenaars van de woning gewaarschuwd te worden. Een waarschuwing is nodig vanwege de grondrechtenbescherming en de vereiste van voorzienbaarheid van de sluiting, zoals eerder

⁶⁴ Smits & Smallenbroek 2002.

⁶⁵ De Jong 2007.

⁶⁶ Smits & Smallenbroek 2002.

⁶⁷ ABRvS 4 augustus 2004 *LJN* HQ6022.

is uitgelegd. In de waarschuwing moet duidelijk worden gemaakt welke gedragingen zorgen voor een ernstige verstoring van de openbare orde.⁶⁸

De waarschuwing die de burgemeester verstuurt is informeel. De burgemeester geeft aan dat het gedrag dat de openbare orde verstoort dient te stoppen. Het geven van een informele waarschuwing is niet in de wet voorgeschreven. Aangezien deze waarschuwing niet door de wet wordt voorgeschreven, is de waarschuwing geen besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. Daardoor kan tegen de waarschuwing niet in bezwaar worden gegaan.⁶⁹

De burgemeester kan niet bij elke verstoring van de openbare orde een (dreigende) waarschuwing versturen. De Wet Victoria speelt alleen bij het voorkomen van verstoringen van de openbare orde een rol. Daarnaast verbiedt artikel 3:3 Awb de burgemeester om waarschuwingen te geven op grond van de Wet Victoria in gevallen waar geen sprake is van een verstoring van de openbare orde. De burgemeester mag de bevoegdheden niet gebruiken voor een andere doel dan waarvoor hij die bevoegdheden heeft gekregen. Dit wordt ook wel het verbod op détournement de pouvoir genoemd.⁷⁰

De burgemeester dient op grond van artikel 4:8 Awb, de belanghebbenden de mogelijkheid te bieden hun zienswijze te geven, voordat het besluit genomen is. Van het horen van belanghebbenden in een zienswijzengesprek kan worden afgezien in spoedeisende gevallen op grond van artikel 4:11 Awb.⁷¹

Er dient een begunstigingstermijn, op grond van de Wet Victoria (lid 4), geboden te worden aan de bewoner van de te sluiten woning om zelf een einde te maken aan de openbare ordeverstoring.

Sluiting

Als de eigenaar en bewoners geen gehoor geven aan de waarschuwing met begunstigingstermijn, dan wordt de woning gesloten door de burgemeester.

De burgemeester dient te besluiten voor welke termijn de sluiting geldt. De sluitingsduur moet tegelijk met de beslissing tot feitelijke sluiting worden vastgelegd volgens de Wet Victoria (lid 3). De concrete omstandigheden bepalen de sluitingsduur. De sluitingsduur moet in proportioneel verband staan met de ernst van de overlast.⁷² In de praktijk gaat het doorgaans om sluiting van een half jaar tot een jaar.⁷³

De burgemeester dient, op grond van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken, de sluiting in te schrijven in de openbare registers. In de APV dient tevens een bepaling te worden opgenomen die het betreden van een gesloten woning verbiedt. Zo kan strafrechtelijk worden opgetreden tegen personen die zich niet aan de sluiting houden.⁷⁴

De Wet Victoria (lid 5) verklaart de artikelen 5:25 tot en met 5:28 Awb van toepassing op het gehele artikel. Dit betekent dat de kosten van de sluiting kunnen worden verhaald op de eigenaar en bewoners, tenzij de kosten redelijkerwijze niet of niet geheel tot hun last behoren te komen.⁷⁵

⁶⁸ Brouwer & Schilder 2006, p. 141.

⁶⁹ Brouwer & Schilder 2006, p. 141.

⁷⁰ Belifante & Reede 2012.

⁷¹ Rb. Maastricht, 10 augustus 1999, KG 1999.

⁷² *Kamerstukken II* 1995/96, 24699, nr. 5 p. 11.

⁷³ Praktijkonderzoek gemeente Sittard-Geleen.

⁷⁴ Hennekens 2007.

⁷⁵ Brouwer & Schilder 2006, p. 141.

Wanneer de burgemeester besluit een woning op grond van de Wet Victoria te sluiten, dient hij altijd na te gaan of hij voor vervangende woonruimte moet zorgen. Deze onderzoeksplicht volgt uit artikel 3:2 en 3:4 Awb en de proportionaliteitstoets van artikel 8 lid 2 EVRM. Dit om bewoners, die de overlast niet te verwijten is, alternatieve woonruimte aan te bieden.⁷⁶ Indien er na de sluitingsduur nog geen passende maatregelen getroffen zijn door de bewoner kan de sluitingsduur op grond van de Wet Victoria (lid 3) worden verlengd. Het gaat er dan om dat er nog steeds ernstige vrees voor herhaling van de verstoring van de openbare orde bestaat. De bewoners van de gesloten woning kunnen tussentijds een ontsluitingsverzoek bij de burgemeester indienen. Het pand kan door de burgemeester worden ontsloten indien naar zijn mening geen risico meer voor herhaling van de verstoring van de openbare orde is.⁷⁷

2.4 Deelconclusie

In dit hoofdstuk is de wettelijke regeling, de Wet Victoria, aan de orde gekomen. De sluiting van een woning bij overlast op grond van een APV miste de vereiste grondslag in een formele wet. Hierdoor is een beperking op het recht van bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet toegestaan. Als gevolg hiervan treedt de Wet Victoria in werking. De Wet Victoria is primair ingetreden met het oogmerk om drugsoverlast vanuit woning aan te pakken. Daaruit volgt dat voor de toepassing van deze wet aan strikte eisen moet zijn voldaan. Een van deze eisen is dat er sprake dient te zijn van 'ernstige overlast'. Doordat dit moeilijk aan te tonen is heeft de wetgever de Wet Damocles ingevoerd. Hier hoefde de ernstige overlast niet bewezen te worden bij drugsoverlast. De Wet Victoria bleef desondanks toch bestaan en is van toepassing op andere soorten overlast dan drugsoverlast.

De Wet Victoria heeft 7 inhoudelijke voorwaarden waaraan moet worden voldaan: gedragingen in de te sluiten woning die, een verstoring van de openbare orde rond die woning veroorzaken, voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit, de burgemeester heeft een onderzoeksplicht, de begunstigingstermijn en het besluit tot sluiting moet deugdelijk worden gemotiveerd.

Daarnaast dient de wet verenigbaar te zijn met artikel 10 Gw jo. artikel 8 EVRM. Een beperking op artikel 10 Gw is legitiem als deze is voorzien bij of krachtens de 'wet' (een wet in formele zin) en als aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit is voldaan. Voor een legitieme beperking op artikel 8 EVRM dient deze een basis te hebben in een nationale wet. Het EHRM stelt in het Sunday Times arrest voorwaarden wanneer van een 'wet' sprake is. Daarbij spelen de doelcriteria en het voorzienbaarheidsvereiste ('foreseeability') een grote rol.

Ten slotte gelden een aantal procedurele voorwaarden een sluiting op grond van de Wet Victoria voor te bereiden: Melding van klachten over overlast, observatie en verificatie, informele waarschuwing (niet verplicht), dossiervorming, voornemen tot sluiting (de formele waarschuwing) en hoorzitting, sluitingsbevel, daadwerkelijke sluiting, heropening van het pand. Zo kan procedureel correct en efficiënt gewerkt worden.

⁷⁶ *Kamerstukken II* 1995/96, 24699, nr. 3 p. 7.

⁷⁷ Brouwer & Schilder 2006, p.141.

Hoofdstuk 3: De Rechter en de Wet Victoria

3.1 De Rechtsmiddelen⁷⁸

3.1.1 Bezwaar en beroep

Een woningsluiting door de burgemeester op grond van de Wet Victoria is een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. De belanghebbende, in dit geval de overlastveroorzakende bewoner waartegen het besluit is genomen of de bewoners die de overlast ervaren, kunnen tegen een besluit beroep in stellen bij de rechtbank. Echter dienen zij alvorens beroep in te stellen bezwaar te maken. Onder het maken van bezwaar wordt verstaan: *‘het gebruik maken van de ingevolge een wettelijk voorschrift bestaande bevoegdheid, voorziening tegen een besluit te vragen bij het bestuursorgaan dat het besluit genomen heeft’*. In dit geval bij het bestuursorgaan: de burgemeester. De bezwaarschriftprocedure is een bestuurlijke heroverwegingsprocedure. De termijn voor het indienen van een bezwaarschrift bedraagt zes weken. Het bezwaarschrift dient verder aan de overige vereisten en formaliteiten te voldoen, anders loopt het de kans niet-ontvankelijk te worden verklaard. Vervolgens wordt er een beslissing op bezwaar genomen. Tegen een beslissing op bezwaar kan beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter. Beroep op de rechter moet worden ingediend binnen zes weken van af de dag na de dag bekendmaking van het besluit op bezwaar.

3.1.2 Voorlopige voorziening

Tegen het besluit, de woningsluiting door de burgemeester op grond van de Wet Victoria, kan een voorlopige voorziening worden aangevraagd. In dit geval kan door middel van een spoedprocedure het besluit voorlopig ongedaan worden gemaakt. Deze mogelijkheid is geregeld in artikel 8:81 Awb.

Een voorlopige voorziening kan alleen worden toegekend als:

- kan worden aangetoond getoond dat er spoed bij is en een uitspraak, dus noodzakelijk is om een onomkeerbare situatie te voorkomen;
- als er reeds of tegelijkertijd een bezwaarschriftprocedure is opgestart en nog niet is voltooid of ook een beroepsschrift is ingediend tegen een besluit op een bezwaar.

Wanneer aan deze twee voorwaarden wordt voldaan zal de rechter zo snel mogelijk proberen te komen tot een uitspraak. De uitspraak is meestal ofwel dat de voorlopige voorziening niet wordt toegekend (de inwerkingtreding wordt niet opgeschort), ofwel de inwerkingtreding wordt wel opgeschort tot een bepaalde datum. De uitspraak is bindend voor beide partijen. Hoger beroep is tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter niet mogelijk.

3.1.3 Hoger beroep

Tegen de beslissing van de rechter kan hoger beroep worden ingesteld. Dit kan door een beroepsschrift in te dienen binnen 6 weken na de uitspraak van de rechtbank. In het geval van woningsluiting op grond van de Wet Victoria kan in hoger beroep worden gegaan bij de de Afdeling.

⁷⁸ de Meij 1996.

3.2 De jurisprudentieanalyse

Ontstaan van de Wet Victoria

In 1984 sluit het college van burgemeester & wethouders (hierna: het college) van Venlo een woning op grond van artikel 35b lid 1 APV. De woning is met onmiddellijke ingang gesloten wegens ernstige overlast voor de omgeving door de handel in (hard)drugs vanuit de woning. De rechtbank vernietigt het besluit van het college. De grondslag waarop het college besluit de woning te sluiten, artikel 35b lid 1 APV, is in strijd met artikel 10 lid 1 Gw. Een woningsluiting op grond van artikel 35b lid 1 APV, vormt een beperking van het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, als bedoeld in artikel 10 lid 1 Gw. Een dergelijke beperking is volgens artikel 10 lid 1 Gw alleen toegestaan op basis van een wet in formele zin. Deze grondslag ontbreekt. De verordening is onverbindend en het besluit wordt vernietigd.⁷⁹

In 1995 is de uitspraak in hoger beroep bevestigd door de Afdeling. De Afdeling oordeelt dat: *‘een woning die als zodanig in gebruik is naar haar aard behoort tot de persoonlijke levenssfeer van haar bewoners. Hieraan kan niet afdoen de omstandigheid dat die woning nog een andere functie vervult’*.⁸⁰

Hierdoor is een einde gekomen aan de mogelijkheid van het college om (drugs)woningen te sluiten wegens verstoring van het woon- en leefklimaat. Dit is een doorslaggevende uitspraak geweest. De uitspraak wordt in de literatuur negatief bestempeld. Ook het parlement zet hierbij haar vraagtekens. Hoe zit het met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de burger die last heeft van de overlastveroorzaker. Moet de overheid niet aan de kant staan van de slachtoffers, in plaats van de overlastveroorzakers? Als gevolg hiervan treedt de Wet Victoria in werking.⁸¹

Ernstige overlast, deugdelijke motivering en dossiervorming

Naar aanleiding van een woningsluiting door de burgemeester op grond van de Wet Victoria heeft de rechtbank in 2010 het besluit vernietigd en de burgemeester opgedragen een nieuw besluit op bezwaar te nemen.⁸²

Tegen deze uitspraak heeft de burgemeester hoger beroep ingesteld bij de Afdeling.⁸³

De rechtbank heeft het besluit vernietigd wegens: *‘het ontbreken van een deugdelijke motivering. Zij heeft overwogen dat de politierapporten onvoldoende steun bieden om de gedragingen te kwalificeren als verstoring van de openbare orde rond de woning’*.⁸⁴

De burgemeester is van mening dat de rechtbank ten onrechte de ten grondslag gelegde documenten niet heeft gerechtvaardigd. Hij voert aan dat de gebruikte politierapporten specifieke gegevens van de overlastveroorzakende woning bevatten. De overlastgevende incidenten zijn volgens de burgemeester: *‘op zichzelf niet ernstig, maar door de hoeveelheid ervan is er wel sprake van verstoring van de openbare orde rond de woning’*.⁸⁵

In het wetsvoorstel van de Wet Victoria was de neergelegde sluitingsbevoegdheid erop gericht om verstoring van de openbare orde als gevolg van drugshandel in een woning aan

⁷⁹ Rb. Roermond, 3 januari 1995, AB 1995, 168.

⁸⁰ ABRvS 28 augustus 1995, Gst. 1995, 5.

⁸¹ ABRvS 28 augustus 1995, Gst. 1995, 5.

⁸² Rb. Breda 19 april 2010, JG 10.0059.

⁸³ ABRvS 1 december 2010, LJN BO5718.

⁸⁴ Rb. Breda 19 april 2010, JG 10.0059.

⁸⁵ ABRvS 1 december 2010, LJN BO5718.

te pakken.⁸⁶ Dit is ook bevestigd in de MvT.⁸⁷ De reikwijdte van het wetsvoorstel is bij nota van wijziging verbreed tot niet-drugsgelateerde verstoringen van de openbare orde.⁸⁸ Sluiting van een woning is alleen gerechtvaardigd bij overlast waarbij de risico's voor de omgeving te vergelijken zijn met drugsoverlast. Het moet gaan om overlast die maatschappelijk onaanvaardbare vormen heeft aangenomen en die niet met andere, minder ingrijpende middelen kan worden bestreden.⁸⁹ De rechtbank heeft op grond hiervan terecht overwogen dat: *de wetgever met 'verstoring van de openbare orde' een ernstige bedreiging van de veiligheid en gezondheid van mensen in de directe omgeving van de woning bedoeld.*⁹⁰

Daarnaast is de mening van de burgemeester *'dat op zichzelf niet ernstige incidenten gezamenlijk wel een woningsluiting rechtvaardigen'* verworpen. Van verstoring van de openbare orde in de zin van de Wet Victoria is alleen sprake bij: *'overlast waardoor de veiligheid en gezondheid van mensen in de omgeving van de woning in ernstige mate wordt bedreigd. Zodanige overlast kan slechts plaatsvinden bij gedragingen die op zichzelf ernstig zijn'*.⁹¹

De rechtbank heeft geoordeeld dat: *'aan de hand van concrete, objectieve en verifieerbare gegevens aannemelijk moet worden gemaakt dat zich in de woning of op het daarbij behorende erf dergelijke gedragingen voordoen en dat als gevolg daarvan de openbare orde rond de woning wordt verstoord'*.⁹²

De vraag die bij de Afdeling ter beoordeling staat is: zijn de overlegde documenten door de burgemeester deugdelijk gemotiveerd, zodat kan worden voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van Wet Victoria?

In de overlegde politierapporten worden verschillende overlastgevende gedragingen beschreven, namelijk verkeersonveilig gedrag, parkeeroverlast, geluidsoverlast, bedreigingen, intimidaties, vervuiling, overbewoning, onzedelijk gedrag, mishandelingen, wapenbezit en vermogensdelicten. Deze gedragingen zijn te algemeen beschreven. Er is niet beschreven wie zich wanneer en waar op welke concrete wijze heeft gedragen. Wel is vermeld hoeveel overlastmeldingen door de politie zijn ontvangen, maar niet is vermeld wat de afzonderlijke meldingen inhouden en op welke data zij betrekking hebben. Hierdoor zijn de politierapporten van te algemene strekking om te oordelen dat de openbare orde rond deze woning werd verstoord als gevolg van deze gedragingen. Daarnaast blijkt niet dat de verklaringen van omwonenden zijn geverifieerd.⁹³ Tevens wordt geoordeeld dat geluidsoverlast een onvoldoende ernstige vorm van overlast is om een woningsluiting te kunnen rechtvaardigen.⁹⁴ Een goede dossieropbouw is noodzakelijk voor de toepassing van de Wet Victoria, echter ontbreekt deze in dit geval.

Volgens de Afdeling heeft de rechtbank juist geoordeeld dat het besluit niet deugdelijk is gemotiveerd.

⁸⁶ Kamerstukken II 1995/96, 24 699, nr. 2.

⁸⁷ Kamerstukken II 1995/96, 24 699, nr. 3.

⁸⁸ Kamerstukken II 1996/97, 24 699, nr. 6.

⁸⁹ Kamerstukken II 1996/97, 24 699, nr. 5.

⁹⁰ ABRvS 1 december 2010, LJN BO5718.

⁹¹ Rb. Breda 19 april 2010, JG 10.0059.

⁹² ABRvS 1 december 2010, LJN BO5718.

⁹³ Rb. Breda 19 april 2010, JG 10.0059.

⁹⁴ ABRvS 1 december 2010, LJN BO5718.

⁹⁵ Rb. Breda 19 april 2010, JG 10.0059.

⁹⁶ Kamerstukken II 1996/97, 24 699, nr. 13, p. 18-19, Kamerstukken I 1996/97, 24 699, nr. 103c, p. 2.

In deze uitspraken wordt bevestigd dat voor toepassing van de Wet Victoria voldaan moet zijn aan de voorwaarden dat het besluit deugdelijk gemotiveerd moet worden, aan de hand van *'concrete, objectieve en verifieerbare gegevens'* en dat hiervoor een goede dossieropbouw van essentieel belang is. Daarnaast wordt bevestigd dat er voor een woningsluiting op grond van de Wet Victoria gedragingen in de woning die de openbare orde verstoren sprake moet zijn van *'ernstige overlast'*. Hiervan is sprake als de veiligheid en gezondheid van omwonende in gevaar zijn.

Gedragingen in de woning

De Afdeling heeft aan de voorwaarde *'de gedraging in de woning'* een strikte interpretatie gegeven.

In deze zaak gaat het om de sluiting van een kraakpand op grond van de Wet Victoria. Het kraakpand wordt voor de duur van zeven dagen gesloten. De (eerdere) *'krakers'* zitten vast. De burgemeester is van mening dat dit een risico vormt voor nieuwe openbare ordeverstoringen nu personen van een extreem-linkse signatuur die zelfde woning willen kraken en verlengt daarom de sluitingsperiode met zeven dagen op grond van de Wet Victoria, lid 3.⁹⁵

De rechtbank oordeelt dat er is voldaan aan de toepassingsvoorwaarden van de Wet Victoria. Voor een verlenging van de sluitingsduur dient er sprake te zijn van ernstige vrees voor herhaling van verstoring van de openbare orde, waarbij de veiligheid en gezondheid van omwonende in gevaar worden gebracht. De rechtbank is van mening dat hiervan sprake is en keurt de verlenging goed.⁹⁶

De Afdeling is het niet eens met de uitspraak van de rechtbank en oordeelt: *'het is noodzakelijk dat de verstoring van de openbare orde rond de woning uitsluitend of overwegend door gedragingen vanuit de woning of hij bijbehorende erf is verstoord'*. Dit is volgens de Afdeling niet het geval en keurt de verlenging af.⁹⁷

In deze uitspraak geeft de Afdeling voor het eerst aan wat onder *'gedragingen in de woning'* moet worden verstaan.⁹⁸

De begunstigingstermijn in spoedeisende gevallen

Een begunstigingstermijn hoeft volgens de Wet Victoria, lid 4, niet te worden geboden in spoedeisende gevallen. Hier komt echter een probleem om de hoek kijken. De Wet Victoria is dusdanig vaag geformuleerd dat aan de voorzienbaarheidseis, die voortvloeit uit artikel 8 EVRM niet wordt voldaan. Betekent dit dan dat zonder waarschuwing de toepassing van de Wet Victoria in strijd met artikel 8 EVRM en dat een spoedeisende procedure nooit kan worden gevolgd?⁹⁹

In de rechtspraak zien we dat er voor het verstoren van de openbare orde door middel van drugsgelateerde gedragingen een uitzondering wordt gemaakt.¹⁰⁰ Die uitzondering **lijkt** te worden uitgebreid naar strafbare feiten die de veiligheid en gezondheid van omwonenden ernstig in gevaar brengen. De voorzieningenrechter in Breda acht het bestreden besluit - *de sluiting van een woning wegens bedreiging en vernieling op grond van Wet Victoria* -

⁹⁵ Rb. S gravenhage 26 mei 2010, LJN BM9276.

⁹⁶ Rb. S gravenhage 26 mei 2010, LJN BM9276.

⁹⁷ ABRvS 16 februari 2011, LJN BP4697.

⁹⁸ ABRvS 16 februari 2011, LJN BP4697.

⁹⁹ ABRvS 10 juli 2002 AB 2003/97.

¹⁰⁰ ABRvS 10 juli 2002 AB 2003/97.

rechtens houdbaar, maar schorst het besluit tot en met 11 juni 2009, totdat er voldoende zekerheid bestaat over vervangende woonruimte.¹⁰¹ Hieruit **kan** worden afgeleid dat een spoedeisende procedure kan worden gevolgd zonder eerst een waarschuwing te geven bij niet-drugsgerelateerde overlast en zo aan de voorzienbaarheidseis van artikel 8 EVRM is voldaan. Dit wordt niet bevestigd.

Proportionaliteit en subsidiariteit

De burgemeester dient zorgvuldig onderzoek te doen voordat overgegaan wordt tot woningsluiting en dient het besluit op grond van de Wet Victoria te motiveren. Bovendien dient het besluit feiten en omstandigheden te bevatten waaruit blijkt dat de maatregel proportioneel en subsidiair is.¹⁰²

De rechter toetst steeds terughoudend vanwege de discretionaire bevoegdheid van de burgemeester.¹⁰³ Volgens de Afdeling is de sluitingsbevoegdheid discretionair van aard en wordt de toepassing hiervan door de rechter terughoudend getoetst.¹⁰⁴ Dit laat onverlet dat de toepassing van deze bevoegdheid moet voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit, nu daarmee inbreuk wordt gemaakt op het recht van bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

- Proportionaliteit

De duur van de sluiting moet primair bepaald worden door de ernst van de overlast en in samenhang daarmee de verwachting omtrent de tijd die nodig zal zijn om een situatie te bereiken waarin de sluiting van het pand kan worden opgeheven zonder een te groot risico op terugkeer van verstoring van de openbare orde.¹⁰⁵

- Subsidiariteit

Het toepassen van de Wet Victoria moet noodzakelijk zijn en er moet op de minst ingrijpende wijze worden opgetreden. Er mogen geen andere minder ingrijpende middelen meer voor handen zijn om de openbare ordeverstoring effectief aan te pakken.

Andere soorten overlast

De rechtspraak is casuïstisch, als het gaat om woningsluitingen op grond van de Wet Victoria wegens niet-drugs gerelateerde overlast:

- Woningssluiting bij andere soorten overlast

In de rechtspraak zijn voorbeelden van sluitingen op grond van de Wet Victoria waar er sprake is van andere soorten overlast dan drugsoverlast. Zo sluit de burgemeester van Utrecht een woning op grond van de Wet Victoria met succes. Een inwoner van Utrecht veroorzaakt brandgevaar in zijn woning. Eerder heeft er al een gasexplosie in zijn woning plaatsgevonden. Volgens de rechter is er sprake van verstoring van de openbare orde waarbij de veiligheid en gezondheid van omwonende in gevaar wordt gebracht. Dit is aan de hand van concrete, objectieve en verifieerbare gegevens voldoende aannemelijk gemaakt. De woningsluiting is dan ook rechtmatig geacht.¹⁰⁶

¹⁰¹ Vz. Rb. Breda, 5 juni 2009, L/JN BI6630.

¹⁰² Rb. Leeuwarden, 3 december 2004, L/JN AR8583.

¹⁰³ Kamerstukken II 1995/96, 24 699, nr. 3, p. 6.

¹⁰⁴ ABRvS 14 augustus 2002, L/JN AE6489.

¹⁰⁵ ABRvS 25 mei 2005, L/JN AT6163.

¹⁰⁶ ABRvS 15 oktober 2009, L/JN BK0786.

¹⁰⁵ ABRvS 25 mei 2005, L/JN AT6163.

¹⁰⁶ Rb. Midden-Nederland, 20 februari 2013, L/JN BZ1822.

- Veiligheid en gezondheid niet bedreigd

Hier volgen enkele uitspraken waarbij geen sprake is van overlast die dusdanig ernstig is dat de veiligheid en gezondheid van omwonende in gevaar is.

De burgemeester van Apeldoorn sluit in 2010 een woning. Er is sprake van voortdurende geluidsoverlast, onderling geweld met en zonder letsel, vernielingen, vervuiling, brandstichting en intimidatie van bewoners naar omwonenden. De bewoners schieten o.a. met een luchtdrukpistool op omwonenden vanuit de woning. De voorzieningenrechter acht de sluiting rechtmatig.¹⁰⁷ In hoger beroep wordt de uitspraak van de voorzieningenrechter door de Afdeling ongegrond verklaard. Voor gevaar van de veiligheid en gezondheid van omwonende was geen sprake.¹⁰⁸

De burgemeester van Purmerend sluit een woning vanwege ernstige geluidsoverlast, zoals o.a. slaan op de muren, luid op de trap open, hard slaan met deuren, schreeuwen. De voorzieningenrechter erkent dat door deze geluidsoverlast het woongenot van de burens ernstig wordt aangetast. Toch acht de rechter de sluiting onrechtmatig, omdat het geen gedragingen betreft die de veiligheid en gezondheid van de mensen in de omgeving van de woning ernstig bedreigen.¹⁰⁹

Verenigbaar met artikel 10 Gw jo. artikel 8 EVRM jo. artikel 1 EP EVRM

Zoals eerder uitgelegd in hoofdstuk 2 paragraaf 2.3.2, heeft het EHRM een ruime uitleg gegeven aan het begrip 'wet'. Het EHRM stelt eisen om een document als 'wet' te kenmerken, zodat een beperking van artikel 8 EVRM als legitiem kan worden aangemerkt.

Het Hof heeft in het Sunday Times arrest twee voorwaarden gesteld om te kunnen spreken van een 'wet'.¹¹⁰

- Ten eerste moeten de rechtsregels voldoende toegankelijk zijn. Dit is de eis van 'accessibility' of de kenbaarheidseis. De burger moet zich een goed beeld kunnen vormen welke regels van toepassing zijn. Hieraan kan worden voldaan door de rechtsregels te publiceren of te communiceren naar de burger.
- Ten tweede stelt het EHRM de eis van 'foreseeability'. Het moet voor de burger in redelijke mate voorzienbaar zijn, wat de consequenties zijn van bepaald gedrag. De burger moet zijn gedrag af kunnen stemmen op de geldende regels. De rechtsregel moet daarom voldoende precies en nauwkeurig zijn geformuleerd. Naast de benodigde wettelijke basis moet de beperking van een grondrecht ook een legitiem doel hebben. Deze zijn expliciet en limitatief opgesomd in de artikelen van het EVRM. Artikel 8 EVRM kan beperkt worden in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Het betreft begrippen die zeer ruim kunnen worden geïnterpreteerd. Omtrent de vereiste doelcriteria voor een legitieme beperking vormt zich daarom zelden een probleem bij het Hof. Het EHRM hanteert deze eis soepel en besteedt meer aandacht aan het volgende vereiste voor een legitieme beperking. Dit vereiste bestaat uit de noodzakelijkheid van de beperking in een democratische samenleving. In dit vereiste is een proportionaliteitstoets ingebakken. Het Hof toetst bij deze voorwaarde of er een dringende sociale noodzaak ('pressing social need') is voor de beperking van het grondrecht. De redenen voor de beperking moeten voldoende en relevant zijn. De

¹⁰⁷ Rb. Zutphen 3 februari 2010, LJN BL1733.

¹⁰⁸ ABRvS 13 oktober 2010, LJN BO0223.

¹⁰⁹ Rb. Haarlem 16 oktober 2012, ECLI/BY0193.

¹¹⁰ Sunday Times arrest.

beperking dient nuttig, relevant en toereikend te zijn om het beoogde doel te bereiken. Het EHRM bekijkt ook of er alternatieve manieren zijn om hetzelfde doel, dat de beperking nastreeft, te bereiken. De beperking moet proportioneel zijn, dus evenredig aan het nagestreefde doel. Het Hof kent aan de nationale overheden bij deze overwegingen een ruime beoordelingsvrijheid toe. Dit heeft tot gevolg dat de interpretatie van deze voorwaarde in zekere mate flexibel en afhankelijk van nationale omstandigheden binnen de verdragspartijen is.

Eigendom wordt door het EHRM ruim uitgelegd: *‘al hetgeen dat economische waarde heeft valt onder de bescherming van artikel 1 EP EVRM’*. Hierdoor wordt bij de sluiting van een woning het recht op (ongestoord) eigendom beperkt. Daarom dient bij sluiting van woningen rekening te worden gehouden met de beperkingensystematiek van artikel 1 EP EVRM. Beperking van het recht van eigendom is mogelijk wanneer aan drie voorwaarden is voldaan:

- Ten eerste dient de beperking van het recht op eigendom in het algemeen belang te worden verricht. Bij het bepalen of een beperking in het algemeen belang is, laat het EHRM de staat een ruime beoordelingsvrijheid (*‘margin of appreciation’*).
- Ten tweede dient de beperking evenredig te zijn aan het nagestreefde doel. Het EHRM stelt dat er een *‘fair balance’* moet zijn tussen de bescherming van de samenleving en de bescherming van het eigendom van het individu. Het EHRM stelt: *‘there must be a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realized’*. Er mag op het individu geen *‘individual and excessive burdens’* rusten. De last voor de burger waarvan het eigendom wordt beperkt mag dus niet een te grote individuele last inhouden. Het aanbieden van schadevergoeding bevordert dat aan het evenredigheidsbeginsel wordt voldaan.
- Ten derde dient de beperking rechtmatig te zijn. De beperking dient een wettelijke basis te hebben. Zoals eerder bleek hanteert het EHRM een ruim wetbegrip. De wet dient voldoende toegankelijk en nauwkeurig te zijn.

3.3 Deelconclusie

Er is door de rechter aan een aantal voorwaarden van de Wet Victoria betekenis gegeven. Zo bevestigt de Afdeling dat er sprake dient te zijn van *‘ernstige overlast’*. Hiervan is sprake als de verstoring van de openbare orde de veiligheid en gezondheid van omwonende in gevaar brengt. Zodanige overlast kan slechts plaatsvinden bij gedragingen die op zichzelf ernstig zijn.

Daarnaast bevestigt de Afdeling het besluit deugdelijk gemotiveerd dient te worden. Hieraan kan worden voldaan aan de hand van concrete, objectieve en verifieerbare gegevens die aannemelijk maken dat zich in de woning of op het daarbij behorende erf dergelijke gedragingen voordoen en dat als gevolg daarvan de openbare orde rond de woning wordt verstoord. Een goede dossiervorming is hier van essentieel belang.

Met betrekking tot de voorwaarde *“gedragingen in de woning”* heeft de Afdeling een strikte interpretatie gegeven. Het is noodzakelijk dat de verstoring van de openbare orde rond de woning uitsluitend of overwegend door gedragingen vanuit de woning of hij bijbehorende erf is verstoord, zo oordeelt de Afdeling. Dit is de eerste keer dat de Afdeling aangeeft wat er onder *‘gedragingen in de woning’* dient te worden verstaan.

De Wet Victoria (lid 4) stelt dat er in spoedeisende gevallen geen begunstigingstermijn hoeft te worden gegeven. Bij drugsoverlast is aan de voorzienbaarheidseis die voortvloeit uit artikel 8 EVRM voldaan in spoedeisende gevallen. De rechtspraak verschaft geen duidelijkheid of aan de voorzienbaarheidseis wordt voldaan in spoedeisende gevallen bij andere soorten overlast. In een geval lijkt het zo dat zonder waarschuwing de spoedeisende procedure kan worden gevolgd bij niet drugs-gerelateerde overlast, maar dit betreft geen vaste jurisprudentie.

Tevens is geoordeeld dat de rechter terughoudend moet toetsen vanwege de discretionaire bevoegdheid van de burgemeester. Wel dient de burgemeester de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit in acht te nemen, nu daarmee inbreuk wordt gemaakt op het recht van bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

De rechtspraak is casuïstisch met betrekking tot woningsluiting bij andere soorten overlast.

Het EHRM stelt in het Sunday Times arrest twee eisen om een document als 'wet' te kenmerken, zodat een beperking van artikel 8 EVRM als legitiem kan worden aangemerkt. Hiervan is sprake als aan de eisen van 'accessibility' of de kenbaarheidseis en de eis van 'foreseeability' of de voorzienbaarheidseis is voldaan. Deze laatste brengt met zich mee dat er tevens aan de doelcriteria en de ingebakken proportionaliteitstoets van artikel 8 lid 2 EVRM dient te zijn voldaan.

Daarnaast brengt een woningsluiting een beperking van het recht op (ongestoord) eigendom met zich mee. Het EHRM stelt drie voorwaarden wanneer een beperking op dit recht geoorloofd is: de beperking van het recht op eigendom moet in het algemeen belang worden verricht, de beperking moet evenredig zijn aan het nagestreefde doel en de beperking moet rechtmatig te zijn.

Hoofdstuk 4: De Wet Victoria in de praktijk

4.1 Knelpunten van de Wet Victoria in de praktijk

Door middel van praktijkonderzoek (casestudy) bij de gemeente Sittard-Geleen is het gebruik van de wetgeving, de bruikbaarheid en de eventuele knelpunten bij de toepassing van de Wet Victoria in kaart gebracht. Aan de ene kant wordt de wet misschien niet optimaal benut. Aan de andere kant veroorzaakt de wet mogelijk knelpunten bij het gebruik in de praktijk, waardoor de openbare orde niet kan worden gehandhaafd. Dit zou kunnen leiden tot oneigenlijk gebruik van de wet.

4.1.1 Dossiervorming

De gemeente ervaart de vorming van een volledig dossier als een knelpunt. Om verstoring van de openbare orde rond een woning aan te tonen is een goed opgebouwd dossier van essentieel belang. Dit kost veel tijd en vergt veel energie. De eisen die aan een dergelijk dossier worden gesteld zijn niet altijd duidelijk.

Een goed dossier is van belang om blijvende en ernstige overlast te kunnen aantonen. Dit is tevens een van de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om de Wet Victoria rechtmatig toe te passen. Dit blijkt uit de voornoemde uitspraken van de rechter. Zonder een goede dossieropbouw ontbreekt de deugdelijke motivering van het besluit tot woningsluiting.

Een kenmerk van ernstige overlast als grond voor woningsluiting is dat deze structureel en blijvend is. Om de aanhoudendheid bewijsrechtelijk aan te tonen is veel observatie nodig. De politie of gemeente heeft daar vaak niet de mankracht en tijd voor. Voordat de gemeente of politie over een voldoende onderbouwd dossier beschikt om op te kunnen treden, is de kans aanwezig dat het probleem inmiddels is geëscaleerd, of is verplaatst en elders tot problemen leidt. De zorgvuldige opbouw van het dossier staat vaak de snelle aanpak van een spoedeisende zaak in de weg.

4.1.2 Anonieme klachten

Er is geconstateerd dat de gemeente anonieme klachten soms niet opnemen in het dossier. De gemeente denkt dat de rechter geen anonieme klachten accepteert.

Verificatie van klachten is een gebruikelijk handelen. Een geanonimiseerde politierapportage mag onderdeel zijn van het dossier. Er is onduidelijkheid over de vraag of anonieme klachten bij de dossiervorming bruikbaar zijn.¹¹¹

4.1.3 Andere soorten overlast

Hoewel de rechter en de wetgevers hebben geoordeeld dat de Wet Victoria ook van toepassing is op andere soorten overlast (mits van een zelfde intensiteit als drugsoverlast), ervaart de gemeente onduidelijkheid over het wel of niet kunnen toepassen ervan. Hierdoor wordt het instrument bij andere soorten overlast niet toegepast.

¹¹¹ ABRvS 4 augustus 2004 *LJN* HQ6022.

De gemeente is huiverig om de wet toe te passen bij niet-drugsgerelateerde overlast, omdat gedacht wordt dat overlast niet voldoende kan worden aangetoond.

De ambtenaren binnen de gemeente kennen de Wet Victoria. Ze zijn allemaal bekend met de voorschriften van de Wet Victoria, maar ervaren onduidelijkheden over de toepasbaarheid op andere soorten overlast dan drugsgerelateerde overlast. De weg naar de woningsluiting bij andere soorten overlast is lastig en vaak juridisch moeilijk haalbaar.

De gemeente vindt dat de wetgeving sterk is toegespitst op drugsproblematiek en daardoor minder geschikt is voor de toepassing bij andere soorten overlast.

Door de wetswijziging van Damocles lijkt de rol van Victoria te verschuiven. Zij lijkt nu alleen nog van nut, wanneer zij kan worden toegepast bij andere soorten overlast dan gerelateerd aan drugshandel. Er bestaat nog onduidelijkheid over het wel of niet kunnen toepassen van de Wet Victoria bij andere overlast dan drugsoverlast. Er wordt niet zozeer gezocht naar een precieze invulling van het begrip overlast, maar wel heeft men behoefte aan duidelijkheid over de voorwaarden waaronder sprake is van ernstige overlast.

Er wil worden opgetreden tegen de volgende vormen van overlast door middel van de Wet Victoria: geluidsoverlast, inloop van personen, vernieling, geweld, aanbellen bij de burens, stankoverlast, al dan niet in combinatie met wateroverlast en vervuiling, en het terroriseren van één buurtgenoot / buurfamilie.

4.1.4 Vervangende woonruimte

In de praktijk bestaat soms onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid van de burgemeester om vervangende woonruimte aan te bieden. De verantwoordelijkheid voor de zorg voor bewoners die niet betrokken zijn bij de overlast, maar wel in het pand wonen, ligt bij de burgemeester en dient zo nodig voor vervangende woonruimte zorgen.

De gemeente is niet bekend met de onderzoeksplicht die voortvloeit uit artikel 3:2 en 3:4 Awb en de proportionaliteitstoets van artikel 8 lid 2 EVRM. Zij zijn niet op de hoogte of er voor vervangende woonruimte moet worden gezorgd. Er is gesignaleerd dat gemeenten de verantwoordelijkheid hiervoor soms neerleggen bij de eigenaar/bewoners. Er bestaat de verplichting om bewoners, die de overlast niet te verwijten is, alternatieve woonruimte aan te bieden.

4.1.5 Begunstigingstermijn

De rol en de noodzaak van de begunstigingstermijn is niet geheel duidelijk. De gemeente denkt dat in deze termijn belanghebbenden alleen de mogelijkheid hebben om zelf de sluiting te effectueren. Dit omdat uit het dossier al duidelijk blijkt dat er sprake is van verstoring van de openbare orde vanuit de woning en het geven van een begunstigingstermijn een herhaling van zetten tot gevolg heeft.

De wet geeft aan dat belanghebbenden, in niet-spoedeisende zaken, altijd een begunstigingstermijn wordt geboden. Binnen deze termijn heeft de belanghebbende de mogelijkheid om de verstoring van de openbare orde te stoppen. Dit kan door de woning te sluiten, maar ook door op andere manier de verstoring van de openbare orde te stoppen. Wanneer de belanghebbende de verstoring op andere wijze dan sluiting stopt, maar na verloop van tijd in herhaling vervalt, kan de gemeente tot een spoedsluiting overgaan.

4.1.6 De eisen van proportionaliteit- en subsidiariteit

Onduidelijk is wanneer aan de eisen van proportionaliteit- en subsidiariteit zijn voldaan.

Proportionaliteitsbeginsel

Wanneer weegt het beoogde doel zwaarder dan het middel waardoor het wordt aangetast?
Dit is onduidelijk voor de gemeente. Er is behoefte aan duidelijkheid over de voorwaarden.

Subsidiariteitsbeginsel

Wanneer is het toepassen van de Wet Victoria noodzakelijk en op welke wijze is er voldaan aan de voorwaarden dat er eerst op de minst ingrijpende wijze wordt opgetreden tegen de overlast.

4.2 Deelconclusie

De gemeente is niet op de hoogte van de voorwaarden die de Wet Victoria stelt en wanneer aan deze voorwaarde is voldaan. Hierdoor ervaart de gemeente problemen met de toepassing van de Wet Victoria en wordt deze wet nauwelijks ingezet.

Zij ondervinden knelpunten op het gebied van: dossiervorming, anonieme klachten, andere soorten overlast, vervangende woonruimte, begunstigingsermijn en de eisen van proportionaliteit- en subsidiariteit.

Hoofdstuk 5: Conclusies en aanbevelingen

5.1 De conclusies

In de conclusie geef ik antwoord op de centrale vraag:

“Kan de huidige wettelijke regeling, de Wet Victoria, vaker worden toegepast als er sprake is van ernstige overlast rond woningen waardoor de openbare orde wordt verstoord, en zo ja, op welke wijze zou dit gerealiseerd kunnen worden?”

Er is vooral onduidelijkheid over de voorwaarden die de Wet Victoria stelt en wanneer aan deze voorwaarden is voldaan.

Er is duidelijkheid verkregen over de voorwaarden van de Wet Victoria door middel van rechtsbronnen- en literatuuronderzoek. De literatuur, publicaties en parlementaire stukken geven antwoord op de vraag welke voorwaarden de Wet Victoria stelt en wanneer aan deze voorwaarden is voldaan. Dit is uitgebreid besproken in hoofdstuk 2. Waar onduidelijkheden bestaan met betrekking tot de uitleg en toepassing van bepaalde voorwaarden geeft de rechter een antwoord in hoofdstuk 3.

Door middel van praktijkonderzoek (casestudy) zijn de knelpunten die de gemeente ervaart bij de toepassing van de Wet Victoria in kaart gebracht. Deze knelpunten hebben betrekking op: de deugdelijke motivering, dossiervorming, anonieme klachten, andere soorten overlast, vervangende woonruimte, de begunstigingstermijn en de eisen van proportionaliteit- en subsidiariteit. Zie hiervoor hoofdstuk 4.

Wat betreft de voorwaarde ‘verstoring van de openbare orde’ kunnen we concluderen dat er mag worden uitgegaan van de betekenis die tijdens de parlementaire behandeling is gegeven hieraan. De Afdeling bevestigt dit. Het moet om ‘ernstige overlast’ gaan. Hiervan is sprake als de veiligheid en gezondheid van mensen in de omgeving van de woning in ernstige mate wordt bedreigd en alleen kan plaatsvinden bij gedragingen die op zichzelf ernstig zijn.

Uit de literatuur en parlementaire behandeling is niet geheel duidelijk geworden wat er met de voorwaarde ‘gedragingen in de woning’ wordt bedoeld. Hier wordt alleen gesproken van een verband tussen de woningsluiting en de openbare ordeverstoring. De Afdeling heeft voor het eerst een strikte interpretatie gegeven aan de voorwaarde ‘gedragingen in woning’. Het is noodzakelijk dat de verstoring van de openbare orde rond de woning uitsluitend of overwegens door gedragingen vanuit de woning of het bijbehorende erf is verstoord.

De gemeente is niet op de hoogte hoe een goed dossier moet worden opgebouwd. Hierdoor kan ik de conclusie trekken dat het besluit tot woningsluiting op grond van de Wet Victoria niet deugdelijk wordt gemotiveerd en dus geen stand houdt bij de rechter. De Afdeling geeft antwoord wanneer aan het vereiste van een deugdelijke motivering is voldaan. Het besluit dient aan de hand van concrete, objectieve en verifieerbare gegevens aannemelijk worden gemaakt dat zich in de woning of het daarbij behorende erf dergelijke gedragingen voordoen en dat als gevolg daarvan de openbare orde rond de woning wordt verstoord. Hieruit blijkt dat ook anonieme klachten bruikbaar zijn, zolang de gedragingen maar geverifieerd kunnen worden. Een goede dossieropbouw is hier van essentieel belang.

Geconcludeerd wordt dat in de praktijk soms onduidelijkheid bestaat over de verantwoordelijkheid van de burgemeester om vervangende woonruimte aan te bieden. Dit is namelijk verplicht voor bewoners die de overlast niet te verwijten is, maar wanneer hoeft er dan niet voor vervangende woonruimte te worden gezorgd? De Afdeling geeft hier antwoord dat de burgemeester hiertoe niet verplicht is als betrokkenen in staat zijn op eigen kracht een andere woning te vinden.

Ondanks de rechter terughoudend toetst, vanwege de discretionaire bevoegdheid van de burgemeester, dienen zij de eisen van proportionaliteit- en subsidiariteit in acht te nemen. Hieraan is voldaan volgens de Afdeling als de duur van de sluiting primair bepaald wordt door de ernst van de overlast en in samenhang daarmee de verwachting omtrent de tijd die nodig zal zijn om een situatie te bereiken waarin de sluiting van het pand kan worden opgeheven zonder een te groot risico op terugkeer van verstoring van de openbare orde. Daarnaast moet het toepassen van de Wet Victoria noodzakelijk zijn en er moet op de minst ingrijpende wijze worden opgetreden. Er mogen geen andere minder ingrijpende middelen meer voor handen zijn om de openbare ordeverstoring effectief aan te pakken.

Geconcludeerd is dat bij spoedeisende zaken in het kader van drugsoverlast geen begunstigingstermijn hoeft te worden geboden en aan de voorzienbaarheidseis die voortvloeit uit artikel 8 EVRM is voldaan volgens de jurisprudentie. Bij spoedeisende zaken in het kader van andere soorten overlast blijft er onduidelijk of er is voldaan aan de eis van voorzienbaarheid als geen begunstigingstermijn wordt geboden.

Tot slot is de woningsluiting op grond van de Wet Victoria een legitieme beperking op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van artikel 10 Gw jo. 8 EVRM, doordat voldaan is aan de voorwaarden die de literatuur, parlementaire behandeling en de jurisprudentie stellen.

Al met al is in het onderzoek gebleken dat de Wet Victoria meer mogelijkheden biedt dan veel gemeenten denken. Hierdoor ervaren gemeenten soms onduidelijkheden die er niet zijn en dit leidt tot het niet gebruiken van de mogelijkheden van de wet. Aan de andere kant zijn er ook situaties aan het licht gekomen waarbij sprake is van knelpunten in de uitvoering. Het wegnemen van de onbekendheid en onduidelijkheid van de Wet Victoria bij de gemeente, kan ertoe leiden dat in de toekomst meer gebruik wordt gemaakt van woningsluitingen op grond van de Wet Victoria bij andere soorten overlast dan drugsoverlast. Om dit te realiseren, worden in paragraaf 5.2 enkele aanbevelingen gedaan.

5.2 De aanbevelingen

Gezien het belang dat de gemeente hecht aan het de Wet Victoria, is het zinvol om de knelpunten en onduidelijkheden op te lossen. Hiervoor doe ik volgende aanbevelingen:

- De gemeente is slecht op de hoogte van de mogelijkheden die de Wet Victoria biedt en de voorwaarden die gelden voor een woningsluiting. Het is daarom aan te raden een handreiking voor gemeenten op te stellen over het instrumentarium met een duidelijk overzicht van de mogelijkheden, voorwaarden, een stappenplan, voorbeeldbrieven en praktische tips;
- De handreiking zou ook aanverwant instrumentarium over de aanpak van woonoverlast moeten bevatten, bijvoorbeeld artikel 17 Woningwet en de Rotterdamwet. Het is nodig om helderheid te verschaffen over welk instrument men inzet bij welke soort overlast. Voor de wetten die nu niet zijn onderzocht dienen nadere gegevens te worden verzameld. Hiervoor is aanvullend onderzoek nodig;
- Aangeraden wordt de handreiking actief onder de aandacht van de gemeente te brengen;
- Een goede uitwerking op te nemen in de handreiking, memo of verslag over de betekenis van de vage termen 'verstoring van de openbare orde' en 'ernstige overlast'. Hieraan heeft de gemeente behoefte.
- Een goede uitwerking op te nemen in de handreiking, memo of verslag over de betekenis van de beginselen van proportionaliteit- en subsidiariteit. Hieraan heeft de gemeente behoefte.
- Door middel van een stappenplan op te stellen, zoals omschreven is in hoofdstuk 2 paragraaf 2.3.3. Zo kan door de gemeente duidelijkheid verkregen worden over de voorbereiding van een woningsluiting op grond van de Wet Victoria. Hierdoor kan procedureel correct en efficiënt gewerkt worden.
- Om tot woningsluiting op grond van de Wet Victoria over te gaan, moet de burgemeester een dossier opbouwen omtrent de verstoring van de openbare orde. In hoofdstuk 2 paragraaf 2.3.3 wordt aangegeven welke gegevens het dossier moet bevatten en waaruit deze informatie gehaald kan worden. Door middel van een afvinklijst op te stellen wordt een duidelijk overzicht gegeven van al deze punten voor een goede dossieropbouw.
- Duidelijke uitleg aan de burgemeester en de ambtenaren die belast zijn met de handhaving van de openbare orde, over de betekenis van de Wet Victoria;
- Duidelijke uitleg aan de politie en het OM, over de betekenis van de Wet Victoria;
- Korte en bondige schriftelijke uitleg in de vorm van een memo voor de ambtenaren die belast zijn met de handhaving van de openbare orde over de voorwaarden van de Wet Victoria, om te voorkomen dat de hoeveelheid aan informatie niet of 'half' gelezen word;
- Korte en bondige mondelinge uitleg in de vorm van een presentatie voor de ambtenaren die belast zijn met de handhaving van de openbare orde, over de voorwaarden van de Wet Victoria. Bijvoorbeeld in overleggen, hierdoor komt de informatie beter over en iedereen is verplicht om deze overleggen bij te wonen;

- Een korte en bondige schriftelijke uitleg in de vorm van een memo voor de politie en het OM, over de wijze van observeren en verslaglegging, zodat aan de voorwaarden voor een goede dossiervorming kan worden voldaan;
- Een korte en bondige mondelinge uitleg in de vorm van een presentatie voor de politie en het OM, over de wijze van observeren en verslaglegging, zodat aan de voorwaarden voor een goede dossiervorming kan worden voldaan;
- In samenwerking met de politie en het OM moet er overeenstemming zijn over de wijze van observeren en verslaglegging, zodat kan worden voldaan aan de voorwaarden voor een goede dossieropbouw en het besluit deugdelijk gemotiveerd kan worden.

Bronnen- en literatuurlijst

Elektronische bronnen

C.J.G.M. de Vet, *Brief woonoverlast*, VNG 2014

de Jong, *Tekst & Commentaar Gemeentewet Provinciewet: Sluiting van woningen bij artikel 174a Gemeentewet*, Kluwer: 2009-2013

Centraal Bureau voor de Statistiek, Landelijke rapportage: *Integrale Veiligheidsmonitor 2011*

Centraal Bureau voor de Statistiek, Landelijke rapportage: *Integrale Veiligheidsmonitor 2012*

M. Vols, *Als je buurman een aso is*, Secondant 2013

M. Vols & J.G. Brouwer, *Privaatrechtelijke aanpak woonoverlast door gemeente*, Amsterdam: VU 2009, Groningen: RUG 2009

T. Holtslag & M. Vols, *Woonoverlast analyse van de aanpak van woonoverlast en verloedering*, VROM-Inspectie 2010

VROM-Inspectie, *Overlast en verloedering; evaluatie wetten Victoria en Victor*, Den Haag: Publicatie ministerie van VROM 2009

www.cbs.nl, zoeken op: Landelijke Veiligheidsmonitor 2011 en 2012. Geraadpleegd in de periode van november 2014 t/m maart 2015

www.hetccv.nl, zoeken op onderwerpen: *buurtbemiddeling, woonoverlast en aanpak verstoring van de openbare orde*. Geraadpleegd in de periode van november 2014 t/m maart 2015

www.openbareorderecht.nl, zoeken op: *artikel 174a Gemeentewet*. Geraadpleegd in de periode van november 2014 t/m maart 2015

www.openbareorde.nl, zoeken op: *artikel 174a Gemeentewet*. Geraadpleegd in de periode van november 2014 t/m maart 2015

www.platformwoonoverlast.nl, volledige site. Geraadpleegd in de periode van november 2014 t/m maart 2015

www.burgemeesters.nl, zoeken op: *crisisbeheersing*. Geraadpleegd in de periode van november 2014 t/m maart 2015

Jurisprudentie

Hoger gerechtshof

Hof Arnhem 8 juni 1993, KG 1993, 375

EHRM Sunday Times Arrest

Hoge Raad

HR 26 januari 1990, AB 1990

HR 18 juni 1993, NJ 1994, 347

HR 2 mei 2003, NJ 2004, 80

HR 5 juni 1987, NJ 1988, 702

HR 2 februari 1990, NJ 1991, 289

Raad van State

ABRvS 1 december 2010, *LJN* BO5718, Gst. 2011/27, m.nt. L.J.J. Rogier (Berkel-Enschot)
ABRvS 16 februari 2011, *LJN* BM9276, Gst.2011/55 m.nt. M.L. Diepenhorst & H.C. Lagrouw
ABRvS 16 februari 2011, *LJN* BP4697
ABRvS 13 oktober 2010, *LJN* BO0223
ABRvS 28 augustus 1995, Gst. 1995, 5 (Venlo)
ABRvS 10 juli 2002, Gst 2003, 23 (Venlo)
ABRvS 14 augustus 2002, *LJN* AE6489 (Rotterdam)
ABRvS 25 mei 2005, 200407569/1 (Rotterdam)
ABRvS 1 december 2010, *LJN* BO5718
ABRvS 13 oktober 2010, *LJN* BO0223
ABRvS 10 juli 2002 AB 2003/97
ABRvS 15 oktober 2009, *LJN* BK0786
ABRvS 4 augustus 2004 *LJN* HQ6022

Rechtbank

Rb. 's-Gravenhage 26 mei 2010, *LJN* BM9276
Rb. Breda 19 april 2010, *JG* 10.0059
Rb. Breda 5 juni 2009, *LJN* B16630
Rb. Den Haag 26 juli 2012, *LJN* BX4316
Rb. Leeuwarden 28 juli 2000, *LJN* AA6708
Rb. Leeuwarden 3 december 2004, *LJN* AR8583
Rb. Maastricht 9 december 2008, *LJN* BG6690
Rb. Midden-Nederland 20 februari 2013, *LJN* BZ1822
Rb. Groningen 4 maart 2003, *LJN* AF5325; AB 2003, 181 m.nt. J.G Brouwer
Rb. Zutphen 3 februari 2010, *LJN* BL1733
Rb. Haarlem 16 oktober 2012, *ECLI* BY0193
Rb. Roermond, 3 januari 1995, AB 1995, 168

Literatuur en publicaties

Ars Aequi Libri 2014-2015

Ars Aequi Libri (red.), *wetseditie Gemeentewet & Provinciewet en aanverwante regelgeving 2014-2015*, Nijmegen: Ars Aequi Juridische Uitgevers.

Bellekom 2007

Th. L. Bellekom, *Compendium van het staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2007.

Belifante & de Reede 2012

A.D. Belinfante & J.L. de Reede, *beginselen van het Nederlands staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2012.

Brouwer & Schilder 2013

J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Tekst & Commentaar Openbare Orde en Veiligheid*, Deventer: Kluwer 2013.

Brouwer & Schilder 2011

J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Woonoverlast en persoonlijke levenssfeer, naar een balans tussen bescherming en beperking*, NTM 2011, p. 307-324.

Bunschoten 2009

Bunschoten, *Tekst & Commentaar Persoonlijke Levenssfeer*, Deventer: Kluwer 2009.

Burkens 1989

M.C Burkens, *Algemene leerstukken van grondrechten naar Nederlands constitutioneel recht*, Zwolle: W.E.J Tjeenk Willink, 1989.

Cammelbeeck & Kummeling 2013

T. Cammelbeeck & H. Kummeling, *Tekst & Commentaar Gemeentewet Provinciewet*, Deventer: Kluwer 2013.

CCV 2007

CCV, *Stappenplan voor bestuurlijk optreden op grond van artikel 13 Opiumwet*, november 2007.

Coevert 2014

A. Coevert, *Ruziënde burendoen steeds vaker een beroep op rechtsbijstand*, NRC Handelsblad 25 augustus 2014, p. 2.

De Meij 1996

J.M. de Meij, *Inleiding tot het staats- en bestuursrecht*, Groningen: Wolters-Noordhoff 1996.

Eijkelhof 2011

F.H. Eijkelhof e.a., *Praktisch Gemeenterecht*, Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers 2011.

Gerards 2011

J. Gerards, *EVRM – algemene beginselen*, Den Haag: Sdu uitgevers 2011, m.n. p. 263-290.

Hennekens 2007

H.Ph.J.A.M. Hennekens, *Openbare orde recht*, Deventer: Kluwer 2007.

Henrard 2008

K. Henrard, *Mensenrechten vanuit internationaal en nationaal perspectief*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2008.

Hielkema 2012

H. Hielkema (red.), *Buren- overlast; remedies tegen de overlastgevende huurder*, Apeldoorn/ Antwerpen: Maklu 2012.

Hogeweg 2004

R. Hogeweg, *Een goed Rapport*, Amersfoort: Thiememeulenhoff BV 2004.

Kluwer Collegebundel 2014-2015

Kluwer Collegebundel 2014-2015, *I Publiekrecht*.

Leidraad juridische auteurs 2013

Leidraad voor juridische auteurs, Deventer: Kluwer 2013.

Noorhoff 2011

R.A. Noorhoff, *Artikel 13b Opiumwet: wegwijs in gedogen en handhaven*, Deventer: Kluwer 2011.

Sackers 2013

Sackers, *Tekst & Commentaar Strafvordering*, Deventer: Kluwer 2013.

Brouwer & Schilder 2006

J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'Aantekeningen bij artikel 174a Gemeentewet', in E.R. Muller & Th. A. de Roos, *Tekst en Commentaar: Openbare orde en veiligheid*, Kluwer 2006.

Smits & Smallenbroek 2002

E.C.M. Smits & A.J.H. Smallenbroek, *Evaluatie van de drugsin-strumenten: de gemeentelijke praktijk van het sluiten van panden op grond van artikel 174a van de Gemeentewet en artikel 13b van de Opiumwet*, SGB 2002.

Van der Grinten & van den Berg 2015

J. van der Grinten & A. van den Berg, *Initiatiefwetvoorstel 'Wet aanpak woonoverlast'*, NJB 2015/352.

Van Schaaijk 2011

G.A.F.M. Van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2011.

Verhoeven 2014

N. Verhoeven, *Wat is onderzoek, praktijkboek methoden en technieken*, Den Haag: Boom Lemma Uitgevers 2014.

Stb. 1983, 68/70

Stb. 2009, 265/266

Stb. 2007, 115

Stb. 1999, 30

Stb. 1997, 510

Stb. 2002, 348

Stb. 2012, 316/317

Stb. 2014, 306

Trb. 1978, 177

Trb. 1994, 165

Trb. 1998, 95

Parlementaire stukken

Kamerstukken I 1996/97, 24699, nr. 103c.

Kamerstukken I 2001/02, 24549, nr. 78.

Handelingen I 11 maart 1997, p. 21-828, 21-839 en 21-857.

Kamerstukken II 1995/96, 24549.

Kamerstukken II 1995/96, 24699, nr. 2.

Kamerstukken II 1995/96, 24699, nr. 3.

Kamerstukken II 1995/96, 24699, nr. 5.

Kamerstukken II 1995/96, 24699, nr. 6.

Kamerstukken II 1995/96, 24699, nr. 13.

Kamerstukken II 1996/97, 24699 nr. 13.

Kamerstukken II 1990/91, 19403, nr. 64b.

Kamerstukken II 1991/1992, 22486, nr. 3.

Kamerstukken II 2013/14, 34007, nr. 3.

Wetten

Art. 8 EVRM
Art. 172 Gemw
Art. 174a Gemw
Art. 1:3 Awb
Art. 3:2 Awb
Art. 3:2 Awb
Art. 3:3 Awb
Art. 3:4 Awb
Art. 4:8 Awb
Art. 4:11 Awb
Art. 5:2 Awb
Art. 5:25 Awb
Art. 5:28 Awb
Art. 8:81 Awb
Art. 10 Gw
Art. 17 IVBPR
Art. 199 lid 1 van het Wetboek van Strafrecht
Art. 154 Gemw
Art. 13b Opw
Art. 14 Woningwet

Bijlagen

Bijlagen I

Artikel 172 Gemeentewet

1. De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde.
2. De burgemeester is bevoegd overtredingen van wettelijke voorschriften die betrekking hebben op de openbare orde, te beletten of te beëindigen. Hij bedient zich daarbij van de onder zijn gezag staande politie.
3. De burgemeester is bevoegd bij verstoreng van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de bevelen te geven die noodzakelijk te achten zijn voor de handhaving van de openbare orde.
4. De commissaris van de Koning geeft, indien een ordeverstoring van meer dan plaatselijke betekenis dan wel ernstige vrees voor het ontstaan van zodanige ordeverstoring zulks noodzakelijk maakt, de burgemeesters in de provincie zoveel mogelijk na overleg met hen, de nodige aanwijzingen met betrekking tot het door hen ter handhaving van de openbare orde te voeren beleid. De aanwijzingen worden zo enigszins mogelijk schriftelijk gegeven.

Bijlagen II

Artikel 174 Gemeentewet

- 1.** De burgemeester is belast met het toezicht op de openbare samenkomsten en gemakkelijkheden alsmede op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven.
- 2.** De burgemeester is bevoegd bij de uitoefening van het toezicht, bedoeld in het eerste lid, de bevelen te geven die met het oog op de bescherming van veiligheid en gezondheid nodig zijn.
- 3.** De burgemeester is belast met de uitvoering van verordeningen voor zover deze betrekking hebben op het in het eerste lid bedoelde toezicht.

Bijlage III

Artikel 10 Grondwet

1. Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer.
2. De wet stelt regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens.
3. De wet stelt regels inzake de aanspraken van personen op kennisneming van over hen vastgelegde gegevens en van het gebruik dat daarvan wordt gemaakt, alsmede op verbetering van zodanige gegevens.

Bijlage IV

Artikel 8 EVRM: Recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven

1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.
2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Bijlage V

Victoriabeleid gemeente Sittard-Geleen



Victoriabeleid Sittard-Geleen

Artikel 174a Gemeentewet

De burgemeester van Sittard-Geleen:

Overwegende:

dat overlast vanuit en rond woningen een zeer ernstige inbreuk vormt op de leefbaarheid van een wijk en een negatieve invloed heeft op de veiligheidsgevoelens van bewoners;

dat de gemeente Sittard-Geleen het vanuit het oogpunt van openbare orde en veiligheid, het beschermen van het woon- en leefklimaat en de volksgezondheid noodzakelijk acht dat overlast vanuit en rond woningen wordt bestreden, en daarom optreedt tegen deze overlast;

dat artikel 174a Gemeentewet, ook wel aangehaald als de Wet Victoria, het juridisch instrument is om bestuurlijk op te treden tegen overlast vanuit en rond woningen;

dat de burgemeester ingevolge artikel 174a, eerste lid, Gemeentewet de bevoegdheid heeft een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend erf te sluiten, indien door gedragingen in de woning of het lokaal of op het erf de openbare orde rond de woning, het lokaal of het erf wordt verstoord;

dat het bij de in artikel 174a Gemeentewet bedoelde overlast zowel gaat om daadwerkelijke overlast als om ernstige vrees voor het ontstaan van verstoring van de openbare orde, omdat de rechthebbende in een vorige woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend erf, voor overlast heeft gezorgd en er aanwijzingen zijn dat hij de huidige woning, lokaal of erf ook op zodanige wijze zal gebruiken (tweede lid);

dat het ingevolge artikel 2:41, eerste lid, van de Algemene Plaatselijke Verordening Sittard-Geleen verboden is een krachtens artikel 174a Gemeentewet gesloten woning, een niet voor publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend erf te betreden;

dat het huidige 'Beleid inzake Victoria (bevoegdheid burgemeester m.b.t. sluiting woningen c.a.)', vastgesteld op 18 september 2002, met name is gericht op de bestrijding van drugsgerelateerde overlast en ordeverstoringen als gevolg van drugshandel;

dat de gemeente Sittard-Geleen thans beleidsregels kent op basis van artikel 13b Opiumwet, het 'Damoclesbeleid Sittard-Geleen', en dat in geval van drugshandel vanuit woningen of lokalen en daarbij behorende erven, in beginsel wordt opgetreden op basis van artikel 13b Opiumwet;

dat de reikwijdte van artikel 174a Gemeentewet zich uitdrukkelijk niet beperkt tot drugsgerelateerde overlast en dat daarmee het beleid mede toepasbaar is op andere vormen van overlast;

dat door toepassing van artikel 174a Gemeentewet kan worden bewerkstelligd dat ter bescherming van de openbare orde en veiligheid, het woon- en leefklimaat en de volksgezondheid een einde komt aan overlast vanuit en rond woningen;

dat door toepassing van artikel 174a Gemeentewet herhaling van overlast vanuit en rond woningen kan worden voorkomen;

dat geconstateerde overlast vanuit en rond woningen door toepassing van artikel 174a Gemeentewet gevolgd wordt door een reactie die qua intensiteit zo goed mogelijk aansluit bij de aard en de ernst van de overlast (proportionaliteit en subsidiariteit);

gelet op het bepaalde in artikel 174a Gemeentewet:

Besluit:

het “Beleid inzake Victoria (bevoegdheid burgemeester m.b.t. sluiting woningen c.a.)”, vastgesteld op 18 september 2002, in te trekken;

ter uitvoering van artikel 174a Gemeentewet herzien beleid vast te stellen als “Beleid Wet Victoria Sittard-Geleen”;

Algemeen

1. Artikel 174a Gemeentewet geeft de burgemeester de bevoegdheid een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend erf, te sluiten indien door gedragingen in de woning of het lokaal of op het erf de openbare orde rond de woning, het lokaal of het erf wordt verstoord (eerste lid). Het gaat zowel om daadwerkelijke overlast als om ernstige vrees voor het ontstaan van verstoring van de openbare orde, omdat de rechthebbende in een vorige woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend erf, voor overlast heeft gezorgd en er aanwijzingen zijn dat hij de huidige woning, lokaal of erf ook op zodanige wijze zal gebruiken (tweede lid).
2. Als beleidsuitgangspunt wordt gekozen voor het toepassen van bestuursdwang in de vorm van het opleggen van een last onder bestuursdwang en niet voor oplegging van een last onder dwangsom. De last onder bestuursdwang is een directer middel dat in tegenstelling tot de last onder dwangsom op termijn tot feitelijke beëindiging van de verstoring van de openbare orde zal leiden. Uiteindelijk is het doel om de (mogelijke) ernstige gevolgen van de overlastgevende gedragingen, namelijk de zeer ernstige inbreuk op de leefbaarheid van een wijk, de negatieve invloed op de veiligheidsgevoelens van bewoners en de ernstige verstoring van de openbare orde, teniet te doen.
3. Bij oplegging van een last onder bestuursdwang wordt de rechthebbende op de woning of het lokaal gelast de woning of het lokaal te sluiten en gesloten te houden voor een bepaalde periode. Indien niet wordt voldaan aan de last, wordt bestuursdwang toegepast, waarbij in principe wordt gekozen voor sluiting van de woning/het lokaal. Dit moet als de meest effectieve maatregel worden beschouwd om het in punt 2 beschreven doel te bereiken.

Procedure

4. Verstoring van de openbare orde wordt uitsluitend aanwezig geacht bij overlast waardoor de veiligheid en gezondheid van mensen in de omgeving van de woning in ernstige mate worden bedreigd. Aan de hand van concrete, objectieve en verifieerbare gegevens wordt aannemelijk gemaakt dat zich in de woning of het lokaal of op het bij de woning of het lokaal behorende erf dergelijke gedragingen voordoen en dat als gevolg daarvan de openbare orde rond de woning of het lokaal wordt verstoord.

5. Voordat tot toepassing van de bevoegdheid voortvloeiende uit artikel 174a Gemeentewet wordt overgegaan, beoordeelt de burgemeester of er geen andere, minder ingrijpende, middelen voorhanden zijn om de overlast in voldoende mate te bestrijden (subsidiariteit). Daarnaast wordt beoordeeld of het sluiten van de woning in verhouding staat tot de overlast (proportionaliteit).
6. Alvorens besloten wordt tot toepassing van artikel 174a Gemeentewet, waarschuwt de burgemeester de rechthebbende op de woning of het lokaal en stelt deze op de hoogte van de geconstateerde overlast.
7. Bij het opleggen van een last onder bestuursdwang wordt als begunstigingstermijn een periode van 72 uur (3 werkdagen) aangehouden. Binnen deze termijn heeft de rechthebbende de mogelijkheid om de verstoring van de openbare orde te staken en gestaakt te houden. Dit kan door gehoor te geven aan de opgelegde last (sluiten van de woning/het lokaal), maar ook door op andere manier de verstoring van de openbare orde te staken. Wanneer de rechthebbende de verstoring op andere wijze dan sluiting staakt, maar na verloop van tijd opnieuw overlast wordt geconstateerd, kan de burgemeester tot een spoedsluiting overgaan.
8. Indien direct ingrijpen van de burgemeester noodzakelijk is om de openbare orde en veiligheid rondom een woning/lokaal te herstellen kan onmiddellijk tot sluiting van de woning/het lokaal worden overgegaan, zonder voorafgaande waarschuwing of begunstigingstermijn. Er is dan sprake van een spoedsluiting.
9. Indien er feitelijk tot sluiting wordt overgegaan zal de woning/het lokaal voor eenieder ontoegankelijk worden gemaakt.

Duur sluiting

10. De duur van de sluiting is afhankelijk van de vraag of de woning/het lokaal reeds eerder gesloten is geweest en varieert van een sluiting voor drie maanden tot een sluiting voor twaalf maanden. Hierbij wordt verwezen naar de bijgevoegde handhavingmatrix.
11. In geval van ernstige vrees voor herhaling van de verstoring van de openbare orde kan de burgemeester ingevolge artikel 174a, derde lid, Gemeentewet besluiten de duur van de sluiting te verlengen. De sluiting wordt in dat geval verlengd met eenzelfde periode als de duur van de op dat moment geldende sluiting.

Overig

12. De verantwoordelijkheid voor het zoeken naar vervangende woonruimte ligt in principe bij de rechthebbende(n). Deze moet(en) ook zelf zorgen voor de eventuele opslag van huisraad en/of het vinden van een alternatieve huisvesting voor eventueel aanwezige huisdieren.
13. De onderhavige beleidsregels met betrekking tot de toepassing van artikel 174a Gemeentewet vormen een richtlijn waarvan de burgemeester in voorkomende gevallen gemotiveerd kan afwijken.
14. Een wijziging in de huursituatie wordt in beginsel als niet terzake doende beschouwd. De ratio hierachter is dat de verhuurder niet met het plaatsen van andere huurders de oplegging van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom kan omzeilen. Het enkel plaatsen van nieuwe huurders leidt niet per definitie tot het beëindigen van een overlastgevende situatie.

Lokalen

15. Bij een 1^e constatering van ernstige overlast wordt volstaan met een waarschuwing dat de overlast onmiddellijk dient te worden beëindigd. De rechthebbende op het lokaal wordt een periode van twaalf maanden aangezegd, waarbinnen geen ernstige overlast (meer) mag worden geconstateerd.

16. Indien binnen twaalf maanden na de 1^e constatering een 2^e keer ernstige overlast wordt geconstateerd, wordt het lokaal gesloten voor de duur van drie maanden.
17. Indien binnen 2 jaar na de 2^e constatering een 3^e keer ernstige overlast wordt geconstateerd, wordt het lokaal gesloten voor de duur van zes maanden. Indien er sprake is van een vergunning wordt bovendien de leidinggevende schriftelijk opgeroepen voor het horen van diens zienswijze over de geconstateerde feiten en wordt het voornemen tot intrekken van de vergunning bekendgemaakt. Wanneer geen nieuwe feiten worden aangevoerd, wordt de vergunning ingetrokken.
18. Indien binnen 2 jaar na de 3^e overtreding een 4^e keer ernstige overlast wordt geconstateerd, wordt het lokaal gesloten voor de duur van twaalf maanden.
19. Bij ernstige vrees voor het ontstaan van verstoring van de openbare orde is de duur van de sluiting gelijk aan de duur van de hieraan voorafgaande sluiting op basis van artikel 174a, eerste lid, Gemeentewet.

Woningen

20. Bij een 1^e constatering van ernstige overlast wordt volstaan met een waarschuwing dat de overlast onmiddellijk dient te worden beëindigd. De rechthebbende op de woning wordt een periode van twaalf maanden aangezegd, waarbinnen geen ernstige overlast meer mag worden geconstateerd.
21. Indien binnen twaalf maanden na de 1^e constatering een 2^e keer ernstige overlast wordt geconstateerd, wordt de woning gesloten voor de duur van drie maanden.
22. Indien binnen 2 jaar na de 2^e constatering een 3^e keer ernstige overlast wordt geconstateerd, wordt de woning gesloten voor de duur van zes maanden.
23. Indien binnen 2 jaar na de 3^e overtreding een 4^e keer ernstige overlast wordt geconstateerd, wordt de woning gesloten voor de duur van twaalf maanden.
24. Bij ernstige vrees voor het ontstaan van verstoring van de openbare orde is de duur van de sluiting gelijk aan de duur van de hieraan voorafgaande sluiting op basis van artikel 174a, eerste lid, Gemeentewet.

Sittard, 15 juli 2014

De burgemeester van Sittard-Geleen,

Drs. G.J.M. Cox

Inwerkingtreding op dag na bekendmaking.

Victoriabeleid Sittard-Geleen

Handhavingsmatrix

Overlast in lokalen	
Gedragingen die de openbare orde verstoren in een niet voor publiek toegankelijk lokaal en/of bijbehorend erf.	
Constatering	Gemeente
1 ^e constatering	Waarschuwing
2 ^e constatering binnen twaalf maanden na waarschuwing	Sluiting 3 maanden
3 ^e constatering binnen twee jaren 2 ^e constatering	Sluiting 6 maanden
4 ^e constatering binnen twee jaren 3 ^e constatering	Sluiting 12 maanden

Overlast in woningen	
Gedragingen die de openbare orde verstoren in een woning en/of bijbehorend erf.	
Constatering	Gemeente
1 ^e constatering	Waarschuwing
2 ^e constatering binnen twaalf maanden na waarschuwing	Sluiting 3 maanden
3 ^e constatering binnen twee jaren 2 ^e constatering	Sluiting 6 maanden
4 ^e constatering binnen twee jaren 3 ^e constatering	Sluiting 12 maanden

Bijlage VI

Artikel 13b Opiumwet

1. De burgemeester is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang indien in woningen of lokalen dan wel in of op bij woningen of zodanige lokalen behorende erven een middel als bedoeld in [lijst I](#) of [II](#) wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is.
2. Het eerste lid is niet van toepassing indien woningen, lokalen of erven als bedoeld in het eerste lid, gebruikt worden ter uitoefening van de artseneijbereidkunst, de geneeskunst, de tandheelkunst of de diergeneeskunde door onderscheidenlijk apothekers, artsen, tandartsen of dierenartsen.

Damoclesbeleid Gemeente Sittard-Geleen



Damoclesbeleid Sittard-Geleen

Artikel 13b Opiumwet

De burgemeester van Sittard-Geleen:

Overwegende:

dat artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet de burgemeester de bevoegdheid geeft tot oplegging van een last onder bestuursdwang indien in woningen of lokalen dan wel in of op bij woningen of zodanige lokalen behorende erven een middel als bedoeld in lijst I of II wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is;

dat voor de toepassing van de bevoegdheid voortvloeiende uit artikel 13b van de Opiumwet ten aanzien van de gedoogde coffeeshops aansluiting wordt gezocht bij het gestelde in de Aanwijzing Opiumwet en het landelijke gedoogbeleid voor coffeeshops, als verwoord in beleidsbrieven van de Minister van Veiligheid & Justitie;

dat er vanwege het belang van eenduidigheid van handhaving (de afstemming van bestuurlijk gedoogbeleid op strafrechtelijk gedoogbeleid) voor wordt gekozen om de landelijke criteria als verwoord in de Aanwijzing Opiumwet over te nemen;

dat met ingang van 1 mei 2012 het landelijke gedoogkader voor coffeeshops in Zuid-Nederland ingrijpend is gewijzigd, resulterend in de vaststelling van nieuw "Damoclesbeleid Sittard-Geleen" op 25 april 2012, welk beleid bij besluit van 29 mei 2012 is gewijzigd;

dat het landelijk gedoogbeleid laatstelijk wederom is gewijzigd, als verwoord in een brief van de Minister van Veiligheid & Justitie aan de Tweede Kamer d.d. 19 november 2012 en de op 13 december 2012 gewijzigde Aanwijzing Opiumwet, hetgeen aanleiding vormt voor de onderhavige 2^e aanpassing van het Damoclesbeleid Sittard-Geleen;

dat voor de motivering van deze beleidswijziging verwezen zij naar de toelichting bij de Aanwijzing Opiumwet en de daarin genoemde brief van de Minister van Veiligheid en Justitie;

dat de navolgende criteria gelden bij de beoordeling van de vraag of tegen een coffeeshop wordt opgetreden:

- A: geen affichering: dit betekent geen enkele vorm van reclame anders dan een summiere aanduiding op de betreffende lokaliteit;
- H: geen harddrugs: dit betekent dat geen harddrugs voorhanden mogen zijn en/of verkocht worden;
- O: geen overlast: onder overlast kan worden verstaan parkeeroverlast rond de coffeeshops, geluidshinder, vervuiling en/of voor of nabij de coffeeshops rondhangende klanten;

- J: geen verkoop aan jeugdigen en geen toegang voor jeugdigen tot een coffeeshop: gelet op de toename van het cannabisgebruik onder jongeren is gekozen voor een strikte handhaving van de leeftijdsgrens van 18 jaar;
- G: geen verkoop van grote hoeveelheden per transactie: dat wil zeggen hoeveelheden groter dan geschikt voor eigen gebruik (= 5 gram).
- I: geen toegang voor en verkoop aan anderen dan ingezetenen van Nederland.

dat de Sittard-Geleense lokale driehoek de maximaal gedoogde handelsvoorraad van coffeeshops heeft vastgesteld op 500 gram.

dat deze voorschriften (AHOJG-BI-criteria en maximale handelshoeveelheid van 500 gram) in de voor deze inrichtingen verleende horeca-exploatievergunningen staan.

dat deze vergunningen het voorschrift bevatten dat vanuit de coffeeshop geen paddo's of andersoortige smartproducten (incl. ecodrugs) verkocht mogen worden.

dat daarnaast een aantal kleine onderdelen aanpassing behoeften, zoals een nadere omschrijving van "neutrale zone";

dat op 18 december 2012 lijst II, behorende bij de Opiumwet is aangepast met de plaatsing van het middel Qat op deze lijst;

gelet op het bepaalde in artikel 13b van de Opiumwet:

Besluit:

het "Damoclesbeleid Sittard-Geleen", vastgesteld d.d. 29 mei 2012 in te trekken;

Ter uitvoering van artikel 13b Opiumwet nader herzien beleid vast te stellen als "Damoclesbeleid Sittard-Geleen 2013"

Begripsbepalingen

- **Harddrugs:** alle middelen die vermeld worden op lijst I bij de Opiumwet.
- **Softdrugs:** alle middelen die vermeld worden op lijst II bij de Opiumwet.
- **Ingezetene:** een persoon die zijn woonadres heeft in een gemeente van Nederland.
- **Transactie in coffeeshop:** alle koop en verkoop in één coffeeshop op eenzelfde dag met betrekking tot eenzelfde koper.
- **Neutrale zone:** deel van de coffeeshop waarin de toegangscontrole en eventuele inschrijving van bezoekers (ten behoeve van een eigen systeem van een coffeeshop) plaatsvindt en geen verkoop is toegestaan (in de meest brede zin van het woord, daaronder derhalve tevens begrepen de verkoop van alcoholvrije dranken), welk deel uitsluitend bij de hoofdingang van de coffeeshop mag worden gesitueerd (als dat niet mogelijk is, is geen neutrale zone toegestaan) en welk deel maximaal 12 m² groot mag zijn.

Algemeen

1. In beginsel wordt als beleidsuitgangspunt gekozen voor het toepassen van bestuursdwang in de vorm van het opleggen van een last onder bestuursdwang en niet voor oplegging van een last onder dwangsom. De last onder bestuursdwang is een directer middel dat in tegenstelling tot de last onder dwangsom op termijn tot feitelijke beëindiging van de overtreding zal leiden. Uiteindelijk is het doel om de ernstige gevolgen van de drugshandel, namelijk de inbreuk op de rechtsorde en de risico's van de volksgezondheid, teniet te doen.
2. Bij oplegging van een last onder bestuursdwang wordt de eigenaar en/of huurder van de woning of de eigenaar en/of exploitant van het lokaal gelast de woning of het lokaal te sluiten en gesloten te houden voor een bepaalde periode. Indien niet wordt voldaan aan de last, wordt bestuursdwang toegepast, waarbij in principe wordt gekozen voor sluiting van de woning/het lokaal. Dit moet als de meest effectieve maatregel worden beschouwd om de met de Opiumwet strijdige situatie te doen beëindigen en herhaling ervan te voorkomen. Bij wijze van uitzondering kan in concrete gevallen, waar het middel van sluiting niet adequaat of niet evenredig is, bekeken worden welke andere bestuursrechtelijke maatregel dient te worden toegepast. Indien het bijvoorbeeld gaat om affichering in een coffeeshop zal de maatregel kunnen bestaan uit het verwijderen van de reclame-uitingen. In dit soort gevallen blijft ook de toepassing van een last onder dwangsom een optie.
3. De bevoegdheid van de burgemeester op basis van artikel 13b van de Opiumwet en de overige daarmee samenhangende maatregelen kan uitsluitend toepassing krijgen op basis van schriftelijke bewijsstukken.
4. Als begunstigingstermijn wordt een periode van 72 uur aangehouden waarbinnen betrokkene zelf in de gelegenheid is om gehoor te geven aan de opgelegde last. Bij lokalen geldt dat binnen het eerste uur van deze 72 uur de klanten uit de inrichting dienen te worden verwijderd.
5. Indien er feitelijk tot sluiting wordt overgegaan zal de woning/het lokaal voor eenieder ontoegankelijk worden gemaakt.
6. De duur van de sluiting is afhankelijk van de overtreding en van de vraag of de woning/het lokaal reeds eerder gesloten is geweest en varieert van een sluiting voor drie maanden tot een sluiting voor onbepaalde tijd. Hierbij wordt verwezen naar de bijgevoegde handhavingmatrix.
7. De onderhavige beleidsregels m.b.t. toepassing van artikel 13b Opiumwet vormen een richtlijn waarvan de burgemeester in voorkomende gevallen kan afwijken.
8. Voor het toepassen van de bevoegdheid voortvloeiende uit 13b Opiumwet wordt er verwezen naar aanwezigheid van verdovende middelen op lijst I en II van de Opiumwet. Op lijst II is hennep in al zijn verschijningsvormen opgenomen, hiervan zijn alleen zaden uitgesloten. Op lijst I is Qat opgenomen, zijnde de bladeren en de takjes van de plant *Catha Edulis* Forsk.
9. Met betrekking tot de omschrijving van het "verkopen, afleveren, verstrekken dan wel daartoe aanwezig hebben" van verdovende middelen volgt uit het woord "daartoe" dat de enkele aanwezigheid van verdovende middelen – waaronder hennep in al zijn verschijningsvormen - ten behoeve van verkoop, aflevering of verstrekking de bevoegdheid verschaft tot sluiting. Teneinde een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te leggen is het niet vereist dat de verdovende middelen daadwerkelijk zijn verhandeld.
10. Bij toepassing van de bevoegdheid voortvloeiende uit 13b Opiumwet wordt aansluiting gezocht bij de artikelen 2, 3, 10 en 11 Opiumwet en de Aanwijzing Opiumwet. Concreet betekent dit dat sprake is van een overtreding in de zin van dit beleid bij een hoeveelheid softdrugs van meer dan 5 gram, of bij een hoeveelheid harddrugs van meer dan 0,5 gram.

11. Een wijziging in de huursituatie wordt als niet terzake doende beschouwd indien deze wordt aangebracht nadat het voornemen tot oplegging van een last onder bestuursdwang is uitgegaan. De ratio hierachter is dat de verhuurder niet met het plaatsen van andere huurders onder de oplegging van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom kan uitkomen. Het is immers op dat moment nog steeds noodzakelijk de ernstige gevolgen van de drugshandel teniet te doen door onder meer de loop van een dergelijk pand te halen. Het enkel plaatsen van nieuwe huurders leidt niet tot het voorkomen van herhaling van een met de wet strijdige situatie.

Lokalen

Softdrugs

12. Indien er bij de eerste constatering sprake is van het verkopen, afleveren of verstrekken dan wel daartoe aanwezig zijn van **softdrugs** wordt volstaan met een waarschuwing dat de verkoop, aflevering of verstrekking van softdrugs onmiddellijk dient te worden gestaakt.
13. Indien ondanks de waarschuwing binnen 3 jaar hierna een 2^e overtreding wordt geconstateerd ten aanzien van **softdrugs**, wordt het lokaal gesloten voor de duur van zes maanden. Wordt een overtreding geconstateerd ten aanzien van **harddrugs**, dan wordt het lokaal zonder waarschuwing gesloten voor de duur van twaalf maanden.
14. Indien binnen 3 jaar na de 2^e overtreding een 3^e overtreding wordt geconstateerd ten aanzien van **soft-** of **harddrugs**, wordt het lokaal gesloten voor onbepaalde tijd. Indien er sprake is van een vergunning wordt bovendien de leidinggevende schriftelijk opgeroepen voor het horen van diens visie over de geconstateerde feiten en wordt het voornemen tot intrekken van de vergunning bekendgemaakt. Wanneer geen nieuwe feiten worden aangevoerd, wordt de vergunning ingetrokken.

Harddrugs

15. Indien er bij een eerste constatering van een overtreding sprake is van het verkopen, afleveren of verstrekken dan wel daartoe aanwezig zijn van **harddrugs** wordt het lokaal zonder waarschuwing gesloten voor de duur van twaalf maanden.
16. Indien binnen 3 jaar nadat sprake is van het verkopen, afleveren of verstrekken dan wel daartoe aanwezig zijn van **harddrugs** een 2^e overtreding wordt geconstateerd ten aanzien van **harddrugs**, wordt het lokaal gesloten voor onbepaalde tijd. Indien er sprake is van een vergunning wordt bovendien de leidinggevende schriftelijk opgeroepen voor het horen van diens visie over de geconstateerde feiten en wordt het voornemen tot intrekken van de vergunning bekendgemaakt. Wanneer geen nieuwe feiten worden aangevoerd, wordt de vergunning ingetrokken.
17. Indien binnen 3 jaar nadat sprake is van het verkopen, afleveren of verstrekken dan wel daartoe aanwezig zijn van **harddrugs** een 2^e overtreding wordt geconstateerd ten aanzien van **softdrugs**, dan wordt het lokaal gesloten voor de duur van zes maanden. Indien binnen 3 jaar na de 2^e overtreding een 3^e overtreding wordt geconstateerd ten aanzien van **softdrugs**, wordt het lokaal gesloten voor onbepaalde tijd. Indien er sprake is van een vergunning wordt bovendien de leidinggevende schriftelijk opgeroepen voor het horen van diens visie over de geconstateerde feiten en wordt het voornemen tot intrekken van de vergunning bekendgemaakt. Wanneer geen nieuwe feiten worden aangevoerd, wordt de vergunning ingetrokken.

Woningen

Softdrugs

18. Indien bij een eerste constatering van een overtreding sprake is van het verkopen, afleveren of verstrekken dan wel daartoe aanwezig zijn van **softdrugs** wordt volstaan met een waarschuwing.
19. Indien binnen 3 jaar hierna een 2^e overtreding wordt geconstateerd ten aanzien van **softdrugs**, wordt de woning gesloten voor de duur van drie maanden. Wordt een overtreding geconstateerd ten aanzien van **harddrugs**, dan wordt de woning zonder waarschuwing gesloten voor de duur van zes maanden.
20. Indien binnen 3 jaar na de 2^e overtreding een 3^e overtreding wordt geconstateerd ten aanzien van **softdrugs**, wordt de woning gesloten voor de duur van zes maanden. Wordt een overtreding geconstateerd ten aanzien van **harddrugs**, dan wordt de woning zonder waarschuwing gesloten voor de duur van twaalf maanden.
21. Indien binnen 3 jaar na de 3^e overtreding een 4^e overtreding wordt geconstateerd ten aanzien van **soft-** of **harddrugs**, wordt de woning zonder waarschuwing gesloten voor onbepaalde tijd.

Harddrugs

22. Indien bij een eerste constatering van een overtreding sprake is van het verkopen, afleveren of verstrekken dan wel daartoe aanwezig zijn van **harddrugs** wordt de woning zonder waarschuwing gesloten voor drie maanden.
23. Indien binnen 3 jaar hierna een 2^e overtreding wordt geconstateerd ten aanzien van **softdrugs**, wordt de woning gesloten voor de duur van drie maanden. Wordt een overtreding geconstateerd ten aanzien van **harddrugs**, wordt de woning zonder waarschuwing gesloten voor de duur van zes maanden.
24. Indien hierna binnen 3 jaar na de 2^e overtreding een 3^e overtreding wordt geconstateerd ten aanzien van **softdrugs**, wordt de woning gesloten voor de duur van zes maanden. Wordt een overtreding geconstateerd ten aanzien van **harddrugs**, dan wordt de woning zonder waarschuwing gesloten voor de duur van twaalf maanden.
25. Indien binnen 3 jaar na de 3^e overtreding een 4^e overtreding wordt geconstateerd ten aanzien van **soft-** of **harddrugs**, wordt de woning zonder waarschuwing gesloten voor onbepaalde tijd.

Specifiek ten aanzien van (gedoogde) coffeeshops met een exploitatievergunning:

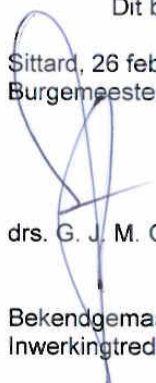
26. Er zal bestuursrechtelijk worden opgetreden indien een gedoogde coffeeshop zich niet houdt aan de landelijk door het Openbaar Ministerie vastgestelde AHOJG-I-criteria, zoals hierna aangegeven.
27. De coffeeshophouder is verplicht mee te werken aan een controle door de toezichthouder op de naleving van de gedoogcriteria. Niet meewerken wordt gezien als een overtreding van het betreffende criterium.
28. Ingezetenen van Nederland (I):
 - a. Indien er sprake is van het overtreden van het ingezetenen criterium wordt bij de eerste constatering van een overtreding een waarschuwing gegeven dat de geconstateerde overtreding onmiddellijk gestaakt dient te worden. Indien ondanks de waarschuwing binnen 3 jaar hierna een 2^e overtreding wordt geconstateerd, wordt de inrichting gesloten voor zes maanden. Indien binnen 3 jaar na de 2^e overtreding een 3^e overtreding wordt geconstateerd, wordt de inrichting gesloten voor twaalf maanden. Indien binnen 3 jaar na de 3^e overtreding een 4^e overtreding wordt geconstateerd, wordt de inrichting gesloten voor onbepaalde tijd en wordt de vergunning ingetrokken.
 - b. Het is de verantwoordelijkheid van de coffeeshophouder te controleren of een (beoogde) klant ingezetene van Nederland is.

- c. Indien tijdens een controle in de coffeeshop blijkt dat er een niet-ingezetene aanwezig is in de coffeeshop dan is er sprake van een overtreding van het I-criterium.
- d. Er wordt niet handhavend opgetreden indien een niet-ingezetene zich enkel (nog vóór controle) bevindt in de "neutrale zone" van de coffeeshop, zoals aangeduid op de bij de vergunning behorende tekening.
29. Indien er sprake is van Affichering (A) wordt bij een eerste constatering van een overtreding een waarschuwing gegeven dat de affichering onmiddellijk dient te worden verwijderd. Indien daaraan geen gevolg wordt gegeven wordt een last onder bestuursdwang opgelegd gericht op het (laten) verwijderen van de reclame-uitingen of zal een last onder dwangsom worden opgelegd, zulks afhankelijk van de concrete situatie. Indien binnen 3 jaar hierna een 2^e overtreding wordt geconstateerd wordt de inrichting gesloten voor de duur van één maand. Indien binnen 3 jaar na de 2^e overtreding een 3^e overtreding wordt geconstateerd, wordt de inrichting gesloten voor drie maanden.
30. Indien er sprake is van verkoop, afleveren of verstrekken dan wel daartoe aanwezig zijn van Harddrugs (H) zal bij de eerste constatering van een overtreding zonder waarschuwing direct worden overgegaan tot sluiting van de inrichting voor de duur van twaalf maanden. In spoedeisende gevallen kan worden besloten dat op basis van artikel 5:31, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht (Awb) bestuursdwang zal worden toegepast zonder voorafgaande last. Indien binnen 3 jaar na een eerste constatering van een overtreding een 2^e overtreding wordt geconstateerd, wordt de inrichting gesloten voor onbepaalde tijd en wordt de vergunning ingetrokken.
31. Indien er sprake is van Overlast (O) wordt bij de eerste constatering van een overtreding een waarschuwing gegeven dat de geconstateerde overtreding onmiddellijk gestaakt dient te worden. Indien ondanks de waarschuwing binnen 3 jaar hierna een 2^e overtreding wordt geconstateerd, wordt de inrichting gesloten voor zes maanden. Indien binnen 3 jaar na de 2^e overtreding een 3^e overtreding wordt geconstateerd, wordt de inrichting gesloten voor twaalf maanden. Indien binnen 3 jaar na de 3^e overtreding een 4^e overtreding wordt geconstateerd, wordt de inrichting gesloten voor onbepaalde tijd en wordt de vergunning ingetrokken.
32. a. Indien sprake is van toelating van of verkoop aan Jeugdigen (J) wordt bij de eerste constatering van een overtreding een waarschuwing gegeven dat de geconstateerde overtreding onmiddellijk gestaakt dient te worden. Indien ondanks de waarschuwing binnen 3 jaar hierna een 2^e overtreding wordt geconstateerd, wordt de inrichting gesloten voor zes maanden. Indien binnen 3 jaar na de 2^e overtreding een 3^e overtreding wordt geconstateerd, wordt de inrichting gesloten voor twaalf maanden. Indien binnen 3 jaar na de 3^e overtreding een 4^e overtreding wordt geconstateerd, wordt de inrichting gesloten voor onbepaalde tijd en wordt de vergunning ingetrokken.
- b. Er wordt niet handhavend opgetreden indien een jeugdige zich enkel (nog vóór controle) bevindt in de "neutrale zone" van de coffeeshop, zoals aangeduid op de bij de vergunning behorende tekening.
33. Indien sprake is van verkoop van Grote hoeveelheden (meer dan 5 gram per transactie) (G) wordt bij de eerste constatering van een overtreding een waarschuwing gegeven dat de geconstateerde overtreding onmiddellijk gestaakt dient te worden. Indien ondanks de waarschuwing binnen 3 jaar hierna een 2^e overtreding wordt geconstateerd, wordt de inrichting gesloten voor zes maanden. Indien binnen 3 jaar na de 2^e overtreding een 3^e overtreding wordt geconstateerd, wordt de inrichting gesloten voor twaalf maanden. Indien binnen 3 jaar na de 3^e overtreding een 4^e overtreding wordt geconstateerd, wordt de inrichting gesloten voor onbepaalde tijd en wordt de vergunning ingetrokken.
34. Indien er in de inrichting een te grote handelsvoorraad wordt aangetroffen wordt bij de eerste constatering van een overtreding een waarschuwing gegeven dat de geconstateerde overtreding onmiddellijk gestaakt dient te worden. Indien ondanks de

- waarschuwing binnen 3 jaar hierna een 2^e overtreding wordt geconstateerd, wordt de inrichting gesloten voor zes maanden. Indien binnen 3 jaar na de 2^e overtreding een 3^e overtreding wordt geconstateerd, wordt de inrichting gesloten voor twaalf maanden. Indien binnen 3 jaar na de 3^e overtreding een 4^e overtreding wordt geconstateerd, wordt de inrichting gesloten voor onbepaalde tijd en wordt de vergunning ingetrokken.
35. Indien er sprake is van samenloop van overtredingen van AHOJG-BI-criteria in die zin dat een tweede of volgende overtreding een **ander** criterium betreft dan de eerste overtreding, en de aan die overtredingen gekoppelde maatregel hetzelfde is, wordt de nieuwe overtreding als recidive beschouwd.

Dit beleid is overeengekomen in het lokale driehoeksoverleg van 26 februari 2013

Sittard, 26 februari 2013
Burgemeester van Sittard-Geleen,



drs. G. J. M. Cox.

Bekendgemaakt in de Trompetter op 6 maart 2013
Inwerkingtreding op 07 maart 2013

Damoclesbeleid Sittard-Geleen

Handhavingsmatrix

Over- treding	Lokalen		Woningen	
	<i>Softdrugs</i>	<i>Harddrugs</i>	<i>Softdrugs</i>	<i>Harddrugs</i>
1	Waarschuwing	12 maanden	Waarschuwing	3 maanden
2	<i>Softdrugs</i> : 6 maanden	<i>Softdrugs</i> : 6 maanden	<i>Softdrugs</i> : 3 maanden	<i>Softdrugs</i> : 3 maanden
	<i>Harddrugs</i> : 12 maanden	<i>Harddrugs</i> : Onbepaalde tijd	<i>Harddrugs</i> : 6 maanden	<i>Harddrugs</i> : 6 maanden
3	Onbepaalde tijd		<i>Softdrugs</i> : 6 maanden	<i>Softdrugs</i> : 6 maanden
			<i>Harddrugs</i> : 12 maanden	<i>Harddrugs</i> : 12 maanden
4		Onbepaalde tijd	Onbepaalde tijd	

Coffeeshops

Overtreding	Gemeente	Politie / OM
Ingezetenen	1^o overtreding: waarschuwing. 2^o overtreding binnen 3 jaar: sluiting 6 maanden. 3^o overtreding binnen weer 3 jaar: sluiting 12 maanden. 4^o overtreding binnen weer 3 jaar: sluiting onbepaalde tijd + intrekken vergunning.	1^o overtreding: geen actie. 2^o overtreding: rapport + PV + inbeslagname + vervolging: • Art. 3 OW ivm art. 11, lid 1 OW • Art. 3 OW ivm art. 11, lid 2 OW • Art. 3 OW ivm art. 11, lid 3 OW • Art. 3 OW ivm art. 11, lid 5 OW 3^o overtreding binnen 3 jaar: rapport + PV + inbeslagname + vervolging (idem als vorenstaand). 4^o overtreding binnen weer 3 jaar: rapport + PV + inbeslagname + vervolging (idem als vorenstaand).
Affichering	1^o overtreding: waarschuwing. 2^o overtreding binnen 3 jaar: sluiting 1 maand. 3^o overtreding binnen weer 3 jaar: sluiting 3 maanden.	1^o overtreding: geen actie. 2^o overtreding binnen 3 jaar: rapport + PV + inbeslagname + vervolging: • Art. 3b OW ivm art. 10, lid 1 OW • Art. 3b OW ivm art. 10, lid 2 OW 3^o overtreding binnen weer 3 jaar: rapport + PV + inbeslagname + vervolging (idem als vorenstaand).
Harddrugs	1^o overtreding: sluiting 12 maanden. 2^o overtreding binnen 3 jaar: sluiting onbepaalde tijd + intrekken vergunning.	1^o overtreding: rapport + PV + inbeslagname + vervolging: • Art. 2 OW ivm art. 10, lid 1 OW • Art. 2 OW ivm art. 10, lid 3 OW • Art. 2 OW ivm art. 10, lid 4 OW 2^o overtreding binnen 3 jaar: rapport + PV + inbeslagname + vervolging (idem als vorenstaand).
Overlast	1^o overtreding: waarschuwing. 2^o overtreding binnen 3 jaar: sluiting 6 maanden	1^o overtreding: geen actie 2^o overtreding: rapport + PV + inbeslagname + vervolging • Art. 3 OW ivm art. 11, lid 1 OW • Art. 3 OW ivm art. 11, lid 2 OW • Art. 3 OW ivm art. 11, lid 3 OW

	3^e overtreding binnen weer 3 jaar: sluiting 12 maanden. 4^e overtreding binnen weer 3 jaar: Sluiting onbepaalde tijd + intrekken vergunning.	• Art. 3 OW ivm art. 11, lid 5 OW 3^e overtreding binnen weer 3 jaar: rapport + PV + inbeslagname + vervolging (idem als vorenstaand). 4^e overtreding binnen weer 3 jaar: rapport + PV + inbeslagname + vervolging (idem als vorenstaand).
Jeugdigen	1^e overtreding: waarschuwing. 2^e overtreding binnen 3 jaar: sluiting 6 maanden. 3^e overtreding binnen weer 3 jaar: sluiting 12 maanden. 4^e overtreding binnen weer 3 jaar: sluiting onbepaalde tijd + intrekken vergunning.	1^e overtreding: : rapport + PV + inbeslagname + vervolging • Art. 3 OW ivm art. 11, lid 1 OW • Art. 3 OW ivm art. 11, lid 2 OW • Art. 3 OW ivm art. 11, lid 3 OW • Art. 3 OW ivm art. 11, lid 5 OW 2^e overtreding binnen 3 jaar: rapport + PV + inbeslagname + vervolging (idem als vorenstaand). 3^e overtreding binnen weer 3 jaar: rapport + PV + inbeslagname + vervolging (idem als vorenstaand). 4^e overtreding binnen weer 3 jaar: rapport + PV + inbeslagname + vervolging (idem als vorenstaand).
te Grote hoeveelheid	1^e overtreding: waarschuwing. 2^e overtreding binnen 3 jaar: sluiting 6 maanden. 3^e overtreding binnen weer 3 jaar: sluiting 12 maanden. 4^e overtreding binnen weer 3 jaar: sluiting onbepaalde tijd + intrekken vergunning.	1^e overtreding: : rapport + PV + inbeslagname + vervolging • Art. 3 OW ivm art. 11, lid 1 OW • Art. 3 OW ivm art. 11, lid 2 OW • Art. 3 OW ivm art. 11, lid 3 OW • Art. 3 OW ivm art. 11, lid 5 OW 2^e overtreding binnen 3 jaar: rapport + PV + inbeslagname + vervolging (idem als vorenstaand). 3^e overtreding binnen weer 3 jaar: rapport + PV + inbeslagname + vervolging (idem als vorenstaand). 4^e overtreding binnen weer 3 jaar: rapport + PV + inbeslagname + vervolging (idem als vorenstaand).

te grote handelsvoorraad	1 ^e overtreding: waarschuwing.	1 ^e overtreding: : rapport + PV + inbeslagname + vervolging • Art. 3 OW ivm art. 11, lid 1 OW • Art. 3 OW ivm art. 11, lid 2 OW • Art. 3 OW ivm art. 11, lid 3 OW • Art. 3 OW ivm art. 11, lid 5 OW
	2 ^e overtreding binnen 3 jaar: sluiting 6 maanden.	2 ^e overtreding binnen 3 jaar: rapport + PV + inbeslagname + vervolging (idem als vorenstaand).
	3 ^e overtreding binnen weer 3 jaar: sluiting 12 maanden.	3 ^e overtreding binnen weer 3 jaar: rapport + PV + inbeslagname + vervolging (idem als vorenstaand).
	4 ^e overtreding binnen weer 3 jaar: sluiting onbepaalde tijd + intrekken vergunning.	4 ^e overtreding binnen weer 3 jaar: rapport + PV + inbeslagname + vervolging (idem als vorenstaand).