



VROM-Inspectie
Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Overlast en verloedering; evaluatie wetten Victoria en Victor



Voorwoord

De minister voor WWI (Wonen, Wijken en Integratie) heeft de Tweede Kamer toegezegd in 2008 de effectiviteit van de wetten Victoria en Victor te onderzoeken. Deze toezegging is gedaan in het kader van het Actieplan “Overlast en Verloedering”. Dit is een onderdeel van het project “Veiligheid begint bij voorkomen” van de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken en Justitie.

Het actieplan Overlast en Verloedering richt zich op het oplossen van knelpunten, die gemeenten en hun veiligheidspartners in de aanpak van diverse vormen van overlast ervaren. De VROM-Inspectie (VI) heeft de evaluatie van de wetten Victoria en Victor (punt 28) in opdracht van WWI uitgevoerd.

De VROM-Inspectie houdt toezicht op de naleving van een groot aantal wetten en regels en helpt anderen de naleving van VROM-regelgeving te verbeteren. Het doel van de ‘Evaluatie van de wetten Victoria en Victor’ is om een goed inzicht te krijgen in het gebruik en de knelpunten in het instrumentarium en het gebruik er van te intensiveren. Zo mogelijk worden oplossingen aangedragen voor de gesignaleerde knelpunten.

De VI heeft het onderzoek verricht in nauw overleg met een begeleidingscommissie, bestaande uit prof. dr. mr. J.G. Brouwer en prof. dr. J. de Ridder van de Rijksuniversiteit Groningen. Daarnaast vond overleg plaats met gemeenten, de Radboud Universiteit uit Nijmegen en beleidsmakers (WWI en Justitie).

De rapportage bevat een uitgebreide juridische analyse van het instrumentarium, een beeld van de toepassing ervan door gemeenten, een overzicht van de knelpunten die zij ervaren en mogelijke oplossingen en praktijkervaringen. Er worden aanbevelingen gedaan aan WWI, Justitie, BZK en gemeenten.

Inhoudsopgave

1	Samenvatting	03			
1.1	Inleiding	03	4.4.3	Toepassing artikel 14 Woningwet	17
1.2	Juridische analyse	03	4.4.4	Toepassing artikel 77 lid 1 sub 7 Ontheeningswet	18
1.3	Wetgeving in de praktijk	03	5	Toepassing van de wetgeving in de praktijk	23
1.4	Knelpunten in de Wet Victoria	04	5.1	Inleiding	23
1.4.1	Dossiervorming	04	5.2	Bekendheid wetgeving	23
1.4.2	Andere soorten overlast	04	5.2.1	De Wet Victoria	23
1.5	Enkele kanttekeningen bij het gebruik van de Wet Victoria	04	5.2.2	De Wet Victor	23
1.5.1	Dreigmiddel	04	5.2.3	De Wet Damocles (na wijziging van november 2007)	23
1.5.2	Begunstigingstermijn	04	5.3	Mate van gebruik wetgeving	24
1.5.3	Vervangende woonruimte	04	5.3.1	Verschillen in aanpak van overlastpanden	24
1.5.4	Anonieme klachten	04	5.3.2	De Wet Victoria	24
1.6	Knelpunten in de Wet Victor	04	5.3.3	De Wet Victor	25
1.6.1	Beheerfase	04	5.3.4	De Wet Damocles (na wijziging van november 2007)	25
1.6.2	Opbouw van de Wet Victor	04	5.4	Wetstoepassing	26
1.6.3	Ontheening langdurig en kostbaar	04	5.4.1	De Wet Victoria	26
1.7	Conclusies en aanbevelingen	05	5.4.2	De Wet Victor	27
2	Inleiding	06	6	Overzicht knelpunten en onduidelijkheden bij gemeenten	28
2.1	Aanleiding	06	6.1	Inleiding	28
2.2	Wetgeving	06	6.2	Knelpunten in de Wet Victoria	28
2.3	Totstandkoming wetgeving	06	6.3	Enkele kanttekeningen bij het gebruik van de Wet Victoria	29
2.4	Inhoud van het rapport	07	6.4	Knelpunten in de Wet Victor	29
3	Onderzoeksopzet	08	7	Praktijkervaring toepassing wetgeving	31
3.1	Inleiding	08	7.1	Inleiding	31
3.2	Definities	08	7.2	Praktijkervaringen met de Wet Victoria	31
3.3	Overzicht van wetgeving en bevoegde organen/personen	08	7.2.1	Victoriabeleid gemeente A	31
3.4	Doelstelling onderzoek	08	7.2.2	Aanpak andere soorten overlast gemeente B	32
3.5	Werkwijze	09	7.2.3	Werkwijze gemeente C	33
4	Juridische analyse	10	7.3	Praktijkervaring met de Wet Victor	33
4.1	Inleiding	10	7.3.1	Toepassing Victor in gemeente D	33
4.2	Wet Victoria	10	8	Conclusie	34
4.2.1	Wetsgeschiedenis	10	9	Aanbevelingen	35
4.2.2	Toepassing	11	9.1	Inleiding	35
4.2.3	Inhoudelijke voorwaarden	12	9.1.1	Praktijkgericht	35
4.2.4	Procedurale voorwaarden	13	9.1.2	Beleidsmatig	35
4.2.5	Sluiting van niet-voor publiek toegankelijke lokalen	14	Bronnen	36	
4.3	Wet Damocles	14	Literatuur	36	
4.3.1	Wetsgeschiedenis	14	Jurisprudentie	38	
4.3.2	Toepassing	15	Kamerstukken	38	
4.3.3	Procedurale voorwaarden	15	Bijlage 1. Aanpak van overlastpanden	39	
4.3.4	Sluiting van lokalen	15	Bijlage 2. Gemeenten betrokken bij het onderzoek	40	
4.3.5	Verhouding Damocles en Victoria	15	Bijlage 3. Vragenlijst Evaluatie Victor en Victoria	41	
4.4	Wet Victor: huurovereenkomst ontbinden, beheer en ontheening	16			
4.4.1	Wetsgeschiedenis	17			
4.4.2	Ontbinding huurovereenkomst	17			

1. Samenvatting

1.1 Inleiding

De instrumenten Victoria (artikel 174a Gemeentewet) en Victor (artikel 14 Woningwet en artikel 77 lid 1 sub 7 Ontheingingswet) zijn in respectievelijk 1997 en 2002 op verzoek van gemeenten ontwikkeld. Zij geven burgemeesters de mogelijkheid om overlastpanden te sluiten en om gesloten panden in beheer te geven of te nemen, of als laatste stap te onteigenen.

Dit onderzoek geeft een indicatief beeld van de toepassing van de wetgeving in de praktijk en de knelpunten en onduidelijkheden, die gemeenten daarbij ervaren. Hierbij komt ook de Wet Damocles (artikel 13b Opiumwet) ter sprake, omdat deze een deel van de functie van de Wet Victoria heeft overgenomen, als gevolg van de wetswijziging in november 2007. Ook worden enkele praktijkervaringen beschreven. Het onderzoek is uitgevoerd in het kader van het Actieplan “Overlast en Verloedering”. Dit is een onderdeel van het project “Veiligheid begint bij voorkomen” van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie.

1.2 Juridische analyse

Rondom woningen kan de openbare orde worden verstoord. De wetgever heeft verschillende instrumenten gecreëerd om een woning te sluiten bij verstoring van de openbare orde rondom die woning. Deze sluiting is een beperking op het huisrecht en het recht op eigendom, zoals vastgelegd in de grondwet en het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Daarom moet een dergelijke woningsluiting met uiterste voorzichtigheid worden omkleed. De sluiting moet voldoen aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit.

De Wet Victoria (artikel 174a Gemeentewet) geeft de burgemeester de bevoegdheid tot sluiting van 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. 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. Verstoringen van de openbare orde kunnen ernstige overlast met zich meebrengen door de macht van het getal of intensiteit van de verstoring. Veelvuldige verstoringen of zeer ernstige verstoringen van de openbare orde kunnen ernstige overlast met zich meebrengen. Niet alle verstoringen van de openbare orde gaan met ernstige overlast gepaard. Het begrip ernstige overlast is in de parlementaire behandeling van het wetsartikel en een circulaire uitvoerig besproken.

De Wet Damocles (artikel 13b Opiumwet) geeft de burgemeester de bevoegdheid tot het sluiten van een voor het publiek toegankelijk lokaal en daarbij behorend erf in geval van verkoop, aflevering of verstrekking dan wel de aanwezigheid van middelen (opgenomen in lijst I of II Opiumwet). In november 2007 is deze wet gewijzigd, en ook van toepassing op woningen in geval van verkoop, aflevering of verstrekking van verdovende middelen. De burgemeester kan nu een woning sluiten indien er sprake is van drugshandel vanuit de woning.

Een sluiting op grond van Victoria en Damocles is omkleed met procedurele voorwaarden.

De Wet Victor heeft betrekking op vervolgmaatregelen na sluiting van een woning, of een niet voor het publiek toegankelijk

lokaal op grond van artikel 174a van de Gemeentewet (Victoria) of op grond van artikel 13b van de Opiumwet (Damocles). Op grond van de Wet Victor is het college van burgemeester en wethouders bevoegd om de eigenaar te verplichten om een andere gebruiker voor het pand aan te wijzen of het gebouw in beheer te geven (artikel 14 van de Woningwet). Aan dit besluit kunnen voorwaarden worden gesteld, zoals het geschikt maken voor gebruik van de woning. Mocht er ondanks de aanwijzingsbevoegdheid geen uitzicht zijn op duurzaam herstel van de openbare orde rond de betreffende woning, dan is de gemeenteraad, op grond van artikel 77 lid 1 sub 7 Ontheingingswet, bevoegd om tot onteigening over te gaan.

1.3 Wetgeving in de praktijk

Voor het onderzoek zijn 40 gemeenten geselecteerd, op basis van de verwachting dat zij veel ervaring met de wetgeving kunnen hebben. Van de 40 gemeenten geven 36 gemeenten aan inderdaad overlastpanden te hebben. In 19 gemeenten wordt hier niet door middel van het instrumentarium Victoria/Victor/Damocles tegen opgetreden. Door 21 wel. Door 13 gemeenten is alleen de Wet Victoria toegepast en 2 gemeenten hebben alleen woningen gesloten op grond van de Wet Damocles. 6 gemeenten hebben zowel Victoria als Damocles toegepast om woningen te sluiten.

De 19 gemeenten die geen burgemeestersluiting hebben toegepast pakken overlast aan door middel van waarschuwingen en gesprekken met de bewoners en eigenaren, of, door tussenkomst van de woningcorporatie (door ontbinding van het huurcontract).

De Wet Damocles is in de gewijzigde vorm nog maar een jaar in werking, maar is al door 8 gemeenten bij drugshandel vanuit woningen toegepast. Damocles biedt een gemakkelijker toepassing dan de Wet Victoria, want de bewijslast is minder moeilijk. Veel gemeenten geven aan dat de toepassing van Victoria bij overlast veroorzaakt door drugshandel in de toekomst niet meer voor de hand ligt. Omdat in gemeenten ook sprake is van andere soorten overlast kan de Wet Victoria volgens hen wel haar nut behouden. De gemeenten vinden het echter onduidelijk voor welke andere vormen van overlast de wet gebruikt kan worden. Dit weerhoudt hen er veelal van het instrument toe te passen.

De Wet Victor is in de onderzochte gemeenten alleen toegepast in één gemeente. De beheerfase wordt als lastig ervaren. Andere gemeenten delen die mening en hebben nooit van de mogelijkheid gebruik gemaakt. Er zijn gemeenten, onder andere de gemeente die de Wet Victor heeft toegepast, die zijn overgegaan tot de aankoop van panden. De onteigeningsmogelijkheid van de Wet Victor is in geen enkele gemeente toegepast.

1.4 Knelpunten in de Wet Victoria

1.4.1 Dossiervorming

Om verstoring van de openbare orde rondom 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 bij gemeenten. Sommige gemeenten hebben door ervaring minder problemen met het samenstellen van het dossier. Er zijn tal van tips voor een goede dossieropbouw, onder andere over samenwerking met andere partijen.

1.4.2 Andere soorten overlast

Hoewel de rechter en de wetgevers hebben geoordeeld dat de Wet Victoria ook van toepassing is op andersoortige overlast (mits van een zelfde intensiteit als drugs-overlast), ervaren veel gemeenten onduide-

lijkheid over het wel of niet kunnen toepassen ervan.⁴ Dit weerhoudt gemeenten er van het instrument bij andere soorten overlast toe te passen.

In twee gemeenten uit het onderzoek wordt de Wet Victoria wel toegepast op andersoortige overlast. De betreffende sluitingen hebben echter niet tot jurisprudentie geleid en zijn dus niet rechterlijk getoetst. Er is behoefte aan duidelijkheid om andersoortige overlast aan te kunnen pakken door middel van de Wet Victoria.

1.5 Enkele kanttekeningen bij het gebruik van de Wet Victoria

1.5.1 Dreigmiddel

Het is onduidelijk of de waarschuwing tot toepassing van artikel 174a Gemeentewet uitsluitend legitiem als dreigmiddel wordt gebruikt. Een waarschuwing versturen mag enkel wanneer er werkelijk sprake is van een verstoring van de openbare orde rond een woning door onwetmatige gedragingen rond die woning.

1.5.2 Begunstigingstermijn

De manier waarop de begunstigingstermijn door gemeenten wordt toegepast is niet altijd conform de wet. Sommige gemeenten denken dat belanghebbenden in deze termijn alleen de mogelijkheid hebben om zelf de sluiting te effectueren. Belanghebbenden hebben echter de mogelijkheid in de begunstigingstermijn de verstoring van de openbare orde te stoppen, hetzij door sluiting, hetzij door alsnog de verstoring van de openbare orde te stoppen. Gemeenten zijn bang voor herhaling van zetten, maar dit is te voorkomen met een spoedsluiting.

1.5.3 Vervangende woonruimte

Het is niet altijd duidelijk bij gemeenten of moet worden nagegaan of bij woningsluiting voor vervangende woonruimte moet worden gezorgd. Er bestaat echter de plicht om te onderzoeken of bewoners recht hebben op vervangende woonruimte.

1.5.4 Anonieme klachten

Er bestaat bij gemeenten onduidelijkheid over de vraag of anonieme klachten bij de dossiervorming bruikbaar zijn. Een geanonimiseerde politierapportage mag onderdeel zijn van het dossier.

1.6 Knelpunten in de Wet Victor

1.6.1 Beheerfase

Gemeenten ervaren een aantal problemen die hen belet de Wet Victor toe te passen. Allereerst in de beheerfase. Er wordt meestal van uitgegaan dat eerst kosten moeten worden gemaakt om de betreffende panden op te knappen en dat deze kosten niet of moeilijk te verhalen zijn. Het vinden van een beheerder is daarom moeilijk. Het is echter ook mogelijk om een eigenaar zelf te verplichten tot het verrichten van de benodigde werkzaamheden.

1.6.2 Opbouw van de Wet Victor

De opbouw van de wet bepaalt dat eerst het beheer van een pand moet worden overgenomen, alvorens eventueel te kunnen onteigenen. Zoals hierboven geschetst is de beheerfase omkleedt met problemen. Gemeenten zouden deze fase willen kunnen overslaan.

1.6.3 Onteigening langdurig en kostbaar

Tenslotte wordt ook de onteigeningsprocedure van de Wet Victor door gemeenten ervaren als erg ingewikkeld en arbeidsintensief. Een onteigeningsprocedure duurt gemiddeld meer dan een jaar en is kostbaar. Er zijn echter mogelijkheden om de onteigeningsprocedure in het kader van de Wet Victor te versnellen en de kosten terug te verdienen. Maar het is hierbij ook niet uitgesloten dat de praktijk weerbarstiger is dan de theorie.

1.7 Conclusies en aanbevelingen

Al met al is in het onderzoek gebleken dat de wetten Victoria en Victor meer mogelijkheden bieden dan veel gemeenten denken. Hierdoor ervaren gemeenten soms problemen 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. De wet geeft hier niet de mogelijkheden die worden gezocht. Dit geeft blokkades en leidt soms tot het overschrijden van de grens van wat de wet toelaat.

Gezien het belang dat de gemeenten hechten aan het instrumentarium Victoria en Victor, is het zinvol om de knelpunten en onduidelijkheden op te lossen. Er zijn aanbevelingen op het gebied van de wetgeving, over vervolgcacties en over het ondersteunen en stimuleren van het gebruik. Het wordt aangeraden een handreiking op te stellen, die ook aanverwante wetgeving behandelt. Verder wordt het aanbevolen het begrip ernstige overlast uit te werken. Daarnaast wordt een heroverweging van de begunstigingstermijn in de Wet Victoria en de beheerfase in de Wet Victor aangeraden.

Eindnoten

- ¹ Rb. Groningen 4 maart 2003, LJN: AF5325; AB 2003, 181 m.nt. J.G Brouwer; Gst. 2003, 7185, 85 (Pekela); Smits & Smalbroek 2002, p. 26



2. Inleiding

2.1 Aanleiding

De evaluatie van de wetten Victor en Victoria maakt onderdeel uit van het interdepartementale programma Overlast en Verloedering van de Ministeries van BZK en Justitie en is belegd bij VROM/WWI en de VROM-Inspectie. Het actieplan Overlast en Verloedering richt zich op de verbetering van de aanpak van vormen van overlast waarbij gemeenten en hun veiligheidspartners knelpunten in de aanpak hebben geconstateerd. Het actieplan is een onderdeel van het project “Veiligheid begint bij voorkomen” van de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie

De wetten Victoria en Victor stellen een burgemeester in staat bij bepaalde vormen van overlast de openbare orde te handhaven. De Wet Victoria maakt het mogelijk om bij verstoringen van de openbare orde rondom een woning deze woning te sluiten. Dat is een ingrijpende maatregel. De sluiting is een vergaande beperking van het huisrecht en het recht op eigendom. Deze rechten zijn vastgelegd in de grondwet en het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). De Wet Victor stelt de gemeente in staat de eigenaar te verplichten om gebruik of beheer van een pand, dat door de burgemeester is gesloten, over te dragen. Daarna volgt eventueel onteigening als er geen verbetering optreedt. Victoria en Victor zijn instrumenten voor gemeenten voor het bevorderen van de leefbaarheid en het tegengaan van overlast als gevolg van drugshandel en andere ernstige (woon)overlast.

Gemeenten geven echter aan dat met name de Wet Victor in de praktijk niet goed werkt. De Minister voor WWI heeft de Tweede Kamer toegezegd de effectiviteit van het instrumentarium nog in 2008 te onderzoeken om een meer precies beeld te krijgen

van de knelpunten en mogelijke oplossingen.

De wetten Victoria en Victor hebben raakvlakken met andere wetgeving, zoals met de Wet Damocles. Deze andere wetgeving wordt in de evaluatie van de wetten Victoria en Victor betrokken, voor zover voor de evaluatie van belang. De andere wetgeving wordt niet geëvalueerd.

2.2 Wetgeving

In achtereenvolgens 1997, 1999 en 2002 zijn drie wetten in werking getreden, om met name illegale drugspanden aan te pakken. Het betreft de Wet Victoria, de Wet Damocles en de Wet Victor.

De *Wet Victoria* (artikel 174a Gemeentewet) geeft de burgemeester de bevoegdheid tot sluiting van 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 door gedragingen in de woningen of lokalen.

De *Wet Damocles* (artikel 13b Opiumwet) geeft de burgemeester de bevoegdheid tot het sluiten van een voor het publiek toegankelijk lokaal en daarbij behorend erf in geval van verkoop, aflevering of verstrekking dan wel de aanwezigheid van middelen (opgenomen in lijst I of II Opiumwet). In november 2007 is deze wet gewijzigd, en ook van toepassing op woningen in geval van verkoop, aflevering of verstrekking van verdovende middelen. De burgemeester kan nu een woning sluiten indien er sprake is van drugshandel vanuit de woning. Niet langer hoeft verstoring van de openbare orde te worden aangetoond.

De *Wet Victor* tenslotte heeft betrekking op vervolgmaatregelen na sluiting van een

woning, of een niet voor het publiek toegankelijk lokaal op grond van artikel 174a van de Gemeentewet (Victoria) of op grond van artikel 13b van de Opiumwet (Damocles).

Op grond van de Wet Victor is het college van burgemeester en wethouders bevoegd om de eigenaar te verplichten om een andere gebruiker voor het pand aan te wijzen of het gebouw in beheer te geven (artikel 14 van de Woningwet). Mocht er ondanks de aanwijzingsbevoegdheid geen uitzicht zijn op duurzaam herstel van de openbare orde rond het betreffende gebouw, dan is de gemeenteraad, op grond van artikel 77 lid 1 sub 7 Onteigeningswet, bevoegd om tot onteigening over te gaan.

2.3 Totstandkoming wetgeving

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.²

Zowel de civielrechtelijke als de strafrechtelijke instrumenten bleken bij overlast door drugshandel in woningen in de praktijk onvoldoende uitkomst te bieden. Het ontbreken van een adequaat instrumentarium gaf een grote behoefte aan een bevoegdheid om tijdelijk tot sluiting van een woning over te gaan. Dit heeft in 1997 uitgemondd in de Wet Victoria (art. 174a Gemeentewet), die de burgemeester de bevoegdheid geeft om woningen bij ernstige (drugs)overlast te kunnen sluiten.

Via het recht van initiatief, uitgeoefend door de leden Van Heemst, Korthals en Vos, is in 1996 het voorstel gekomen tot de Wet Victor. Zij deden dit voorstel om de verhoudingen in een wijk te normaliseren

en te voorkomen dat wederom overlast wordt veroorzaakt vanuit een leegstaand pand.³ Het voorstel voorzag eerst ook in sluitingsbevoegdheden voor de burgemeester in gevallen van drugsoverlast. Door de indiening van het voorstel van de Wet Victoria door de regering spraken Van Heemst en Korthals en de regering af dat Victor zich beperkte tot vervolgmaatregelen na de sluiting.⁴ Naast de sluitingsmogelijkheid van panden door de burgemeester, stellen de Kamerleden dat in bepaalde situaties panden in beheer genomen moeten kunnen worden. Ook stellen zij de mogelijkheid van onteigening van overlastpanden voor. In 2002 trad de Wet Victor in werking.⁵

2.4 Inhoud van het rapport

In hoofdstuk 3 worden de doelstelling van het onderzoek, de onderzoeksmethode en de gebruikte definities toegelicht. Hoofdstuk 4 bevat de juridische analyse en schetst de juridische vereisten waaraan de burgemeester c.q. het college zich moet houden. Hoofdstuk 5 geeft de resultaten van het onderzoek weer en schetst een beeld van de toepassing van de wetgeving in de praktijk. Hoofdstuk 6 geeft een overzicht van de knelpunten die aan het licht zijn gekomen. Hoofdstuk 7 behandelt praktijkervaringen van gemeenten bij de toepassing van de wetgeving, die gedeeltelijk ten voorbeeld kunnen dienen. Het rapport wordt afgesloten met de conclusies en aanbevelingen, in respectievelijk hoofdstuk 8 en 9.

Eindnoten

² Zie Van Heemst en Korthals, 1995

³ *Kamerstukken II* 1995-1996, 24549, nr. 3, p. 3.

⁴ Zie *Kamerstukken I* 2001-2002, 24549, nr. 78, p. 1.

⁵ Stb. 2002, nr. 348.

3. Onderzoeksopzet

3.1 Inleiding

Voor de evaluatie van de Wetten Victoria en Victor is gekozen voor een onderzoek naar enerzijds de juridische systematiek en inhoud van de betreffende wetgeving en anderzijds de uitvoeringspraktijk. Eerst wordt ingegaan op de definities die worden gebruikt. Daarna worden de doelstelling van het project beschreven, de verantwoording van de onderzoeks-methode en de activiteiten die zijn verricht. Het onderzoek richt zich op de overlast rondom woningen. De Wet Damocles is ook van toepassing op lokalen, maar die sluitingen zijn niet meegenomen in het onderzoek.

3.2 Definities

Overlastpanden

Onder overlastpanden worden in dit onderzoek panden verstaan waarbij de overlast rond de woning of het lokaal, in samenhang met verstoring van de openbare orde rond dat pand, een zozeer naar buiten stralend effect heeft, dat daardoor de veiligheid en gezondheid van de leefomgeving wordt aangetast. Het gaat hier meestal om panden waar drugshandel plaatsvindt en overlast voorkomt, maar het kan ook gaan om panden waar gedragingen plaatsvinden die andere ernstige overlast veroorzaken.

Ernstige overlast

Onder ernstige overlast vanuit woningen, die mogelijk sluiting tot gevolg heeft, wordt, gelet op de grondwettelijke bescherming van privacy en het woonrecht, overlast verstaan die een aantasting van de veiligheid en de gezondheid van omwonenden met zich meebrengt.

Openbare orde

In dit onderzoek wordt er van uitgegaan dat de openbare orde het resultaat is van de naleving van de ter plaatse in de openbare ruimte geldende regelgeving, met name strafbepalingen.

Onder openbare orde wordt ook wel maatschappelijk wenselijk gedrag, niet vastgelegd in wettelijke voorschriften, gerekend. Wij kiezen daar, gezien het legaliteits- en rechtszekerheidsbeginsel, niet voor.

Verstoring van de openbare orde

De openbare orde wordt verstoord door de overtreding van wettelijke voorschriften, met name strafbepalingen. Een feit kan strafbaar zijn op grond van regelgeving van zowel de centrale overheid als decentrale overheden. Ook overtredingen van verbodsbepalingen uit gemeentelijke verordeningen, zoals de APV, kunnen strafbaar zijn (artikel 154 Gemeentewet) en dus een schending van de openbare orde veroorzaken.⁶ 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.

Woningssluiting

Onder woningssluiting wordt verstaan een sluiting op last van burgemeester op grond van artikel 174a Gemeentewet of artikel 13b

Opiumwet. De burgemeester kan in bepaalde gevallen gedeeltelijke sluiting of spoedsluiting toepassen. Een gedeeltelijke sluiting vindt bijvoorbeeld plaats wanneer een pand meerdere wooneenheden bevat.

3.3 Overzicht van wetgeving en bevoegde organen/ personen

In onderstaande tabel wordt weergegeven welke wetsartikelen vallen onder de namen Victoria, Damocles en Victor en wie bevoegd zijn bij de uitvoering.

3.4 Doelstelling onderzoek

Het doel van het onderzoek is om door de evaluatie van het gebruik van de wetten Victoria en Victor een beeld te krijgen van het gebruik van de wetgeving door gemeenten, de knelpunten die zij ervaren en zo mogelijk oplossingen aan te dragen voor deze knelpunten. Er is onderzocht of de knelpunten hun ontstaan hebben in de wetgeving of in de uitvoering.

De evaluatie mondt uit in een overzicht van de knelpunten en mogelijke oplossingen. Deze kunnen liggen op het vlak van de uitvoering

Overzicht van wetgeving en bevoegde organen/persoonen

Naam Wetgeving	Wetsartikelen	Bevoegd orgaan /persoon
Victoria	artikel 174a Gemeentewet	Burgemeester
Damocles	artikel 13b Opiumwet	Burgemeester
Victor	artikel 7:231 BW	Eigenaar van het pand
	artikel 14 Woningwet	College van B&W
	artikel 77 lid 1 sub 7 Onteigeningswet	Gemeenteraad

van de wet, aanpassing van het beleid of aanpassing van de wet.

De wijziging van de Wet Damocles in 2007 heeft als gevolg dat gemeenten, die te maken hebben met drugsgelateerde overlast uit woningen, de keuze hebben om Victoria of Damocles toe te passen. Het onderzoek richt zich op de invloed die de wetswijziging heeft op de toepassing van de Wet Victoria. De toepassing van de Wet Damocles wordt niet geëvalueerd, daarvoor is de wetswijziging van te recente datum. Wel worden de bekendheid en de mate van gebruik er van inzichtelijk gemaakt. De Wet Damocles in zijn oude vorm is al geëvalueerd in het onderzoek 'Evaluatie van de drugsinstrumenten' van 2002 (zie 5.1).⁷

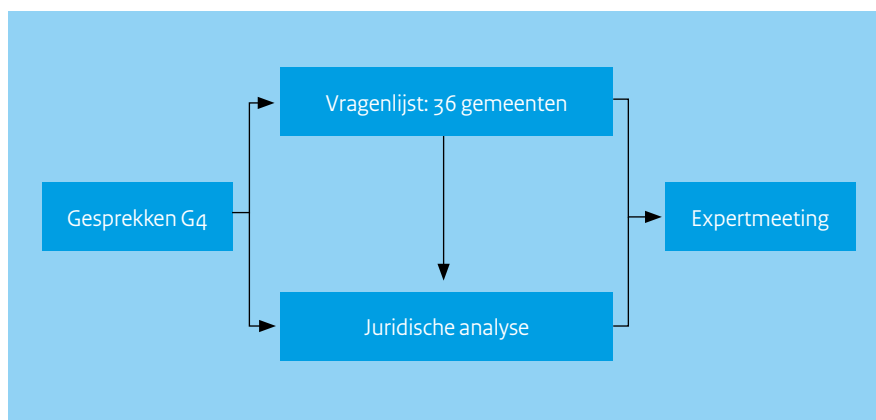
3.5 Werkwijze

De evaluatie bestond uit verschillende activiteiten. In de eerste plaats is een begeleidingscommissie ingesteld, bestaande uit prof. dr. mr. J.G. Brouwer en prof. dr. J. de Ridder van de Rijksuniversiteit Groningen. Gedurende het project zijn verschillende overleggen gevoerd met deze commissie. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd bij de G4. Door deze interviews is een eerste beeld geschapen van het gebruik van de wetgeving en de problematiek die speelt bij de uitvoering ervan. Met deze kennis en de kennis over de wetgeving is een vragenlijst opgesteld. Deze is in een telefonisch interview afgenomen bij 36 gemeenten, zodat, inclusief de G4, informatie verzameld is over in totaal 40 gemeenten.

Er is gekozen voor een gerichte steekproef van gemeenten, waarbij geselecteerd is op basis van kenmerken waardoor de verwachting op de toepassing van het instrumentarium Victoria en Victor relatief het grootst is. Daarnaast is bij de selectie gelet op de spreiding, door gemeenten uit alle provincies in Nederland te kiezen.

In het kader van de juridische analyse is onder andere de jurisprudentie in kaart gebracht. Dit is gebeurd mede op basis van de informatie uit de 40 interviews en de dossiers, die bij drie gemeenten zijn bestudeerd.

Er is tenslotte een expertmeeting georganiseerd, waarbij de feitenrapportage en de juridische analyse de input vormden. Met de verschillende vormen van inbreng is een overzicht gevormd van de juridische systematiek en de praktijkervaring met de wetgeving Victoria, Damocles en Victor.



Eindnoten

⁶ Zie Brouwer & Schilder 2004.

⁷ Smits & Smalbroek, 2002

4. Juridische analyse

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het juridisch instrumentarium aanwezig in de wetten Victoria en Victor geanalyseerd om overlast rondom woningen en andere panden tegen te gaan. De burgemeester heeft meerdere wettelijke instrumenten om overlast rondom woningen en panden tegen te gaan. Door gebruik te maken van deze instrumenten treedt de overheid diep binnen in het persoonlijke leven van burgers. Het Engelse spreekwoord 'My home is my castle' bevestigt het uitgangspunt dat de overheid zich in principe niet met de gang van zaken in woningen en in de persoonlijke levenssfeer moet bemoeien. In artikel 10 Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag van Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) is dit principe ook vastgelegd. Desalniettemin bestaan er situaties waarin het recht op de persoonlijke levenssfeer kan worden beperkt. Er moet dan aan enkele voorwaarden worden voldaan. Allereerst wordt de Wet Victoria besproken (paragraaf 4.2). Hoewel de Wet Damocles geen hoofdonderwerp is van deze analyse, wordt hij toch bij de bespreking betrokken. Damocles kent de burgemeester namelijk een sluitingsbevoegdheid toe inzake overtredingen van de Opiumwet (paragraaf 4.3). Tenslotte volgt de bespreking van de Wet Victor (paragraaf 4.4).

4.2 Wet Victoria

De Wet Victoria is een belangrijk en ingrijpend rechtsmiddel om overlast veroorzaakt vanuit woningen en niet voor publiek toegankelijke lokalen te bestrijden.⁸ Artikel 174a Gemeentewet luidt als volgt:

1. 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.
2. De in het eerste lid genoemde bevoegdheid komt de burgemeester eveneens toe in geval van ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde op de grond dat de rechthebbende op de woning, het lokaal of het erf eerder een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend erf op een zodanige wijze heeft gebruikt of doen gebruiken dat die woning, dat lokaal of dat erf op grond van het eerste lid is gesloten, en er aanwijzingen zijn dat betrokkene de woning, het lokaal of het erf ten aanzien waarvan hij rechthebbende is eveneens op een zodanige wijze zal gebruiken of doen gebruiken.
3. De burgemeester bepaalt in het besluit de duur van de sluiting. In geval van ernstige vrees voor herhaling van de verstoring van de openbare orde kan hij besluiten de duur van de sluiting tot een door hem te bepalen tijdstip te verlengen.
4. Bij de bekendmaking van het besluit worden belanghebbenden in de gelegenheid gesteld binnen een te stellen termijn maatregelen te treffen waardoor de verstoring van de openbare orde wordt beëindigd. De eerste volzin is niet van toepassing, indien voorafgaande bekendmaking in spoedeisende gevallen niet mogelijk is.
5. De artikelen 5:25 tot en met 5:28 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing.'

4.2.1 Wetsgeschiedenis

In de jaren tachtig werd het overlastprobleem van drugspanden op bestuursrechtelijke wijze opgelost door middel van een bezoekersverbod. Hierdoor ontstond een selectieve sluiting van een woning. De regelingen hiervoor werden in de Algemene Plaatselijke Verordening (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.⁹ Een sluitingsbevel maakt inbreuk op artikel 10 van de Grondwet. Er is een formeel wettelijke grondslag nodig om een inbreuk te kunnen maken op artikel 10 Grondwet. Een regeling in de APV was hiertoe niet voldoende.¹⁰ De sluitingsbevoegdheid neergelegd in de Wet Victoria is vervolgens onder grote politieke druk tot stand gekomen. Eerst reageren de Kamerleden Van Heemst en Korthals op de uitspraak van de Afdeling met een initiatiefwetsvoorstel dat sluiting weer mogelijk moest maken. 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 Victoria. De Kamerleden gingen verder met het vervolgtrajec na sluiting in het wetsvoorstel Victor.¹¹

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 voorzienbaarheids-eis zou niet worden voldaan. Daarnaast twijfelde de fractie of het wetsvoorstel wel aan de eis van proportionaliteit voldoet.¹² Ondanks de kritiek en met de toezegging dat de burgemeesters een circulaire met uitleg over de bepaling wordt toegezonden, wordt het voorstel door de Staten-Generaal aangenomen.¹³ In 1997 treedt artikel 174a Gemeentewet, de Wet Victoria, in werking.

4.2.2 Toepassing

Er kunnen op grond van artikel 174a Gemeentewet twee soorten panden worden gesloten: woningen en niet voor publiek toegankelijke lokalen. Hieronder volgt eerst een bespreking van de mogelijkheid om woningen te sluiten.¹⁴ Vervolgens volgt de bespreking van de sluiting van niet voor publiek toegankelijke lokalen.

Sluiting van woningen

Artikel 174a Gemeentewet vormt de wettelijke grondslag voor beperkingen van het door artikel 10 Grondwet en artikel 8 EVRM beschermde huisrecht. De sluiting van een woning moet voldoen aan de eisen die gesteld zijn in artikel 10 Grondwet en artikel 8 EVRM. Daarnaast kan sluiting het recht op eigendom, beschermd door artikel 1 Eerste Protocol EVRM, raken. Ook moet de burgemeester aan zowel een inhoudelijke voorwaarde, als aan procedurele voorwaarden voldoen (paragrafen 4.2.3 en 4.2.4).

Bescherming en beperking van het huisrecht

Het huisrecht wordt zowel beschermd in artikel 10 Grondwet als in artikel 8 EVRM. Een sluiting van een woning moet voldoen aan de beperkingsclausules van beide artikelen. Artikel 53 EVRM bepaalt dat in het geval van verschillen tussen grondrechten en beperkingsclausules de voor de burger (bewoner) meest gunstige bepaling van toepassing is.¹⁵

Artikel 10 Grondwet

Artikel 10 lid 1 Grondwet luidt als volgt:

'Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer'.

Een beperking van artikel 10 Grondwet is enkel 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. Daarnaast moeten maatregelen die artikel 10 beperken ook voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Het belang waarvoor het huisrecht moet worden beperkt, moet opwegen tegen het belang dat het

huisrecht 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.¹⁶

Artikel 8 EVRM

Artikel 8 EVRM luidt als volgt:

'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.'

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 (EHRM) ruim uitgelegd. Anders dan in Nederland kunnen ook wetten van niet formele zin zelfstandig de basis vormen van een legitieme beperking van een grondrecht. Zo kunnen bijvoorbeeld door de rechter ontwikkelde rechtsregels of regelgeving van lagere overheden ook als wet gelden.¹⁷

Wel stelt het EHRM enkele kwaliteitseisen om een document als wet te kenmerken. In het Sunday Times arrest heeft het Hof twee voorwaarden gesteld om te kunnen spreken van een wet.¹⁸ 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. Aan de eis van toegankelijkheid kan worden voldaan door de rechtsregels te publiceren of te communiceren naar de burger.¹⁹

Ten tweede stelt het EHRM de eis van 'foreseeability'. Het moet voor de burger in redelijke mate voorzienbaar zijn, eventueel na het raadplegen van een deskundige, 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 doelcriteria 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.²⁰

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 is voor de beperking van het grondrecht. De redenen voor de beperking moeten voldoende en relevant zijn. De 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.²¹

Artikel 1 Eerste Protocol EVRM

Artikel 1 Eerste Protocol (EP) EVRM luidt als volgt:

'Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren.'

Eigendom wordt door het EHRM ruim uitgelegd. Al hetgeen dat economische waarde heeft valt onder de bescherming van artikel 1 EP EVRM.²² De Jong meent, met de Raad van State, dat 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.²³

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).²⁴ 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'.²⁵ 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 schadevergoe-

ding bevordert dat aan het evenredigheidsbeginsel wordt voldaan.²⁶ 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.²⁷

Om tot toepassing van de sluitingsbevoegdheid over te kunnen gaan, moet naast de beperkingensystematiek van bovenstaande grondrechten ook aan een aantal inhoudelijke en procedurele voorwaarden zijn voldaan. Ten eerste volgt een bespreking van de inhoudelijke voorwaarde, de verstoring van de openbare orde. Vervolgens worden de procedurele voorwaarden besproken.

4.2.3 Inhoudelijke voorwaarden

Een woning is een ruimte die feitelijk in gebruik is als een woning.²⁸ Voorwaarde van een sluiting van een woning is een gedraging in die woning waardoor de openbare orde ernstig verstoord wordt.²⁹ Ook bij ernstige vrees voor herhaling van verstoring van de openbare orde mag de burgemeester, op grond van artikel 174a lid 2 Gemeentewet, woningen sluiten.³⁰ Hierbij kan het gaan om een andere woning dan van waaruit aanvankelijk overlast ontstond. Dit voorkomt dat een drugshandelaar of andere overlastveroorzaker gemakkelijk de activiteiten vanuit een andere woning voort kan zetten.³¹

Om tot sluiting over te mogen gaan moet ten eerste worden vastgesteld of er sprake is van een gedraging in een woning die zorgt dat er een verstoring van de openbare orde rond die woning plaatsvindt. Deze gedraging hoeft zelf dus niet in strijd met de wet te zijn. De veroorzakende gedraging in de woning kan geen verstoring van de openbare orde inhouden, aangezien gedragingen in de woning niet openbaar zijn.

De openbare orde is het resultaat van de naleving van de ter plaatse in de openbare ruimte geldende regelgeving, met name strafbepalingen. De openbare orde heeft betrekking op 'de normale gang van zaken in of aan de betreffende openbare ruimte'.³² In de literatuur wordt de openbare orde gedetailleerder beschreven als 'de -naar tijd en plaats bepaalde- normale gang van zaken op de voor het publiek toegankelijke

plaatsen, welke gang van zaken wordt gekenmerkt door een overwegende mate van vrijheid deze plaatsen overeenkomstig hun bestemming te gebruiken door de afwezigheid van overlast (als gevolg van het gedrag van mensen)'.³³

Bij de Wet Victoria geldt dat er samenhang moet zijn van een verstoring van de openbare orde. De openbare orde wordt verstoord door de overtreding van wettelijke voorschriften, met name strafbepalingen. Een feit kan strafbaar zijn op grond van regelgeving van zowel de centrale overheid als decentrale overheden. Ook overtredingen van verbodsbepalingen uit gemeentelijk verordeningen, zoals de APV, kunnen strafbaar zijn (artikel 154 Gemeentewet) dus een schending van de openbare orde veroorzaken.³⁴

Om tot sluiting van de woning over te kunnen gaan, moeten de effecten van de verstoring van de openbare orde rond de woning te kenmerken zijn als ernstige overlast.³⁵ Verstoringen van de openbare orde kunnen ernstige overlast met zich meebrengen door de macht van het getal of intensiteit van de verstoring. Het begrip ernstige overlast is in de parlementaire behandeling van het wetsartikel uitvoerig besproken.³⁶ Ook is in een circulaire, verstuurd naar de burgemeesters, het begrip uitgewerkt.³⁷

Ernstige overlast is de ernstigste vorm van overlast en is te vergelijken met drugsoverlast. Voor de bepaling of sprake is van ernstige overlast is de aard van de overlast bepalend, niet de herkomst. De overlast moet nadelig zijn voor de veiligheid en de gezondheid van de woonomgeving van mensen.³⁸ In bepaalde omstandigheden kunnen bijvoorbeeld overlast als gevolg van wapenhandel en prostitutie onder de reikwijdte van het artikel vallen.³⁹ Geluidsoverlast en burengerucht konden in 1996 volgens de regering (nog) niet onder het begrip ernstige overlast vallen.⁴⁰ In de rechtspraak wordt het begrip 'verstoring van de openbare orde' soms op een andere manier ingevuld. De woning kan ook worden gesloten wanneer er sprake is van maatschappelijke ontwrichting. De rechtbank Maastricht is van mening dat verstoringen van de openbare orde voor de situatie zorgen dat 'er sprake is van een aantasting van de maatschappelijke structuur, het maatschappelijk reilen en zeilen ter plaatse.' De

belangen van niet direct bij een burenruzie betrokkenen worden dan in onevenredige mate geschaad.⁴¹ Buurterreure kan een verstoring in de zin van artikel 174a Gemeentewet inhouden.⁴²

De regering heeft met opzet gekozen voor het ruim interpretabele begrip ‘verstoring van de openbare orde’. Staatssecretaris Van de Vondervoort zegt daarover: ‘De regering heeft de ruimte willen laten, als er in de toekomst een andere, vergelijkbaar zware ingreep in het leven van anderen aan de orde is, om die kwestie binnen dit artikel te houden.’⁴³ Het is dus in principe mogelijk dat tegenwoordig, anders dan elf jaar geleden, geluidsoverlast wel degelijk onder het begrip ‘verstoring van de openbare orde’ kan vallen. Het is ook de vraag of ernstige overlast nog steeds altijd een aantasting van de veiligheid en gezondheid met zich mee moet brengen.

In de jurisprudentie zijn reeds voorbeelden van sluitingen op grond van 174a Gemeentewet waar er sprake is van andere overlast dan drugsoverlast. Er zijn gevallen bekend waar de burgemeester overging tot sluiting als gevolg van vechtpartijen tussen burenen.⁴⁴

4.2.4 Procedurele voorwaarden

Gemeenten hanteren een stappenplan om sluiting op grond van artikel 174a Gemeentewet voor te bereiden.⁴⁵ Zo kan procedureel correct en efficiënt gewerkt worden.

- 1 Melding van klachten over overlast
- 2 Observatie en verificatie
- 3 Informele waarschuwing en minnelijk (niet verplicht)
- 4 Dossiervorming
- 5 Voornemen tot sluiting (de formele waarschuwing) en hoorzitting
- 6 Sluitingsbevel
- 7 Daadwerkelijke sluiting
- 8 Heropening van het pand

In deze paragraaf wordt achtereenvolgens de dossiervorming, de informele waarschuwing, het voornemen tot sluiting, het zienswijzengesprek, de begunstigingstermijn, de sluiting en de heropening van het pand besproken.

Dossiervorming

Om tot een sluiting op grond van artikel 174a Gemeentewet over te gaan, moet de burgemeester een gedegen dossier omtrent de verstoring van de openbare orde opbouwen.⁴⁶ Diverse gemeenten hebben beleidsdocumenten en checklists opgesteld waarin wordt vastgesteld welke informatie het dossier moeten bevatten:

- 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 de opname in het dossier van een actueel uittreksel van het kadaster omtrent eigendom van het betrokken pand en een actueel uittreksel uit de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA). Daarnaast dienen (geanonimiseerde) meldingen van de overlast,⁴⁷ sfeerrapportages van de gemeente, de observaties, de rapportages en mutaties dagrapport van de politie in het dossier te zitten. Tevens moet de correspondentie (zoals de waarschuwingsbrieven) met de eigenaar, de bewoners en andere betrokkenen opgenomen worden in het dossier.⁴⁸

Waarschuwing en begunstigingstermijn

In gevallen van sluiting op grond van artikel 174a Gemeentewet dienen de bewoners en eigenaars van de woning gewaarschuwd te worden. Waarschuwing is nodig gezien de vanwege grondrechtenbescherming vereiste voorzienbaarheid van de sluiting.⁴⁹ In de waarschuwing moet duidelijk worden gemaakt welke gedragingen zorgen voor een ernstige verstoring van de openbare orde.

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 1:3 Awb. Daardoor kan tegen de waarschuwing niet in bezwaar worden gegaan.⁵⁰ Nadat deze informele waarschuwing is gegeven, volgt in veel gevallen een minnelijk vooroverleg waar gesproken wordt met de eigenaar en bewoners.

Burgemeesters kunnen niet rechtens bij elke verstoring van de openbare orde een (dreigende) waarschuwing versturen. Artikel 174a Gemeentewet speelt alleen bij het voorkomen van verstoringen van de openbare orde. Daarnaast verbiedt artikel 3:3 Awb de burgemeester om waarschuwingen te geven op grond van artikel 174a Gemeentewet in gevallen waar geen sprake is van een verstoring van de openbare orde. Hij mag immers bevoegdheden niet gebruiken voor een andere doel dan waarvoor hij die bevoegdheden heeft gekregen.⁵¹

De burgemeester dient, gezien artikel 4:8 Awb, de belanghebbenden de mogelijkheid te bieden hun zienswijze, voordat het besluit genomen is, te geven.⁵² Van het horen van belanghebbenden in een zienswijzengesprek kan worden afgezien in spoedeisende gevallen.

De burgemeester moet, op grond van artikel 174a lid 4 Gemeentewet, bij de bekendmaking van het besluit een begunstigingstermijn in het besluit opnemen.⁵³ Dit is de termijn waarbinnen de belanghebbenden (de bewoners en eigenaar) gelegenheid moet worden geboden zelf maatregelen te treffen om aan de verstoring van de openbare orde een einde te maken.⁵⁴ Een begunstigingstermijn van 48 uur tot twee weken moet redelijk worden geacht. Er kan worden afgeweken van de begunstigingstermijn indien vanuit de openbare orde en veiligheid kan worden gesproken van een spoedeisende zaak, mits aan de voorzienbaarheidseis is voldaan. Aan de belanghebbende moet al eerder duidelijk zijn gemaakt met welke gedragingen hij moet stoppen.⁵⁵

Sluiting en heropening

Geven de eigenaar en bewoners geen gehoor aan de waarschuwing met begunstigingstermijn, dan wordt de sluiting geëffectueerd 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 het derde lid van artikel 174a van de Gemeentewet. De concrete omstandigheden bepalen de sluitingsduur. De sluitingsduur moet in proportioneel verband staan met de ernst van de overlast.⁵⁶ In de praktijk gaat het om sluiting van een half jaar tot een jaar.⁵⁷ De burgemeester dient, op grond van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken, de sluiting in te schrijven in de openbare registers.⁵⁸ 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.⁵⁹

Artikel 174a lid 5 Gemeentewet 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.⁶⁰

Wanneer de burgemeester besluit een woning op grond van artikel 174a Gemeentewet 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.⁶¹ Dit om bewoners, die de overlast niet te verwijten is, alternatieve woonruimte aan te bieden.⁶² De gemeente is niet verplicht om de gemiste huurinkomsten van huurders, ongeacht of de verhuurder al het mogelijke heeft gedaan om de huurder uit te zetten, te vergoeden.⁶³ Tegen het sluitingsbesluit⁶⁴ staat bezwaar en beroep open voor bewoners en de eigenaars en andere belanghebbenden.⁶⁵ Indien er na de sluitingsduur nog geen passende maatregelen getroffen zijn door de bewoner of verhuurder kan de sluitingsduur op grond van artikel 174a lid 3 Gemeentewet worden verlengd. Het gaat er dan om dat er nog steeds ernstige vrees voor herhaling van

de verstoring van de openbare orde bestaat.⁶⁶ De eigenaar of 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 door het nemen van afdoende maatregelen door eigenaar en bewoners nagenoeg geen risico meer voor herhaling van de verstoring van de openbare orde is.⁶⁷

4.2.5 Sluiting van niet-voor publiek toegankelijke lokalen

Niet-voor publiek toegankelijke lokalen zijn ruimten waar de daar verrichte activiteiten zich in beslotenheid voltrekken (zoals loodsen, schuren, kantoren en sociëteitsgebouwen).⁶⁸ Bij sluiting van niet voor publiek toegankelijke lokalen wordt, anders dan bij sluiting van woningen, niet altijd inbreuk gemaakt op het huisrecht. Dientengevolge hoeft er bij sluiting op grond van artikel 174a Gemeentewet in bepaalde gevallen geen rekening gehouden te worden met de beperkingenclausules van artikel 10 Grondwet en 10 EVRM. Doordat artikel 3:4 Awb wel geldt bij de sluiting van deze lokalen moet wel worden voldaan aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Ook dient rekening gehouden te worden met het recht op eigendom, zoals vastgelegd in artikel 1 EP EVRM. Om tot sluiting over te kunnen gaan, dient de openbare orde rond het lokaal te worden verstoord door gedragingen in het lokaal of rond het lokaal. Dit dient, net als bij sluiting van woningen, te blijken uit een dossier. Daarnaast gelden ook hier wederom procedure voorwaarden.⁶⁹

4.3 Wet Damocles

In 2007 treedt een verruimde versie van artikel 13b Opiumwet, de Wet Damocles, in werking.⁷⁰ Het artikel luidt als volgt:

1. De burgemeester is bevoegd tot toepassing van 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.'

4.3.1 Wetsgeschiedenis

De regering meldt in de Memorie van Toelichting dat artikel 174a van de Gemeentewet 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.⁷¹

Het komt voor dat er in woningen wel in drugs gehandeld wordt, maar dat er geen overlast veroorzaakt wordt. In de praktijk blijken criminelen afgelegen loodsen of aangrenzende panden rondom een woning op te kopen. Daarnaast worden bezoekers geïnstrueerd zich koest te houden en worden omwonenden bedreigd om overlast om de voor sluiting op grond van artikel 174a Gemeentewet vereiste overlastsituatie niet voor te laten komen.⁷² Na verzoeken van gemeenten besluit de regering om artikel 13b van de Opiumwet aan te passen.⁷³ Het voorstel tot wijzigen stuit op weinig verzet in het parlement. Enkele moties en amendementen over het voldoen van het artikel aan het EVRM en de daarbij horende eisen van proportionaliteit en voorzienbaarheid zijn ingediend, maar niet aangenomen.⁷⁴ In de Eerste Kamer wordt door de

VVD-fractie een vraag gesteld over de verhouding tussen de sluitingsbevoegdheid en het huisrecht, zoals beschermd door artikel 8 EVRM.⁷⁵ Het wetsvoorstel wordt zonder beraadslaging of stemming aangenomen door de Eerste Kamer.⁷⁶

4.3.2 Toepassing

Er kunnen op grond van artikel 13b Opiumwet drie soorten panden worden gesloten: woningen en al dan niet voor publiek toegankelijke lokalen. Hieronder volgt eerst een bespreking van de mogelijkheid om woningen te sluiten. Daarna volgt de bespreking van de sluiting van lokalen.

Sluiting van woningen

Om tot sluiting van woningen over te kunnen gaan, dient te worden voldaan aan de eisen die artikel 10 Grondwet en artikel 8 EVRM aan beperkingen van het huisrecht stellen.⁷⁷ Tevens moet aan de beperkingensystematiek van artikel 1 EP EVRM worden voldaan. Daarnaast moet aan inhoudelijke en procedurele voorwaarden zijn voldaan. Eerst volgt een bespreking van de inhoudelijke voorwaarde en vervolgens worden de procedurele voorwaarden kort besproken aan de hand van een stappenplan.

Overtreding van de Opiumwet

Voor sluiting van woningen is op grond van artikel 13b Opiumwet vereist dat een middel als bedoeld in lijst I of II van de Opiumwet wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is.⁷⁸ Voor sluiting van een woning waar drugshandel plaatsvindt, is dus een minder moeilijk aan te tonen inhoudelijke voorwaarde vereist, dan de voor sluiting op grond van Victoria vereiste verstoring van de openbare orde.

4.3.3 Procedurele voorwaarden

De burgemeester kan bij het besluit om een woning te sluiten op grond van artikel 13b Opiumwet gebruik maken van een stappenplan. Dit plan is ontworpen voor een kenbaar en duidelijk gemeentelijk beleid en op de website van het Centrum Criminaliteitsbestrijding en Veiligheid (CCV) gezet.⁷⁹ Het plan bevat acht stappen:

- 1 De voorbereiding van een besluit tot sluiting. Hieronder valt de vorming van een dossier omtrent de verkoop, aflevering,

verstrekking of aanwezigheid voor één van die doelen van middelen opgenomen in lijst I of II van de Opiumwet.⁸⁰

- 2 De waarschuwing en vooroverleg. In deze stap wordt een informele waarschuwing gegeven. Daar kan geen bezwaar tegen gemaakt worden.⁸¹
- 3 Belangenafweging en vervolgstappen. De burgemeester kan na belangenafweging eerst proberen met normale bestuursdwang of met een last onder dwangsom de drugsoverlast op te lossen. Wanneer dat niet lukt, kan actie op grond van Damocles ondernomen worden. Belanghebbenden moeten op grond van artikel 4:8 gehoord worden.⁸²
- 4 Motivering sluitingsbevel. Het bevel dient voldoende gemotiveerd te worden.
- 5 Bekendmaking sluitingsbevel. Gezien artikel 5:24 Awb moet de belanghebbende een begunstigingstermijn worden aangeboden. Het sluitingsbevel is een besluit en staat open voor bezwaar en beroep.
- 6 Feitelijk sluiting. De sluiting is van tijdelijke aard en dient te worden ingeschreven in de openbare registers op grond van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken.⁸³
- 7 Kostenverhaal.⁸⁴
- 8 Heropening.⁸⁵

4.3.4 Sluiting van lokalen

Bij sluiting van (niet) voor publiek toegankelijke lokalen wordt, anders dan bij sluiting van woningen, niet altijd inbreuk gemaakt op het huisrecht. Dientengevolge hoeft er bij sluiting op grond van artikel 174a Gemeentewet in bepaalde gevallen geen rekening gehouden te worden met de beperkingenclausules van artikel 10 Grondwet en 8 EVRM. Wel vloeien de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit uit artikel 3:4 Awb voort. Tevens moet aan de beperkingensystematiek van artikel 1 EP EVRM worden voldaan. Om tot sluiting over te kunnen gaan, dient in het lokaal een middel als bedoeld in lijst I of II van de Opiumwet te worden verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig te zijn. Dit dient, net als bij sluiting van woningen, te blijken uit een dossier. Daarnaast gelden ook hier wederom procedurele voorwaarden.⁸⁶

4.3.5 Verhouding Damocles en Victoria

Artikel 13b Opiumwet en artikel 174a Gemeentewet overlappen elkaar in het geval van sluitingen in het kader van drugsoverlast.⁸⁷ In de Memorie van Toelichting bij de Wet Damocles stelt de regering het volgende:

'Voor de goede orde wordt hier al opgemerkt dat het wetsvoorstel geen voorstel bevat om de uitbreiding van de bevoegdheid op grond van artikel 13b van de Opiumwet in de plaats te laten treden van de bevoegdheid op grond van artikel 174a van de Gemeentewet. De reden hiervoor is dat artikel 174a van de Gemeentewet de burgemeester de bevoegdheid toekent om woningen en dergelijke te sluiten wegens verstoring van de openbare orde of ernstige vrees daarvoor zonder dat dit gekoppeld wordt aan bepaalde strafbare feiten. Dit criterium is indertijd bewust in de wet opgenomen om een rechtsbasis te creëren om op te treden tegen woningen waarbij ook om andere redenen dan overtreding van de Opiumwet sprake is van verstoring van de openbare orde. Artikel 174a van de Gemeentewet heeft dus een ruimere werkingssfeer en wordt ook als zodanig gebruikt.⁸⁸

Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat de burgemeester in het vervolg zowel artikel 13b Opiumwet als 174a Gemeentewet kan gebruiken bij overlast veroorzaakt door drugshandel.⁸⁹ Belangrijk is wel dat overlast die niet veroorzaakt wordt door drugshandel niet met behulp van artikel 13b Opiumwet kan worden aangepakt. Overlast gerelateerd aan drugsgebruik en anderszorgt ernstige overlast blijft enkel onder het bereik van artikel 174a Gemeentewet. In de praktijk zullen gemeenten waarschijnlijk, vanwege de minder zware bewijslast, vaker Damocles dan Victoria gebruiken om panden, waar drugs worden verhandeld, te sluiten.

4.4 Wet Victor: huurovereenkomst ontbinden, beheer en onteigening

De belangrijkste gevolgen van de inwerking-treding van de Wet Victor zijn dat artikel 7:231 lid 2 Burgerlijk wetboek (BW)⁹⁰ en artikel 14 in de Woningwet⁹¹ worden toegevoegd. Daarnaast wordt artikel 77 Ontheingingswet aangepast.⁹²

Artikel 7:231 lid 2 BW luidt als volgt:

‘De verhuurder kan de overeenkomst op de voet van artikel 267 van Boek 6 ontbinden op de grond dat door gedragingen in het gehuurde de openbare orde is verstoord en het gehuurde deswege op grond van artikel 174a van de Gemeentewet dan wel op grond van een verordening als bedoeld in artikel 174 van die wet is gesloten, door gedragingen in zodanig gebouw in strijd met artikel 2 of 3 van de Opiumwet is gehandeld en het desbetreffende gebouw deswege op grond van artikel 13b van die wet is gesloten, of zodanig gebouw op grond van artikel 97 van de Woningwet is gesloten.’

Artikel 14 Woningwet artikel luidt als volgt:

- ‘1. Indien een gebouw, een open erf of een terrein op grond van artikel 97, dan wel een gebouw op grond van artikel 174a van de Gemeentewet, een verordening als bedoeld in artikel 174 van die wet of artikel 13b van de Opiumwet is gesloten, kan bij besluit van burgemeester en wethouders degene die als eigenaar of uit anderen hoofde bevoegd is tot het in gebruik geven van dat gebouw, open erf of terrein, worden verplicht om naar hun keuze het gebouw, open erf of terrein binnen een daarbij te bepalen termijn:
- in gebruik te geven aan een andere persoon dan degene die als gevolg van de sluiting het gebruik van het gebouw, open erf of terrein heeft moeten staken, of
 - in beheer te geven aan een persoon, die uit hoofde van beroep of bedrijf op het terrein van de huisvesting werkzaam is, of aan een op dat terrein werkzame instelling.
2. Burgemeester en wethouders kunnen in hun besluit:
- personen of instellingen als bedoeld in het eerste lid, onderdelen a en b, noemen uit welke degene tot wie het besluit is gericht een keuze moet maken, of, indien dit naar het oordeel van burgemeester en wethouders niet mogelijk is, een persoon of instelling als hier bedoeld noemen aan wie het gebouw, open erf of terrein binnen een daarbij aangegeven termijn en op een daarbij aangegeven wijze in gebruik dan wel in beheer moet worden gegeven,
 - indien het gebouw, open erf of terrein noodzakelijke voorzieningen behoeft om weer op redelijke wijze tot bewoning of gebruik te kunnen dienen, degene die als eigenaar of uit anderen hoofde tot het treffen van die voorzieningen bevoegd is, ertoe verplichten om binnen een door hen te bepalen termijn de door hen aan te geven voorzieningen te treffen, en
- c. zo nodig, andere voorwaarden aan de uitvoering van het besluit stellen.
3. Indien het eerste lid, onderdeel b, van toepassing is stellen burgemeester en wethouders een beheersvergoeding vast. De in dat onderdeel bedoelde persoon of instelling stelt na overleg met degene tot wie het in dat lid bedoelde besluit is gericht, de huurprijs vast op een bedrag dat redelijk is in het economische verkeer en stelt de ontvangen huurprijs, na aftrek van de beheersvergoeding, ter beschikking van degene tot wie dat besluit is gericht.
4. Een in het eerste lid, onderdeel a of b, bedoelde persoon of instelling die het gebruik of beheer van het gebouw, open erf of terrein heeft beëindigd, doet daarvan binnen veertien dagen na de dag van beëindiging mededeling aan burgemeester en wethouders.
5. Onder beheer wordt in dit artikel verstaan het in gebruik geven van een gebouw, open erf of terrein en het daarna verrichten van al die handelingen met betrekking tot dat gebouw, open erf of terrein die volgens het burgerlijk recht tot de verantwoordelijkheid van een eigenaar behoren.’

Artikel 77 Ontheingingswet lid 1 sub 7 luidt als volgt:

- ‘1. Ontheinging ten name van de gemeente, van een ander publiekrechtelijk lichaam of van een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid, toegelaten ingevolge artikel 70 of 70j van de Woningwet, kan plaatsvinden:
- 7°. van een gebouw als bedoeld in artikel 14 van de Woningwet ten behoeve van de handhaving van de openbare orde rond dat gebouw of van de artikelen 2 en 3 van de Opiumwet in zodanig gebouw, indien de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in artikel 14, eerste lid, van de Woningwet, geen uitzicht heeft geboden op een duurzaam herstel van de openbare orde rond dat gebouw welke is verstoord door gedragingen in het gebouw, onderscheidenlijk het duurzaam achterwege blijven van een overtreding van artikel 2 of 3 van de Opiumwet in dat gebouw’.

4.4.1 Wetsgeschiedenis

De Wet Victor is een initiatiefvoorstel van de Kamerleden Van Heemst, Korthals en Vos. Dit voorstel is reeds in het vergaderjaar 1995-1996 ingediend.⁹³ Het voorstel voorzag eerst ook in sluitingsbevoegdheden voor de burgemeester in gevallen van drugsoverlast. Door de indiening van het voorstel van de Wet Victoria door de regering spraken Van Heemst en Korthals en de regering af dat Victor zich beperkte tot vervolgmaatregelen na de sluiting.⁹⁴

In de Memorie van Toelichting stellen de initiatiefnemers dat 'duidelijk is geworden dat een dringende noodzaak bestaat om op korte termijn te komen tot een wettelijke regeling om tegen overlast te kunnen optreden. Deze overlast zet de leefbaarheid in buurten en woonwijken zwaar onder druk en ze is een bron van onveiligheid. Als de overheid niet in staat is daartegen doeltreffend op te treden verliest ze haar geloofwaardigheid en dreigt uiteindelijk een situatie te ontstaan waarin mensen het recht in eigen hand nemen.'⁹⁵

Naast dat de burgemeester panden moet kunnen sluiten, stellen de Kamerleden dat in bepaalde situaties panden in beheer genomen moeten worden. Ook stellen zij onteigening van overlastpanden voor. De verhoudingen in een wijk dienen genormaliseerd te worden en voorkomen moet worden dat wederom overlast wordt veroorzaakt vanuit een leegstaand pand.⁹⁶ Vanuit de politiek en literatuur bestond kritiek op het wetsvoorstel.⁹⁷ In 2001 gaven de Kamerleden antwoord op een groot aantal vragen vanuit de Eerste Kamer. De beantwoording schiep duidelijkheid over de voorwaarden waaraan moet worden voldaan bij gebruikmaking van de Wet Victor.⁹⁸ In 2002 trad de Wet Victor in werking.⁹⁹

4.4.2 Ontbinding huurovereenkomst

De verhuurder kan, op grond van artikel 7:231 lid 2 BW, zonder tussenkomst van de rechter de huurovereenkomst ontbinden, indien door gedragingen in het gehuurde de openbare orde is verstoord en het gehuurde op grond van artikel 174a Gemeentewet is gesloten. Buitenrechtelijk ontbinden kan ook indien door gedragingen in het gehuurde in strijd met art. 2 of 3 Opiumwet is gehandeld en het desbetreffende gebouw

deswege op grond van art. 13b van die wet is gesloten.¹⁰⁰

4.4.3 Toepassing artikel 14 Woningwet

Om tot toepassing van artikel 14 Woningwet over te kunnen gaan, moet aan een aantal inhoudelijke en procedurele voorwaarden zijn voldaan.¹⁰¹ Ten eerste volgt een bespreking van de inhoudelijke voorwaarde. Vervolgens worden de procedurele voorwaarden besproken.

Inhoudelijke voorwaarde

Artikel 14 lid 1 Woningwet bevat de inhoudelijke voorwaarde waaraan voldaan moet zijn om tot toepassing van artikel 14 Woningwet over te gaan. Dit artikel is van toepassing op gebouwen die zijn gesloten op grond van artikel 174a Gemeentewet of artikel 13b Opiumwet. Artikel 14 Woningwet regelt het natraject van sluitingen op grond van de Wet Victoria of Damocles.¹⁰²

Procedurele voorwaarden

Burgemeester en wethouders kunnen, wanneer een gebouw op grond van artikel 174a Gemeentewet of artikel 13b Opiumwet is gesloten, de eigenaar¹⁰³ aanschrijven en verplichten om het gebouw binnen een bepaalde termijn in gebruik te geven aan een persoon, niet zijnde diegene die door sluiting werd gedwongen het gebruik van het gebouw te staken.¹⁰⁴ Daarnaast kunnen burgemeester en wethouders in hetzelfde geval de eigenaar verplichten om het gebouw in beheer te geven aan een persoon of instelling die uit hoofde van beroep of bedrijf op het terrein van de huisvesting werkzaam is. Er bestaan, naast dat het pand gesloten dient te zijn, geen wettelijke criteria waaraan voldaan moet worden om tot aanschrijving over te gaan. De burgemeester en wethouders kunnen daartoe zelf beleidsregels opstellen. Ook bestaat er geen minimumtermijn van de sluiting waaraan voldaan moet zijn om tot aanschrijving over te gaan.¹⁰⁵ De verplichting die burgemeester en wethouders de eigenaar opleggen is een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. De vereisten voor besluitvorming in de Awb dienen dus in acht te worden genomen. Zo dient de eigenaar van het gebouw, op grond van artikel 4:8 Awb, de mogelijkheid te worden geboden om zijn zienswijze omtrent

toepassing van artikel 14 Woningwet te geven.¹⁰⁶

In hun besluit kunnen burgemeester en wethouders een opgave doen van personen waaruit de eigenaar binnen een bepaalde termijn een keuze kan maken. Er is geen wettelijke minimumtermijn die de burgemeester en wethouders moeten stellen.¹⁰⁷ Wanneer de keuze voor een beheerder of gebruiker onmogelijk is kunnen burgemeester en wethouders de eigenaar verplichten het gebruik of beheer te geven aan een specifiek aangewezen persoon of instelling.

Daarnaast kunnen burgemeesters en wethouders, op grond van artikel 14 lid 2 sub c Woningwet, andere voorwaarden aan de uitvoering van het besluit stellen. Zo kan de eigenaar via de aanschrijving worden verplicht tot het binnen een bepaalde termijn op orde brengen van zijn pand, zodat het (opnieuw) geschikt wordt voor bewoning. Hij kan bijvoorbeeld verplicht worden zijn pand op te knappen.¹⁰⁸

Burgemeesters en wethouders stellen, wanneer zij ervoor kiezen om de eigenaar te verplichten het gebouw in beheer te geven, een beheersvergoeding vast. Voor de vaststelling zijn geen wettelijke criteria vastgesteld, maar gelden de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.¹⁰⁹ Deze vaststelling is geen zelfstandig besluit, maar onderdeel van het besluit bedoeld in artikel 14 lid 1 Woningwet.¹¹⁰

De beheerder stelt na overleg met de eigenaar een huurprijs vast. Deze huurprijs moet in het economisch verkeer redelijk zijn. De beheerder int de door de huurders te betalen huurprijs en geeft dit bedrag, na aftrek van de beheersvergoeding, aan de eigenaar. De kosten vanwege tijdelijke onverhuurbaarheid komen, vanwege het bedrijfsmatige karakter van beheerders, voor risico van de beheerder. De beheerder kan proberen de kosten af te wentelen op de gemeente. De gemeente zal, zo stellen opstellers van de Wet Victor, daartoe sneller bereid zijn wanneer er weinig beheerders te vinden zijn.¹¹¹

De gebruiker of beheerder dient eventuele staking van het gebruik of beheer binnen 14 dagen aan burgemeester en wethouders te melden. Verzuim van de gebruiker of beheerder is op grond van artikel 105a Woningwet een strafbaar feit. Het betreft hier een overtreding, die kan worden bestraft met een geldboete uit de eerste categorie. Na de staking van het beheer of gebruik kunnen de burgemeester en wethouders de eigenaar wederom verplichten om het gebouw aan iemand anders in gebruik of beheer te geven.¹¹² De naleving van de aanschrijving dient, gezien artikel 100 Woningwet, door B&W te worden afgedwongen.¹¹³ Dit kan via bestuursdwang of het opleggen van een last onder dwangsom.¹¹⁴ Burgemeester en wethouders zijn niet verplicht een termijn vast te stellen voor de duur van het gebruik of beheer. Wel kunnen zij op grond van artikel 14 lid 2 sub c Woningwet een minimumtermijn voor het gebruik of beheer stellen.¹¹⁵

Artikel 14 Woningwet is in 2002 ingevoerd en sindsdien nauwelijks toegepast.¹¹⁶ Er bestaat ook geen jurisprudentie over de wet. In de literatuur wordt dit toegeschreven aan het feit dat eigenaars vaak na een (waarschuwing voor) sluiting op grond van Victoria of Damocles actie ondernemen en het pand verbeteren.¹¹⁷ Voor de gemeente c.q. beheerder kunnen de te maken kosten een hindernis vormen.

4.4.4 Toepassing artikel 77 lid 1 sub 7 Ontheingingswet

Om tot toepassing van artikel 77 lid 1 sub 7 Ontheingingswet over te kunnen gaan, moet aan een aantal inhoudelijke, grondrechtelijke en procedurele voorwaarden zijn voldaan. Ten eerste volgt een bespreking van de inhoudelijke voorwaarde. Ten tweede volgen de grondrechtelijke voorwaarden. Ten derde worden de procedurele voorwaarden besproken.

Inhoudelijke voorwaarde

De gemeenteraad kan, op grond van artikel 77 lid 1 sub en 79 Ontheingingswet, besluiten de eigenaar van een gebouw te ontheingen. Ten eerste dient het betreffende gebouw in het kader van artikel 14 lid 1 Woningwet in gebruik of beheer genomen te zijn. Ten tweede moet de ingebruikneming of inbeheerneming geen uitzicht hebben geboden op duurzaam herstel van de openbare orde (die door gedragingen in

het gebouw is verstoord) of het duurzaam achterwege blijven van overtreding van de Opiumwet.

Van duurzaam herstel is sprake wanneer de aanschrijving op grond van artikel 14 Woningwet correct wordt uitgevoerd en naderhand niet opnieuw overlast plaatsvindt vanuit het pand. Duurzaam herstel vindt niet plaats wanneer de aanschrijving goed is uitgevoerd, maar naderhand de eigenaar het gebouw toch weer in gebruik geeft bij overlastgevende bewoners.¹¹⁸ Tijdens de parlementaire behandeling is aangegeven dat ontheinging niet als strafmaatregel wordt gezien. Het is een *ultimum remedium* om de openbare orde te herstellen of overtreding van de Opiumwet te stoppen.¹¹⁹

Artikel 14 Grondwet en 1 EP EVRM

De mogelijkheid tot ontheinging door de overheid wordt begrensd door artikel 14 Grondwet en artikel 1 EP EVRM.¹²⁰

Artikel 14 lid 1 Grondwet luidt als volgt:

‘Ontheinging kan alleen geschieden in het algemeen belang en tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling, een en ander naar bij of krachtens de wet te stellen voorschriften.’

Artikel 14 Grondwet stelt enkele eisen. Ten eerste dient ontheinging geregeld te worden bij of krachtens de wet. Aan dit vereiste wordt voorzien door de Ontheingingswet. Ten tweede moet de ontheinging geschieden in het algemeen belang. De handhaving van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten kunnen in het kader van het algemeen belang worden geplaast. Ten derde dient te worden verzekerd dat ontheinging vooraf schadeloos wordt gesteld. Dit geschiedt tevens in de Ontheingingswet.¹²¹

Artikel 1 EP EVRM is reeds eerder besproken.¹²² Ontheinging beperkt van het recht van eigendom. Dit is mogelijk wanneer aan drie voorwaarden is voldaan. Ten eerste dient de ontheinging in het kader van het algemeen belang te worden verricht. Zoals gezegd kan de handhaving van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten

hier onder vallen. Ten tweede dient de ontheinging evenredig te zijn aan het te bereiken doel. Er mag niet een te grote individuele last op de eigenaar van het te ontheingen pand rusten. Aanbieden van schadevergoeding zorgt echter dat de ontheinging eerder evenredig is. Ten derde dient de ontheinging wettelijk te zijn geregeld. In Nederland geschiedt dit in de Ontheingingswet.¹²³

Procedurele voorwaarden

Aan ontheinging zijn veel procedurele voorwaarden verbonden. Het gaat te ver om in deze analyse alle voorwaarden uitputtend te willen beschrijven. Er zijn daarnaast geen praktijkvoorbeelden te vinden in de jurisprudentie of bestuurspraktijk waarin gemeenteraden besloten hebben tot ontheinging op grond van artikel 77 lid sub 7 Ontheingingswet. Er zijn dus geen aparte procedurele voorwaarden te onderscheiden voor dit specifieke artikel. Hieronder volgt dan ook een kort overzicht aan welke voorwaarden moet zijn voldaan om succesvol te kunnen ontheingen op grond van artikel 77 Ontheingingswet.

De administratieve procedure van ontheinging door gemeenten is te vinden in de artikelen 77 tot 86 Ontheingingswet. De afdeling 3.4 van de Awb is van toepassing op de ontheingingsprocedure.¹²⁴ De meest betrokken belanghebbenden, zoals de eigenaar van het gebouw, krijgen de stukken omtrent ontheinging toegestuurd. Ook wordt, op grond van artikel 80 Ontheingingswet, het ontheingingsplan ter inzage gelegd. De belanghebbenden kunnen hun zienswijze over het plan en conceptbesluit van de gemeenteraad geven. Vervolgens dient de gemeenteraad binnen zes maanden te besluiten of het pand ontheingend wordt. Dit besluit wordt voor zes weken ter visie gelegd. Tegelijkertijd wordt het besluit ter goedkeuring aan de Kroon voorgedragen. Diegenen die zienswijzen hebben ingediend kunnen bedenkingen kenbaar maken bij de Kroon. De Kroon stelt een onderzoeksrapport op en de Kroon hoort diegenen die bedenkingen kenbaar hebben gemaakt. Het ontwerpbesluit van de Kroon wordt naar de Raad van State gestuurd. Het besluit wordt samen met het raadsbesluit in de Staatscourant gepubliceerd.¹²⁵

Vervolgens volgt een rechterlijke procedure waarin een onteigeningsvonnis wordt verkregen. Tevens wordt de schadeloosstelling van de eigenaar vastgesteld. Deze procedure wordt geregeld in artikel 17 tot 61 Onteigeningswet. De rechter doet onderzoek, met behulp van deskundigen, of de onteigening juridisch correct is verlopen.¹²⁶ Mocht dat het geval zijn dan dient de eigenaar, zo bepaalt artikel 40 Onteigeningswet, volledig schadeloos worden gesteld. De gemeente dient alle schade te vergoeden die de eigenaar rechtstreeks en noodzakelijk door het verlies van het gebouw lijdt. In ieder geval valt de marktwaarde van het pand onder te vergoeden schade.¹²⁷

Onteigening is een langdurig en kostbaar proces. Een procedure duurt gemiddeld 65 weken. Sluymans stelt daarom dat door de langdurigheid artikel 77 lid 1 sub 7 Onteigeningswet geen effectief middel is om nijpende overlast spoedig te beëindigen.¹²⁸ Ook in de parlementaire behandeling is dit probleem aan de orde gekomen. De initiatiefnemers stellen echter dat de gemeenten sneller kunnen onteigenen. De administratieve procedure kan snel worden doorlopen aangezien er over het te onteigenen pand al een heel dossier bestaat. Voor de sluiting en de aanschrijving op grond van artikel 14 Woningwet is reeds een dossier opgebouwd. Daarnaast kan de gemeente door het verzoeken om een vervoegde uitspraak, op grond van artikel 54f Onteigeningswet, de rechterlijke procedure ook verkorten.¹²⁹ Bij deze procedure besluit de rechter wel dat iets onteigend wordt, maar nog niet over de hoogte van de schadeloosstelling. Wel bepaalt de rechter een voorschot op de schadeloosstelling.¹³⁰

De initiatiefnemers stellen daarnaast dat de kosten voor de schadeloosstelling in de praktijk mee zullen vallen. Het onteigende pand kan later weer voor een marktconforme prijs door de gemeente worden verkocht. Daarnaast stellen zij dat de overlastsituatie die het pand met zich meebrengt ook maatschappelijke kosten met zich meebrengt. Deze kunnen in bepaalde gevallen hoger zijn dan de kosten voor onteigening.¹³¹

Eindnoten

- ⁸ Wet van 13 maart 1997, *Stb.* 1997, 132. Zie Dölle & Elzinga & Engels 2004, pp.406-408.
- ⁹ ABRvS 28 augustus 1995, AB 1996, 204 m. nt. L.J.J. Rogier; Gst 1995, 7019 m. nt. H.Ph.J.A.M. Hennekens; JB 1995, 331 m. nt. A.W. Heringa.
- ¹⁰ Zie Brouwer & Schilder 2003.
- ¹¹ Zie paragraaf 4.4.1.
- ¹² *Kamerstukken I* 1996-1997, 24699, nr. 103c, pp. 4-10. Zie ook Jurgens 1997, pp. 293-30.
- ¹³ Zie *Handelingen I* 11 maart 1997, p. 21-857; Circulaire Staatssecretaris Van de Vondervoort: 16 april 1997, kenmerk EA97/U8894; Hennekens 1997a voor kritiek op deze gang van zaken.
- ¹⁴ Sluiting van huurwoningen in bezit van woningbouwcoöperaties vindt minder vaak voor dan woningen in particulier bezit. Huurovereenkomsten tussen woningbouwcoöperaties en huurders bevatten namelijk de standaardclausule dat handelen in strijd met de Opiumwet leidt tot opzegging van het huurcontract. Huurovereenkomsten betreffende woningen met een particuliere eigenaar bevatten deze clausule vaak niet. Verder handelt de eigenaar soms zelf in strijd met de Opiumwet. Van sprake van een ontbinding van een huurovereenkomst is dan überhaupt geen sprake. Zie *Kamerstukken II* 2005-2006, 30515, nr. 3, p. 5; Smits & Smallenbroek 2002, p. 21.
- ¹⁵ Zie Akkermans & Bax & Verhey 2005, p. 159.
- ¹⁶ Zie Akkermans & Bax & Verhey 2005, p. 150.
- ¹⁷ Zie Henrard 2006, p. 183.
- ¹⁸ Zie EHRM 26 april 1979, NJ 1980, 146 m. nt. EAA. (Sunday Times).
- ¹⁹ Zie bijvoorbeeld EHRM 4 juni 2002, AB 2003, 19 m. nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder (Landvreugd).
- ²⁰ Zie Henrard 2006, p. 184; Akkermans & Bax & Verhey 2005, pp. 160-161.
- ²¹ Zie Henrard 2006, pp. 185-187; Akkermans & Bax & Verhey 2005, pp. 163-165.
- ²² Zie Sluymans 2001.
- ²³ Zie De Jong 2007, p. 93; *Kamerstukken II* 2005-2006, 30515, nr. 3, p. 8; *Kamerstukken II* 2005-2006, 30515, nr. 4, p. 3.
- ²⁴ Zie EHRM 21 februari 1986, Series A 98 (James e.a v. UK); EHRM 9 december 1994, Series A 301-A, NJ 1996, 374 (Holy Monasteries); Sluymans 2001; *Kamerstukken I* 2001-2002, 24549, nr. 78, pp. 4-5.
- ²⁵ Zie EHRM 21 februari 1986, Series A 98, paragraaf 50 (James e.a v. UK).
- ²⁶ Zie EHRM 21 februari 1986, Series A 98, p. 2 (James e.a v. UK); EHRM 8 juli 1986, Series A. 102, p. 51 (Lithgow); Sluymans 2001; *Kamerstukken I* 2001-2002, 24549, nr. 78, p. 5.
- ²⁷ Zie paragraaf 5.2.2; EHRM 22 september 1994, Series A. 296-A, p. 19 (Hentrich); *Kamerstukken I* 2001-2002, 24549, nr. 78, p. 5.
- ²⁸ Zie HR 19 juni 2001, NJ 2001, 574; President Rb. Breda 28 mei 2001, KG 2001, 168; Brouwer & Schilder 2006, p. 140; Brouwer & Schilder 2003, p. 322-329.
- ²⁹ Hoewel het artikel enkel een verstoring van de openbare orde wordt vereist, blijkt uit de wetgeschiedenis dat een beperking op het huisrecht, gezien het proportionaliteitsbeginsel, enkel mogelijk is bij een ernstige verstoring van de openbare orde. Na discussie besloten om het woord 'ernstige' uit het artikel te schrappen aangezien opname ervan overbodig geacht werd. Zie *Kamerstukken II* 1995/1996, 24 699, nr. 13, pp. 20-27; De Jong 2007, p. 8.
- ³⁰ Zie *Kamerstukken II* 1996/1997, 24 699, nr. 11.
- ³¹ Oostdam & Littooi stellen dat de preventieve sluiting verplaatsing van overlast kan tegengaan. Zie Oostdam & Littooi 1999. De voorzieningenrechter in Maastricht achtte een preventieve sluiting niet mogelijk gezien artikel 8 EVRM. Zie V.zr. Rb. Maastricht 23 april 2004, LJN AO8720. De Jong vraagt zich tevens af in hoeverre een dergelijke sluiting proportioneel is. Zie De Jong 2006, p. 414. Zie ook Muller & Roos 2006, p. 140.
- ³² HR 30 januari 2007 (r.o. 3.4.1) AB 2007, 131 m. nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder. Zie ook Muller 2008, pp. 29-30.
- ³³ Van der Meulen 1993, p. 21; Muller & Roos 2006, pp. 119-120. Over de definitie van openbare orde bestaat discussie in de literatuur. Zie Dölle & Elzinga & Engels 2004, pp. 389-392.
- ³⁴ Zie Brouwer & Schilder 2004.
- ³⁵ Aanvankelijk was het wetsvoorstel enkel bedoeld voor de aanpak van drugsoverlast. In een nota van wijziging schrapte de regering de druggerelateerde bestandsdelen uit de aanhef en de tekst van het artikel zelf. Zie *Kamerstukken II* 1996/1997, 24 699, nr. 6; *Kamerstukken II* 1995/1996, 24 699, nr. 13, p. 18.
- ³⁶ Zie voor de bespreking in de Eerste Kamer *Handelingen I* 11 maart 1997, pp. 21-825-860.
- ³⁷ Zie Circulaire Staatssecretaris Van de Vondervoort: 16 april 1997, kenmerk EA97/U8894.
- ³⁸ Zie *Kamerstukken II* 1995/1996, 24 699, nr. 13, pp. 18-20.
- ³⁹ Zie *Kamerstukken II* 1995/1996, 24 699, nr. 13, pp. 19-20. Dit is onlangs bevestigd door de regering bij de beantwoording van Kamervragen. Zie *Kamerstukken II* 2007-2008, Aanhangsel, pp. 7203-7204. Zie de noot van Damen bij ABRvS 6 juni 2000, AB 2000, 327 over de mogelijkheid van toepassing van artikel 174a Gemeentewet bij prostitutie.
- ⁴⁰ Op de vraag van Kamerlid Koekoek of ook langdurige overlast 'waar mensen stapelgek van kunnen worden' onder de reikwijdte van artikel 174 Gemeentewet valt, antwoordt de staatssecretaris ontkennend. Voor de aanpak van ernstige geluidsoverlast bestaan minder ingrijpende instrumenten. Zie *Kamerstukken II* 1995/1996, 24 699, nr. 13, pp. 19-20 en 26-27.

- ⁴¹ Zie Rb. Maastricht 27 augustus 1998, Gst. 1998, 7086, 5 (Vijlen)
- ⁴² De Jong 2004; De Jong 2006, pp. 413-414; De Jong 2007, pp. 88-89. Zie ook Vsr. Rb. Groningen, 4 maart 2003, AB 2003, 181 m. nt. J.G. Brouwer (Pekela).
- ⁴³ *Kamerstukken II* 1995/1996, 24 699, nr. 13, p. 18.
- ⁴⁴ Rb. Groningen 4 maart 2003, LNJ: AF5325; AB 2003, 181 m. nt. J.G. Brouwer; Gst. 2003, 7185, 85 (Pekela); Smits & Smalldenbroek 2002, p. 26. De rechter achtte een sluiting vanwege burengerucht in Vijlen onrechtmatig. Zie Rb. Maastricht 27 augustus 1998, Gst. 1998, 7086, 5 (Vijlen). Zie ook De Jong 2004 en Rogier 2004.
- ⁴⁵ Zie Smits & Smalldenbroek 2002, p. 20.
- ⁴⁶ Zie De Jong 2007, p. 89. Zie ook Rechtbank Roermond 05-03-2001 LNJ: AB0946; Rechtbank Leeuwarden 3 december 2004, LNJ: AR8583.
- ⁴⁷ Verklaringen van omwonenden in politierapporten worden geanonimiseerd vanwege angst voor represailles en kunnen als bewijs worden gebruikt in de rechtszaak. Zie ABRvS 4 augustus 2004, LNJ: AQ6022.
- ⁴⁸ Zie Smits & Smalldenbroek 2002, p. 21; Gemeente Leeuwarden 2007; Deelgemeente Delfshaven 2008.
- ⁴⁹ Het is te denken dat door de vele jurisprudentie omtrent sluitingen vanwege drugsoverlast een waarschuwing achterwege kan blijven. Het is reeds voorzienbaar dat bij drugsoverlast een woning gesloten kan worden op grond van artikel 174a Gemeentewet. Bij andere soorten overlast blijft een waarschuwing noodzakelijk. Zie Muller & Roos 2006, p. 141; ABRvS 10 juli 2003, AB 2003, 97; Brouwer & Schilder 2003.
- ⁵⁰ Zie ABRvS 18 januari 2006, AB 2006, 122 m. nt. FR Vermeer; Bröring 2005 pp. 150-153; Brouwer & Schilder 2002, pp. 125-136; Van Buuren 2007a, p. 26.
- ⁵¹ Dit is het verbod van *détournement de pouvoir*. Zie over dit begrip o.a. De Haan & Drupsteen & Fernhout 2001, p. 151. De Rotterdamse Ombudsman oordeelt dat twee door hem onderzochte sluitingen onder de noemer *détournement de pouvoir* vallen. Zie Ombudsman Rotterdam 2 november 2007, AB 2008, 310 en Ombudsman Rotterdam 2007.
- ⁵² Zie Rechtbank Maastricht 10 augustus 1999, KG 1999, 288.
- ⁵³ Deze termijn is te vergelijken met de termijn die artikel 5:24 Awb vereist ten aanzien van de toepassing van bestuursdwang. Zie Van Buuren 2007b. In de literatuur wordt het stellen van een begunstigingstermijn een enkele keer als waarschuwing aangemerkt. Zie Jurgens 1997, p. 301; Muller & Roos 2006, p. 141. Ook de Afdeling spreekt van een 'waarschuwingsplicht' neergelegd in lid 4 artikel 174a Gemeentewet. Zie ABRvS 10 juli 2002, AB 2003, 97 m. nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder. Deze waarschuwing zou uit de wet, namelijk lid 4 van artikel 174a Gemeentewet, voortvloeien. Tegen deze waarschuwing kan dan wellicht afzonderlijk bezwaar worden gemaakt. Veel praktische betekenis heeft deze mogelijkheid tot bezwaar echter niet. Aangezien bezwaar maken geen schorsende werking heeft, wordt het besluit tot sluiting geëffectueerd. Belanghebbenden zullen dan ook moeten overgaan tot het maken bezwaar en een verzoek tot voorlopige voorziening bij de bestuursrechter.
- ⁵⁴ Oostdam & Littooi stellen dat de eigenaar tijdens de begunstigingstermijn zelf de woning kan sluiten en menen dat er daarom geen sprake is van een waarschuwing. Zie Oostdam & Littooi 1999. Dit is onjuist, gezien de parlementaire geschiedenis en hetgeen gesteld is in de Circulaire omtrent de Wet Victoria. Zie punt 9 in de Circulaire Staatssecretaris Van de Vondervoort: 16 april 1997, kenmerk EA97/U8894. Zie ook Rechtbank Leeuwarden 3 december 2004, LNJ: AR8583.
- ⁵⁵ Zie Oostdam & Littooi 1999; Muller & Roos 2006, p. 141.
- ⁵⁶ *Kamerstukken II* 1995-1996, 24 699, nr. 5, p. 11.
- ⁵⁷ De termijn moet voldoende lang zijn om de loop van dealers en gebruikers naar het pand te stoppen. In dossieronderzoek is één sluiting voor twee jaar aangetroffen.
- ⁵⁸ Zie Stb. 2007, nr. 115.
- ⁵⁹ Zie Hennekens 1997a; CCV 2007, p. 6 voor een voorbeeld APV-bepaling.
- ⁶⁰ Zie Brouwer & Schilder 2006, p. 141. Uit dossieronderzoek van de VROM-inspectie in 2008 blijken gemeenten dit in de praktijk ook te doen.
- ⁶¹ Zie *Kamerstukken II* 1995-1996, 24699, nr. 3, p. 7.
- ⁶² Zie Rb. Rotterdam 15 juni 1999, KG 1998, 186; WR 2000, 3; Rechtbank Rotterdam 11 juli 2000 LNJ: AA7424; WR 2000, 69; ABRvS 14 augustus 2002, LNJ AE 6489; De Jong 2006, p. 415; De Jong 2007, p. 89.
- ⁶³ Zie De Jong 2006, p. 416; ABRvS 25 mei 2005, 200407569/1.
- ⁶⁴ Hennekens stelt dat de bevoegdheid enkel feitelijk handelen mogelijk maakt en er geen sprake is van een besluit. Er is namelijk geen sprake van een rechtsgevolg. Zie voor een uitgebreide bespreking van de karakterisering van bevoegdheid tot sluiting Hennekens 1997a. In de jurisprudentie wordt aangenomen dat het besluit een beschikking is. Zie Rechtbank Maastricht 04-01-2002, LNJ: AE0628. De Jong 2004.
- ⁶⁵ Bewoners verliezen door de sluiting hun woonruimte en zijn daardoor belanghebbende bij de sluiting. Zie Rb. Groningen 4 maart 2003, LNJ: AF5325; AB 2003, 181 m. nt. J.G. Brouwer, Gst. 2003, 7185, 85 (Pekela); De Jong 2006, pp. 415-416; De Jong 2007, p. 89. Onjuist in dit opzicht is Rechtbank Leeuwarden 21 juli 2000, LNJ: AA 6593.
- ⁶⁶ Zie Brouwer & Schilder 2006, p. 141.
- ⁶⁷ Zie Brouwer & Schilder 2006, p. 141.
- ⁶⁸ Zie Brouwer & Schilder 2006, p. 140; ABRvS 16 april 2008, AB 2008, 269 (m. nt. FR. Vermeer). In een zaak rondom een kamphuis in Vijlen werd gesteld dat een kamphuis een 'niet voor publiek toegankelijk lokaal' was. De rechter besteedt in zijn oordeel geen aandacht aan deze stelling. Zie Rb. Maastricht 27 augustus 1998, Gst. 1998, 7086, 5 (Vijlen).
- ⁶⁹ Zie voor dossieropbouw en andere procedurele voorwaarden paragraaf 4.2.4.
- ⁷⁰ Voor 2007 was artikel 13b Opiumwet alleen voor publiek toegankelijke lokalen (zoals coffeeshops van toepassing).
- ⁷¹ Zie *Kamerstukken II* 2005/2006, 30 515, nr. 3, p. 2.
- ⁷² Zie *Kamerstukken II* 2005-2006, 30 515, nr. 3, pp. 6-8; De Jong 2007, pp. 91-97.
- ⁷³ Voor 2007 was op grond van 13b Opiumwet enkel sluiting mogelijk van voor publiek toegankelijke inrichtingen (waaronder coffeeshops). Zie Hillenaar 1999; De Jong 2007, pp. 89-90.
- ⁷⁴ Zie *Kamerstukken II* 2006-2007, 30 515, nr. 10; *Kamerstukken II* 2006-2007, 30 515, nr. 13; *Handelingen II* 3 april 2007.
- ⁷⁵ *Kamerstukken II* 2006-2007, 30 515, nr. B.
- ⁷⁶ Zie voor een kritische bespreking van de noodzaak voor wijziging van artikel 13b Opiumwet: De Jong 2007, pp. 91-98.
- ⁷⁷ Zie paragraaf 4.2.2.
- ⁷⁸ Drugskwekerijen vallen niet onder het bereik van artikel 13b Opiumwet. Hier wordt immers niet gehandeld in drugs.. De burgemeester kan ook preventief optreden op grond van artikel 13b Opiumwet. Zie ABRvS 24 mei 2006, Gst. 2006, 110 m. nt. L.J.J. Rogier (Peppermill).

- ⁷⁹ Kamerstukken II 2005-2006, 30 515, nr. 6, p. 6; CCV 2007.
- ⁸⁰ Zie voor de vorming van een dossier paragraaf 4.2.4
- ⁸¹ Zie paragraaf 4.2.4
- ⁸² Zie paragraaf 4.2.4
- ⁸³ Zie paragraaf 4.2.4
- ⁸⁴ Zie paragraaf 4.2.4
- ⁸⁵ Zie paragraaf 4.2.4
- ⁸⁶ Zie voor dossieropbouw en andere procedurele voorwaarden paragraaf 4.2.4
- ⁸⁷ Zie De Jong 2007, p. 91; Kamerstukken II 2006-2007, 30 515, nr. 7.
- ⁸⁸ Kamerstukken II 2006-2007, 30 515, nr. 3, p. 2.
- ⁸⁹ Zie Kamerstukken II 2006-2007, 30 515, nr. 3, pp. 2-3 en p. 7. De Jong meent dat artikel 174a Gemeentewet niet meer kan worden gebruikt bij de aanpak van aan drugshandel gerelateerde overlast. Zie De Jong 2007, pp. 91-92; De Jong 2008.
- ⁹⁰ Dit was artikel 7A:1597 BW. Er zijn bij deze omnummering geen inhoudelijke wijzigingen aangebracht.
- ⁹¹ Dit was artikel 16a Woningwet. Er zijn bij deze omnummering geen inhoudelijke wijzigingen aangebracht.
- ⁹² Daarnaast werden lid 5 van artikel 174a Gemeentewet en lid 3 van artikel 13b Opiumwet toegevoegd. De burgemeester diende op grond van die artikelen sluitingen in te schrijven in de openbare registers. Deze twee wijzigingen vervielen in 2007 door de inwerkingtreding van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerend goed. Zie Stb. 2007, nr. 115. Daarnaast worden nog enkele kleine wijzigingen, zoals verwijzingen, ingevoegd in de Woningwet.
- ⁹³ Kamerstukken II 1995-1996, 24549, nr. 3.
- ⁹⁴ Kamerstukken I 2001-2002, 24549, nr. 78, p. 1.
- ⁹⁵ Kamerstukken II 1995-1996, 24549, nr. 3, p. 1.
- ⁹⁶ Kamerstukken II 1995-1996, 24549, nr. 3, p. 3.
- ⁹⁷ Zie VNG 2002; Sluysmans 2001.
- ⁹⁸ Kamerstukken I 2001-2002, 24549, nr. 78.
- ⁹⁹ Stb. 2002, nr. 348.
- ¹⁰⁰ Zie Vzr. Rb. Utrecht 29 september 2004, Prg 2004, 63111; Hof 's-Gravenhage 15 juli 2005, Prg. 2005, 180; Hof Amsterdam 10 januari 2008, WR 2008, 58. Voor kritiek op de buitenrechtelijke procedure Sluymans 2001.
- ¹⁰¹ Zie voor een korte bespreking Hennekens 2007, pp. 103-105.
- ¹⁰² Van Alphen 2007.
- ¹⁰³ Of degene die uit andere hoofde bevoegd is om het betreffende gebouw in gebruik te geven.
- ¹⁰⁴ Artikel 14 Woningwet houdt dus een aanschrijvingsbevoegdheid in. Zie Kamerstukken II 2001-2002, 24549, nr. 78, pp. 1-2.
- ¹⁰⁵ Kamerstukken I 2001-2002, 24549, nr. 78, pp. 7-8.
- ¹⁰⁶ Kamerstukken I 2001-2002, 24549, nr. 78, p. 8.
- ¹⁰⁷ Kamerstukken I 2001-2002, 24549, nr. 78, p. 8.
- ¹⁰⁸ Van Alphen 2007.
- ¹⁰⁹ Kamerstukken I 2001-2002, 24549, nr. 78, p. 2.
- ¹¹⁰ Van Alphen 2007.
- ¹¹¹ Kamerstukken I 2001-2002, 24549, nr. 78, p. 10.
- ¹¹² Van Alphen 2007.
- ¹¹³ In artikel 100 Woningwet is een beginselplicht tot handhaving voor burgemeester wethouders vastgelegd.
- ¹¹⁴ Van Alphen 2007.
- ¹¹⁵ Kamerstukken I 2001-2002, 24549, nr. 78, pp. 8-9.
- ¹¹⁶ In één gemeente is artikel 14 Woningwet enkele malen toegepast.
- ¹¹⁷ Van Alphen 2007.
- ¹¹⁸ Kamerstukken I 2001-2002, 24549, nr. 78, p. 9. Sluymans heeft in 2001 kritiek op het vage oteigeningscriterium. Zie Sluymans 2001.
- ¹¹⁹ Kamerstukken I 2001-2002, 24549, nr. 78, p. 3 en p. 9; Kamerstukken I, 2001-2002, 24549, nr. 78b, p. 4.
- ¹²⁰ Zie Van der Pot 2006, pp. 429-444.
- ¹²¹ Zie Kamerstukken I 2001-2002, 24549, nr. 78, p. 4.
- ¹²² Zie paragraaf 5.2.2
- ¹²³ Zie Kamerstukken I 2001-2002, 24549, nr. 78, pp. 4-5;
- ¹²⁴ Zie De Groot 2006.
- ¹²⁵ Zie voor een uitgebreid overzicht VROM 2006, pp. 26-29. Zie ook Kamerstukken I, 2001-2002, 24549, nr. 78, pp. 2-3; Den Drijver-van Rijckevorsel & Van Engen 2003, pp. 11-37.
- ¹²⁶ Zie Den Drijver-van Rijckevorsel & Van Engen 2003, pp. 39-77.
- ¹²⁷ Zie Den Drijver-van Rijckevorsel & Van Engen 2003, pp. 79-93.
- ¹²⁸ Zie Sluymans 2001.
- ¹²⁹ Zie Kamerstukken II 2001-2002, 24549, nr. 78, p. 3; Kamerstukken II, 2000-2001, 24036, nr. 174.
- ¹³⁰ Zie Den Drijver-van Rijckevorsel & Van Engen 2003, pp. 56-59; Van der Pot 2006, p. 434.
- ¹³¹ Kamerstukken I 2001-2002, 24549, nr. 78b, pp. 5-6.



Wittierstraat

VERCOOP 125 198



5. Toepassing van de wetgeving in de praktijk

5.1 Inleiding

Door middel van interviews en dossieronderzoek zijn het gebruik van de wetgeving, de bruikbaarheid en de eventuele knelpunten bij de toepassing 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.

In het onderzoek zijn 40 gemeenten betrokken. Eerst zijn de G4 benaderd. De gesprekken met hen dienden als een eerste verkenning van de wettoepassing in de praktijk en als input voor de vragenlijst en voor de nadere bepaling van de onderzoeksopzet. Het werd duidelijk dat één van de G4 veel gebruik maakt van de Wet Victoria. Van de overige drie gemeenten doen twee dit minder en één helemaal niet. De Wet Victor wordt door geen van de G4 toegepast. De overige 36 gemeenten zijn aan de hand van de vragenlijst telefonisch geënkquêteerd. In 3 van de 40 gemeenten is bovendien een dossieronderzoek verricht. Het ging hier om gemeenten die relatief veel gebruik maken van de Wet Victoria.

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de gesprekken met de G4 en de telefonische enquêtes besproken.

Er is gekozen voor gericht onderzoek naar de ervaringen van de gemeenten die de wetten wel toepassen, omdat daar meer van verwacht mag worden dan van een representatieve steekproef.

Er is bij de selectie van de gemeenten vanuit gegaan dat de wetten met name in gemeenten met hogere (drugs)criminaliteit worden toegepast. Voor de selectie is gebruik gemaakt van politiecijfers over de handel in hard- en softdrugs van 2007. Het onderzoek is dus niet representatief voor

het gebruik van de wetgeving in Nederland, maar geeft een indicatief beeld van het gebruik van de wetgeving in de 40 geselecteerde gemeenten.¹³²

In 2002 is door SGB0, het onderzoeks- en adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, een evaluatie van de instrumenten Victoria en Damocles uitgevoerd. De resultaten van het onderzoek van de 'Evaluatie van de drugsinstrumenten' zijn in het onderzoek meegenomen. Het onderzoek bevatte een evaluatie van Victoria en Damocles bij 8 gemeenten.¹³³ Het onderzoek betrof de periode tot 2002. De conclusies waren onder andere dat de Wet Victoria praktisch alleen voor de aanpak van drugsoverlast werd gebruikt; in sommige gemeenten veelvuldig en in andere nauwelijks. Voor de aanpak van overlast gebruikten gemeenten niet alleen de sluitingsbevoegdheid van de burgemeester, maar ook bijvoorbeeld verblijfsverboden en het aanschrijven van drugspanden met achterstallig onderhoud. Er werd destijds aandacht gevraagd voor het opstellen van een geabstraheerde invulling van het begrip overlast.

Het huidige onderzoek gaat vooral over de wetten Victoria en Victor, over de periode 1998 tot en met 2008, voorzover dat zij in die periode in werking zijn.

Bijna alle gemeenten die benaderd zijn in het onderzoek hebben een afdeling Openbare Orde en Veiligheid die zich bezighoudt met het beleid en de praktijk rond deze wetgeving. Daarnaast kennen 32 van de 40 gemeenten een functie van veiligheidscoördinator.

Het uitvoeren van de wetgeving Victoria en Victor is een burgemeesterstaak. Door de vele werkzaamheden die komen kijken bij de aanpak van de overlastpanden vindt de uitvoering vaak plaats op de afdeling Openbare Orde en Veiligheid. Daarom zal in

dit rapport voor de leesbaarheid vaak de term gemeente worden gebruikt voor het orgaan dat de wetgeving toepast.

5.2 Bekendheid wetgeving

5.2.1 De Wet Victoria

De ambtenaren die zijn geïnterviewd kennen de Wet Victoria. Ze zijn allemaal bekend met de voorschriften van de Wet Victoria, maar ervaren onduidelijkheden over de toepasbaarheid op andere overlast dan drugsgelateerde overlast. Bijna alle ondervraagde gemeenten passen de wetgeving enkel toe bij drugsoverlast vanuit woningen.

5.2.2 De Wet Victor

Ook de Wet Victor is bij de gemeenten bekend. Alleen één van de onderzochte gemeenten heeft ervaring met het gebruik van deze wetgeving.

5.2.3 De Wet Damocles (na wijziging van november 2007)

De Wet Damocles is in november 2007 gewijzigd en toepasbaar gemaakt voor woningen. Alle gemeenten die zijn benaderd kennen deze wet en zijn van de aanvulling van de wet op de hoogte. In het onderzoek is alleen gekeken naar het aantal woningen dat gesloten is op basis van deze wetgeving. De al dan niet voor het publiek toegankelijke lokalen zijn dus buiten beschouwing gelaten.

5.3 Mate van gebruik wetgeving

Van de 40 gemeenten uit het onderzoek zijn er 36 gemeenten die aangeven met overlastpanden te maken te hebben. De andere 4 gemeenten geven aan geen overlastpanden te hebben en maken ook geen gebruik van de wetgeving Victoria en Victor. Er zijn 21 gemeenten die een burgemeesterssluiting hebben uitgevoerd. De overige gemeenten zijn op een andere manier te werk gegaan om de overlastpanden aan te pakken.

5.3.1 Verschillen in aanpak van overlastpanden

De aanpak van overlastpanden gebeurt in gemeenten verschillend. In tabel 1 is te zien voor welke aanpak de gemeenten kiezen. Hierbij geldt dat gemeenten vaak meerdere aanpakken kiezen. Zij hebben ook meerdere antwoorden kunnen geven. Dit heeft tot gevolg dat het totaal (n) hoger dan 40 is. In ongeveer de helft van de gevallen komt het uiteindelijk niet tot daadwerkelijke toepassing van Victoria. Gemeenten gebruiken andere middelen of proberen via gesprekken of waarschuwingen (waarin wordt bedreigd met de toepassing van

Victoria) de overlast te verminderen.

Bij de gemeenten die geen woningen hebben gesloten, maar wel tegen overlastpanden hebben opgetreden, heerst tevredenheid over de uitkomst van hun aanpak. Een aantal gemeenten noemt dat zij, alhoewel ze geen panden sluiten, wel baat hebben bij de Wet Victoria. Omdat ze kunnen dreigen met sluiting is het resultaat dat de overlast door de eigenaar of huurder wordt aangepakt. De gemeenten die geen actie hebben ondernomen tegen de overlastpanden zeggen dit niet te hebben gedaan, omdat de overlast vanuit de panden te gering is om actie op te ondernemen.

In 21 gemeenten komen sluitingen voor; 19 gemeenten doen dit op basis van Victoria, waarvan 6 soms ook de Wet Damocles toepassen. Twee gemeenten hebben alleen woningen gesloten op basis van Damocles (zie tabel 2).

5.3.2 De Wet Victoria

Van de 40 gemeenten gebruiken 19 (13 + 6) het middel sluiting op basis van Victoria. De mate van gebruik van de Wet Victoria in deze gemeenten laat grote verschillen zien. Gemeenten maken óf veel gebruik van de Wet Victoria, óf ze gebruiken haar nauwelijks, zie tabel 2.

Tabel 3: Aantal gemeenten met woningsluitingen op grond van de Wet Victoria, (n=40)

Geen	21 gemeenten
1-3	13
3-5	0
5-10	2
Meer	4

Uit de interviews bleek dat de gemeenten die veel sluitingen hebben gedaan op grond van Victoria inmiddels over veel kennis beschikken om zo successen te boeken. Vier gemeenten kennen perioden waarin de Wet Victoria zeer veelvuldig is toegepast. Eén gemeente heeft bijvoorbeeld in de periode 1998 t/m 2005 138 panden gesloten. Deze gemeenten staan positief tegenover de procedure en vinden hem niet bovenmatig lastig (meer).

Gemeenten met weinig sluitingen hebben die ondervinding niet en daar worden problemen ervaren bij het voldoen aan een goede dossiervorming voor het aantonen van overlast.

Het verschil in de mate waarin gebruikmaking plaats heeft, is voor een deel te verklaren door het soort woningbezit in de gemeenten. Gemeenten waar veel woningen in het bezit zijn van woningcorporaties hebben een andere uitgangspositie, dan gemeenten met veel particulier woningbezit. Sommige woningcorporaties grijpen zelf al in bij overlast. Zij zijn een gemakkelijk toegankelijke overlegpartner voor gemeenten. Er kunnen afspraken gemaakt worden over onder andere de dossiervorming.

Niet alle corporaties grijpen zelf in. Ook is hun dossiervorming niet altijd goed. Daardoor kunnen gemeenten problemen krijgen bij de procedure. Een enkele gemeente komt bij woningcorporaties zelfs onwil tegen om op te treden tegen de overlastpanden. Het is voor een corporatie soms gemakkelijker als de gemeente het probleem via de Wet Victoria voor hen oplost.

Bij particulier huizenbezit is dit alles sowieso minder eenvoudig. De particuliere eigenaren hebben niet de korte lijnen met

Tabel 1: Hoe heeft de gemeente opgetreden tegen de overlastpanden (meerdere antwoorden mogelijk)

Optreden	Aantal gemeenten
Er is geen actie ondernomen.	4
Er is een officiële waarschuwing gegeven.	23
Er is een gesprek aangegaan met de eigenaar en/of bewoner.	25
Het pand is gesloten.	21
Anders	4

Tabel 2: Welke wetten worden er in gemeenten toegepast bij sluiting van woningen (n=40)

N.v.t *	19 gemeenten
Damocles	2
Victoria	13
Victoria en Damocles	6

* dit zijn de gemeenten die geen sluiting hebben toegepast.

gemeente of politie en vormen vaak ook zelf een onderdeel van het probleem. Hierdoor is ingrijpen met het uiterste middel Victoria dikwijls de enige oplossing om overlast en verstoring van de openbare orde vanuit dergelijke woningen een halt toe te roepen. Uit de interviews kwam ook naar voren dat de gemeenten de Wet Victoria bijna uitsluitend toepassen bij drugsoverlast. Bij andere vormen van overlast wordt Victoria nauwelijks toegepast. De verklaring hiervoor ligt in het feit dat gemeenten niet goed op de hoogte zijn van de toepassingsmogelijkheden van de Wet Victoria. Hier wordt bij de knelpunten nader op ingegaan. Er is één gemeente die wel veel andere vormen van overlast heeft aangepakt door middel van Victoria.

Afname of toename van het aantal sluitingen

Aan gemeenten die de Wet Victoria hebben toegepast is de vraag gesteld of het aantal sluitingen in de loop der jaren is veranderd. Een aantal gemeenten kon hier geen antwoord op geven, omdat zij de wetgeving slechts één keer hebben toegepast en er dus ook niet van een toe- of afname gesproken kan worden. Er waren 13 gemeenten die meer dan één sluiting hebben uitgevoerd en iets konden zeggen over een eventuele verandering van het aantal sluitingen. Het maakt hierbij niet uit of de burgemeester een woningsluiting heeft uitgevoerd op basis van Damocles of Victoria, omdat gezocht is naar de effecten van sluiting. De antwoorden van de gemeenten op deze vraag geven een verdeeld beeld. 7 van deze gemeenten delen mee dat het aantal sluitingen is afgenomen. Bij 6 gemeenten is geen sprake van een afname. De 7 gemeenten die een afname opmerken geven hiervoor verschillende oorzaken aan (zie tabel 4).

De gemeenten die geen afname constateren geven hiervoor twee oorzaken. Zij constateren dat het probleem zich verplaatst; vooral bij drugsoverlast gaat de overlast verder vanuit een ander pand. Ook wordt geconstateerd dat de sluitingen niet afnemen doordat de gemeente ervaring krijgt met de procedure en daardoor sneller een sluiting toepast. Hierdoor neemt het aantal sluitingen toe doordat de gemeenten makkelijker tot toepassing van het wetsartikel komen.

Tabel 4: Waardoor neemt het aantal sluitingen in een gemeente af? (meerdere antwoorden mogelijk, dus n is niet 40)

A: N.v.t., geen afname van sluitingen	33
B: Door betere samenwerking wordt al in de voorfase een groot deel van de problemen opgelost.	2
C: Eigenaren en corporaties proberen zelf sneller tot een oplossing te komen om sluiting te voorkomen.	3
D: De aanpak van de gemeente in de voorfase wordt steeds effectiever.	4
E: Er zijn steeds minder overlastpanden.	5

5.3.3 De Wet Victor

In het onderzoek is duidelijk geworden dat alleen één gemeente de Wet Victor heeft toegepast. Tot onteigening is het ook hier niet gekomen. De gemeente heeft tweemaal gebruik gemaakt van de aanschrijvingsbevoegdheid van artikel 14 Woningwet. Daardoor werd een pand door een andere beheerder in beheer genomen. Daarnaast werd de eigenaar, op grond van artikel 14 lid 2 sub c Woningwet, verplicht het pand voor gebruik geschikt te maken. Deze zaken speelden in 2003 vlak na de invoering van de wet. De gemeente heeft nadien nooit meer de behoefte gevoeld om de wet toe te passen. De gemeente geeft de voorkeur aan het opkopen van panden. Op de knelpunten omtrent de Wet Victor wordt in paragraaf 5.4.2 verder ingegaan.

5.3.4 De Wet Damocles (na wijziging van november 2007)

Sinds de wetsverandering van november 2007 is de Wet Damocles toepasbaar voor woningen (zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.3). De wetswijziging is van te recente datum om al een gedegen beeld te kunnen geven van het gebruik van Damocles bij woningsluitingen. Wel is de verwachting dat zij van sterke invloed zal zijn op het aantal sluitingen op grond van de Wet Victoria.¹³⁴ Vooral bij de grensgemeenten, die in hoge mate te maken hebben met overlast door drugshandel, is dit wetsartikel na de wijziging al menigmaal toegepast.

Tot nu toe hebben 8 gemeenten de Wet Damocles toegepast bij woningen (zie tabel 5). In één gemeente zijn al meer dan tien woningen op grond van Damocles gesloten. Veel gemeenten die nog niet zijn toegekomen aan een sluiting op grond van Damocles, of daar eerst beleid voor willen opstellen, zijn wel positief over de wetswijziging en zien de wet als een goede aanvulling op Victoria voor sluitingen bij drugsoverlast.

Tabel 5: Aantal woningsluitingen op grond van artikel 13b Opiumwet (n=40)

Geen	32
1-3	4
3-5	1
5-10	2
Meer	1

Vervangt Damocles Victoria?

Over het algemeen zijn de gemeenten niet van mening dat de wijziging van de Wet Damocles de Wet Victoria overbodig maakt (zie tabel 6). Veel gemeenten zeggen wel de Wet Victoria niet meer toe te zullen passen bij overlast door drugshandel.

Voor de aanpak van andere vormen van woonoverlast echter blijft de Wet Victoria in hun ogen nog wel van belang. In de praktijk zijn er desalniettemin echter weinig gemeenten die de wetgeving ook daadwerkelijk toepassen op die andere vormen van overlast. Dit kan onder meer worden verklaard uit onduidelijkheden omtrent de toepassingsmogelijkheden (zie hierna en hoofdstuk 4).

toepassing bij andersoortige overlast, zoals bijvoorbeeld bedreigingen, geluidsoverlast, intimidaties en vervuiling van woningen. Gemeenten geven echter ook aan dat zij voor dit soort overlast een sterk instrument in handen zouden willen hebben.

Door de wetwijziging van Damocles lijkt de rol van Victoria te verschuiven. Zij lijkt nu alleen nog van nut, wanneer zij kan worden toegepast bij andere overlast dan gerelateerd aan drugshandel. Bij veel gemeenten bestaat nog onduidelijkheid over het wel of niet kunnen toepassen van artikel 174a Gemeentewet bij andere overlast dan drugsoverlast. Er wordt niet zozeer gezocht naar een precieze invulling van het begrip overlast, maar wel heeft men behoefte aan

tegen de waarschuwing niet in bezwaar worden gegaan. Nadat deze informele waarschuwing is gegeven, volgt in veel gevallen een minnelijk vooroverleg waar gesproken wordt met de eigenaar en bewoners.

In de praktijk bestaat soms onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid van de eigenaar. In een aantal gemeenten wordt de verantwoordelijkheid voor de zorg voor huurders die niet betrokken zijn bij de overlast, maar wel in het pand wonen, neergelegd bij de eigenaar en moet hij indien nodig ook voor vervangende woonruimte zorgen.

De redenering van sommige gemeenten is dat het bij de sluiting van een pand gaat om een privaatrechtelijke verhouding tussen bewoner en eigenaar, waar de gemeente niets mee te maken heeft. De burgemeester hoeft dan volgens hen ook geen vervangende woonruimte aan te bieden.

Gemeenten ondervinden veel voordeel van een goede samenwerking met andere partijen om te komen tot een gedegen dossier. Alle gemeenten die betrokken zijn bij het onderzoek werken bij sluitingen samen met de betrokken woningcorporatie en politie. Dit zijn de partijen die de belangrijkste stukken voor het dossier leveren. Daarnaast werken er gemeenten samen met de Belastingdienst. Vaak hebben huurders en verhuurders namelijk grote schulden bij de belastingdienst en het OM. Omdat het dikwijls gaat om drugsverslaafden of mensen met andere soorten verslaving of psychische klachten hebben gemeenten ook veel overleg met hulpverleningsinstanties.

Een kenmerk van overlast als grond voor woningsluiting is dat deze structureel en blijvend is. Om de blijvendheid 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.

Tabel 6: De invloed van Artikel 13b Opiumwet (na wijziging 2007) op de Wet Victoria (Is gevraagd aan alle gemeenten, gemeenten zonder sluitingen konden vaak geen antwoord geven op de vraag.)

Geen mening	18
Art. 13b heeft ervoor gezorgd dat de Wet Victoria niet meer wordt toegepast.	4
Art. 13b heeft ervoor gezorgd dat de Wet Victoria minder wordt toegepast, maar beide wetten blijven nuttige instrumenten.	18

5.4 Wetstoepassing

5.4.1 De Wet Victoria

Van de 19 gemeenten die de Wet Victoria hebben toegepast geven 14 gemeenten aan dat zij een positief resultaat hebben bereikt met de toepassing. Vijf gemeenten echter zijn negatief. Deze 5 gemeenten geven allemaal aan dat zij een negatieve ervaring hebben met de Wet Victoria omdat ernstige overlast juridisch zeer moeilijk is aan te tonen. Twee gemeenten noemen hier nog bij dat de zorgvuldige opbouw van het dossier de snelle aanpak van een spoedeisende zaak in de weg staat. Ook veel gemeenten die tevreden zijn over het resultaat van de sluiting noemen de weg er naar toe lastig en vaak juridisch moeilijk haalbaar.

Gemeenten maken in de interviews duidelijk dat zij vinden dat de wetgeving sterk is toegespitst op drugsproblematiek en daardoor minder geschikt is voor de

duidelijkheid over de voorwaarden waaronder sprake is van ernstige overlast. Gemeenten willen bijvoorbeeld graag de volgende vormen van overlast met Victoria aanpakken. Daarbij gaat het om (een cumulatie van) de overlastfactoren: geluidsoverlast, burengerucht, inloop van personen, vernieling, geweld, aanbellen bij de burens, stankoverlast, al dan niet in combinatie met wateroverlast en vervuiling, khatgebruik en het terroriseren van één buurtgenoot / buurfamilie.

Bij veel sluitingen op grond van artikel 174a Gemeentewet worden de bewoners en de eigenaar van de woning tweemaal gewaarschuwd. Gemeenten zien de waarschuwing als middel om de overlast op te lossen en gebruiken hem ook vaak met dat doel. De eerste keer wordt door de burgemeester informeel gewaarschuwd. Aangezien deze waarschuwing niet door de wet wordt voorgeschreven, is de waarschuwing geen besluit in de zin van 1:3 Awb. Daardoor kan

Tot slot geven gemeenten aan dat de rechter geen anonieme meldingen over overlast accepteert. Woningcorporaties krijgen van omwonenden algemene klachten. Men wil vaak zijn naam niet aan de klachten verbinden, omdat men bang is voor “représailles”. Bij veel gemeenten heerst het beeld dat anonieme klachten niet bruikbaar zijn bij de dossiervorming.

5.4.2 De Wet Victor

Tijdens de telefonische interviews met gemeenten kwamen verschillende redenen naar voren die gemeenten hebben om de Wet Victor niet te gebruiken (zie tabel 7).

Twee gemeenten geven aan dat de Wet Victor voor hen onbekend is. Zij kennen de Wet Victor, maar hebben zich nooit verdiept in de inhoud, waardoor de procedure bij hen onbekend is. Daarnaast zien veel gemeenten de overlastaanpak door middel van Victoria en Damocles, of andere middelen, zoals het ontbinden van het huurcontract, waarschuwingen uitdelen of het in gesprek gaan met eigenaren of bewoners als toereikend. Vooral in gemeenten met relatief veel corporatiewoningen wordt de Wet Victor niet als een zinvol middel gezien, omdat hier bijvoorbeeld het ontbinden van het huurcontract meer voor de hand ligt. Gemeenten met veel particulier huizenbezit achten de Wet Victor wel van belang, alleen hebben ze vaak niet de financiële middelen of de mankracht om de Victor procedure te volgen.

De opbouw van de procedure van de Wet Victor ervaren gemeenten als een drempel. Gemeenten geven aan dat de aanschrijving voor het treffen van voorzieningen op basis van artikel 14 van de Woningwet vaak niet de gewenste kwaliteit geeft. Gebruikers en beheerders van het pand zijn ook vaak niet te vinden. De gemeente ziet zich daarom zelf voor de opdracht geplaatst om het te beheren en ook om de kosten voor het opknappen te dragen. Dat wordt als oneerlijk ervaren. Daarmee wordt de eigenaar, die toestaat dat overlast wordt veroorzaakt en zijn bezit verwaarloost, beloond. Het is nog maar de vraag of de gemeente deze kosten ooit terugziet.

Tabel 7: Waarom wordt de Wet Victor niet toegepast? *

N.v.t.	19
De Wet Victor is onbekend	2
Victoria en Damocles bieden voldoende instrumentarium voor handhaving	11
Aanpak van overlast gaat via andere wegen	7
De toepassing van de Wet Victor is te kostbaar	3
De Wet Victor is te complex in de uitvoering	3

* De n is hier geen 40, omdat gemeenten vaak meerdere redenen hadden om de Wet Victor niet toe te passen. De Wet Victor kan alleen toegepast worden als gevolg op een sluiting, 19 gemeenten hebben niet gesloten dus ook geen antwoord op deze vraag kunnen geven (= n.v.t.)

Gemeenten omschrijven de onteigeningsmogelijkheid van artikel 77 lid 1 sub 7 Onteigeningswet als een erg ingewikkelde, arbeidsintensieve procedure met veel stappen die doorlopen moeten worden. Een onteigeningsprocedure duurt, zo stellen sommige gemeenten, ongeveer 3½ jaar en is duur. Het onteigenen van panden kost de gemeente veel geld. De totale kosten voor onteigening komen meestal op de dubbele kosten van de waarde van het pand uit. Het gaat hierbij om het betalen van de marktwaarde van het pand aan de eigenaar, de kosten voor het opknappen van het pand en de procedurekosten. Bij onteigening moet men een redelijk bod doen aan de eigenaar en vaak komen de procedurekosten ook voor rekening van de gemeente.

Eindnoten

¹³² Zie de AD misdaadmeter; <http://misdadmeter.i-serve.net/>

¹³³ Smits & Smallembroek, 2002

¹³⁴ Sluiting van panden van waaruit drugshandel plaatsvindt is mogelijk zonder dat verstoring van de openbare orde en ernstige overlast moeten worden aangetoond.

6. Overzicht knelpunten en onduidelijkheden bij gemeenten

6.1 Inleiding

In het onderzoek is gebleken dat de wet meer mogelijkheden biedt dan veel gemeenten denken, hierdoor ervaren gemeenten soms problemen die er niet zijn. Dit leidt tot het niet gebruiken van de mogelijkheden van de wet. Ook zijn situaties aan het licht gekomen waarbij er in de praktijk knelpunten ontstaan in de uitvoering. De wet geeft hier niet de mogelijkheden die worden gezocht. Dit leidt soms tot het overschrijden van de grens van wat de wet toelaat.

In dit hoofdstuk worden de knelpunten en onduidelijkheden die gemeenten ervaren benoemd en van een toelichting voorzien.

6.2 Knelpunten in de Wet Victoria

Andere soorten overlast

Veel gemeenten zijn huiverig om de wet toe te passen bij niet-druggerelateerde overlast, omdat gedacht wordt dat overlast niet voldoende kan worden aangetoond.

Toelichting vanuit de wet

Het begrip ernstige overlast is in 1997 in de circulaire aan burgemeesters (zie 4.2.3. en noot 37) gedefinieerd als een aantasting van de gezondheid en veiligheid van de leefomgeving.¹³⁵ Deze omschrijving is sterk gericht op drugsoverlast.

Toelichting vanuit de praktijk

Bij gemeenten bestaat, mede gezien de wijziging van de Wet Damocles, anno 2008 de behoefte aan een nieuwe definitie die zich meer richt op andere soorten overlast. Hieronder staan een aantal voorbeelden waarbij het de vraag is of met de Wet Victoria kan worden opgetreden.

Voorbeeld 1:

Stank- en geluidsoverlast door een hond

In een eengezinswoning staan twee personen ingeschreven. Zij zijn tevens eigenaar van de woning. Omwonenden klagen al meerdere jaren over het geblaf van de hond van de bewoners van de woning. De hond is altijd alleen en de niet opgeruimde uitwerpselen zorgen voor stankoverlast. De gemeente heeft al in 2006 en 2007 met bestuursdwang de uitwerpselen in de tuin verwijderd en geprobeerd de kosten op de eigenaren van de hond te verhalen. Bij een bezoek aan de woning wordt de eigenaren de keus gegeven om de hond af te staan of een sluitingsprocedure op grond van artikel 174a Gemeentewet te riskeren. De eigenaren besluiten echter niet mee te werken. Het huis is bij het bezoek erg vervuild en staat vol met ontelbare bierflesjes en bierkratten. Op 19 maart 2008 neemt de burgemeester vervolgens het besluit om de woning vanaf 2 april 2008 voor twaalf maanden te sluiten.

Voorbeeld 2:

Khatgebruik, geluidsoverlast en onzedelijke betasting.

In het pand wonen uit Afrika afkomstige mensen die Khat verhandelen en gebruiken. Khat is een kruid dat als een drug gebruik wordt, maar niet is opgenomen in de Opiumwet. Er komen vanuit de buurt veel klachten van overlast rond de woning. De eerste klacht dateert van november 2005. De overlast die de buurtbewoners ervaren zijn overlast door muziek en schreeuwen, onzedelijke betasting van buurtbewoners en ruzies en vechtpartijen. In deze periode wordt ook door de gemeente een bezoek gebracht aan het pand waarbij zij de woning ook binnentreden. Hierbij wordt een grote hoeveelheid Khat aangetroffen en blijkt het huis compleet verwaarloosd te zijn. Overal in het huis wordt vuil aangetroffen. Op grond van de klachten die dan al bijna twee jaar worden gemeld, geeft de gemeente op 3 oktober 2007 een waarschuwing dat zij het pand willen gaan sluiten op grond van artikel 174a Gemeentewet. Het blijft dan een tijdje rustig, waarna de klachten op een gegeven moment weer toenemen. Dan wordt een voornemen tot sluiting gestuurd op 5 september 2008. Het besluit tot definitieve sluiting volgt op 6 oktober 2008.

Voorbeeld 3:

Geluidsoverlast en agressief gedragen jegens buurtbewoners.

In dit pand woont een notoire alcoholist die tijdens zijn dronkenschap zeer agressief gedrag vertoont. De bewoner woont boven een café. Ook in het café veroorzaakt hij overlast door intimiderend en agressief gedrag. Daarnaast maakt de bewoner van het pand veel lawaai door middel van zijn geluidsinstallatie. Op een gegeven moment wordt deze in beslag genomen door de politie, nadat eerder een waarschuwing is uitgedeeld.

De man verstoort structureel het woongenot van zijn burens en daarom wordt op 31 juli 2008 door de gemeente een waarschuwing verstuurd. De burgemeester zal op grond van artikel 174a Gemeentewet het pand sluiten bij aanhoudende overlast. Doordat de klachten nadien zijn afgenomen is het (nog) niet tot een sluiting gekomen.

Dossiervorming

Een gedegen dossier is van belang om blijvende en ernstige overlast te kunnen aantonen. Gemeenten ervaren de vorming van een volledig dossier als een knelpunt.

Toelichting vanuit de wet

Er is een goed dossier nodig waaruit blijkt dat toepassing van de Wet Victoria rechtmatig is.

Toelichting vanuit de praktijk

In de praktijk blijkt dat gemeenten met veel ervaring in de toepassing van de wet de dossiervorming als minder lastig ervaren. Zij beschikken doorgaans over vastgesteld beleid, procedurebeschrijvingen en standaardbrieven. Een duidelijk stappenplan voor toepassing van artikel 174a Gemeentewet helpt bij het vormen van een volledig dossier.

6.3 Enkele kanttekeningen bij het gebruik van de Wet Victoria

Gebruik bevoegdheid door burgemeester

Victoria wordt door sommige gemeenten ingezet als een dreigmiddel, informeel of formeel.

Toelichting vanuit de wet

De vraag is of er elke keer daadwerkelijk sprake is van een verstoring van de openbare orde en ernstige overlast. Burgemeesters mogen geen bevoegdheden gebruiken voor een ander doel dan waarvoor zij de bevoegdheden hebben gekregen. Artikel 3:3 Awb beperkt de mogelijkheid om waarschuwingen te geven op grond van artikel 174a Gemeentewet in gevallen waar geen sprake is van een verstoring van de openbare orde en ernstige overlast.

Anonieme klachten

Er is geconstateerd dat gemeenten anonieme klachten soms niet opnemen in het dossier. Gemeenten denken dat de rechter geen anonieme klachten accepteert.

Toelichting vanuit de wet

Verificatie van klachten is een gebruikelijk handelen. Een geanonimiseerde politierapportage mag onderdeel zijn van het dossier.

Begunstigingstermijn

De rol en de noodzaak van de begunstigingstermijn is bij gemeenten niet geheel duidelijk. Gemeenten denken dat in deze termijn belanghebbenden alleen de mogelijkheid hebben om 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.

Toelichting vanuit de wet

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.

Vervangende woonruimte

Niet alle gemeenten kennen de onderzoeksplicht om na te gaan of zij voor vervangende woonruimte moeten zorgen. Er is gesignaleerd dat gemeenten de verantwoordelijkheid hiervoor soms neerleggen bij de eigenaar.

Toelichting vanuit de wet

Wanneer de burgemeester besluit een woning op grond van artikel 174a Gemeentewet te sluiten, dient er te worden nagegaan of er voor vervangende woonruimte moet worden gezorgd. Deze onderzoeksplicht volgt uit artikel 3:2 en 3:4 Awb en de proportionaliteitstoets van artikel 8 lid 2 EVRM. Er bestaat de verplichting om bewoners, die de overlast niet te verwijten is, alternatieve woonruimte aan te bieden.¹³⁶

6.4 Knelpunten in de Wet Victor

De Wet Victor is in 2002 ingevoerd en sindsdien nauwelijks toegepast. Er bestaat ook geen jurisprudentie over de wet. Het is daarom ook moeilijk iets te zeggen over de toepassing van de Wet Victor. Wel is er een aantal knelpunten te onderkennen.

Beheerfase in de Wet Victor

Veel gemeenten ervaren de beheerperiode als knelpunt. Deze is dikwijls kostbaar voor de beheerder, omdat vaak eerst een pand bewoonbaar gemaakt moet worden en de eigenaar een in het economische verkeer redelijke huuropbrengst moet krijgen. Dit heeft als effect dat er geen beheerder kan worden gevonden.

Toelichting vanuit de wet

Op grond van artikel 14 lid 2 sub c Woningwet kunnen gemeenten andere voorwaarden aan de uitvoering van het besluit stellen. Zo kan de eigenaar via de aanschrijving worden verplicht tot het binnen een bepaalde termijn op orde brengen van zijn pand, zodat het (opnieuw) geschikt wordt voor bewoning. Dit kan het voor andere gebruikers of beheerders aantrekkelijk maken om een huis na de aanschrijving te gaan gebruiken of beheren.

Toelichting vanuit de praktijk

Er is weinig praktijkervaring met deze mogelijkheid en het is onduidelijk wat gemeenten kunnen doen wanneer de eigenaar niet meewerkt. Wanneer de gemeente of beheerder voor het geschikt maken van de woning zorg draagt is het de vraag of de kosten op de eigenaar verhaald kunnen worden.

Opbouw van de Wet Victor

Gemeenten ervaren het als een knelpunt dat zij, bij de toepassing van Victor, eerst moeten overgaan op een beheerperiode. De beheerperiode is duur en een beheerder is vaak niet te vinden. Soms kiest een gemeente er daarom voor om een pand op te kopen, wanneer zich de gelegenheid voordoet.

Toelichting vanuit de wet

Artikel 14 van de Woningwet bestaat uit twee onderdelen. Deze houden in dat een gemeente eerst een pand in beheer moet nemen alvorens zij het kan onteigenen.

Onteigening langdurig en kostbaar

Onteigening is een langdurig en kostbaar proces. Een onteigeningsprocedure duurt gemiddeld 65 weken. Gemeenten geven aan dat de kosten kunnen oplopen tot het dubbele van de waarde van het pand.

Toelichting vanuit de wet

De wetgever gaat er vanuit dat de administratieve procedure voor toepassing van artikel 14 Woningwet kort is, omdat het dossier al gevormd is bij de sluiting van de woning. Daarnaast kan de gemeente, op grond van artikel 54f Ontheiningswet, verzoeken om een vervroegde uitspraak om de rechterlijke procedure te verkorten.¹³⁷

Ook meenden de initiatiefnemers van de wetgeving dat de kosten voor de schadeloosstelling in de praktijk mee zullen vallen.

¹³⁸

Toelichting vanuit de praktijk

Door de gemeenten wordt dit niet zo ervaren. Dit kan komen doordat zij niet veel ervaring met de Wet Victor hebben en niet goed op de hoogte zijn van deze mogelijkheden. Of doordat de praktijk weerbarstiger is dan de theorie.

Eindnoten

¹³⁵ Zie Circulaire Staatssecretaris Van de Vondervoort: 16 april 1997, kenmerk EA97/U8894

¹³⁶ Zie ABRvS 14 augustus 2002, LJN AE 6489; De Jong 2006, p. 415; De Jong 2007, p. 89.

¹³⁷ Par. 4.4.4. en zie *Kamerstukken I*, 2001-2002, 24549, nr. 78, p. 3; *Kamerstukken II*, 2000-2001, 24036, nr. 174.

¹³⁸ Par. 4.4.4, *Kamerstukken I*, 2001-2002, 24549, nr. 78b, pp. 5-6.



7. Praktijkervaring toepassing wetgeving

7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk richt zich op gemeenten die veel ervaring hebben met toepassing van de Wet Victoria en ook in enige mate met de Wet Victor. Zij ervaren successen met de toepassing van de wet en bewerkstelligen die onder andere door gebruik te maken van duidelijke stappenplannen en beleidsstukken. Daarnaast wordt er gestructureerd samengewerkt met de politie en is er direct contact met buurtbewoners. Voor een groot deel zijn het goede voorbeelden, al is hier en daar een kanttekening te plaatsen.

7.2 Praktijkervaringen met de Wet Victoria

7.2.1 Victoriabeleid gemeente A

Om tot een sluiting van een woning te komen moet aan de hand van objectieve maatstaven kunnen worden geoordeeld dat er sprake is van een ernstige overlastsituatie, die niet door andere middelen kan worden opgelost. Een gedegen dossieropbouw is een noodzakelijke voorwaarde. De gemeente heeft beleid en een duidelijk stappenplan voor het voeren van een sluitingsprocedure, waarin de samenwerking met ander instanties structureel wordt voorgeschreven.

Stappenplan

Het stappenplan geeft een duidelijke werkwijze voor de toepassing van de Wet Victoria. Hierdoor kan de gemeente zorgvuldig te werk gaan en sneller tot een sluiting komen. Ook krijgt de sluiting eerder de rechterlijke goedkeuring wanneer gebruik is gemaakt van een duidelijk stappenplan.

Het stappenplan van de gemeente bestaat uit de volgende fasen:

Klachten en meldingen

De klachten en meldingen komen binnen bij het Meldpunt Overlast van de deelgemeente (zie hieronder) en de politie. In de rapportage die de deelgemeente maakt wordt een historisch overzicht gegeven van de overlast in de deelgemeente in het algemeen én van de buurt en de straat waar vandaan de klacht komt in het bijzonder. Daarna wordt een chronologisch overzicht gegeven van de meldingen en worden activiteiten die zijn ondernomen om de overlast via minnelijk overleg te beëindigen in kaart gebracht. Ook bevat het dossier een afschrift van alle correspondentie.¹³⁹

De politie geeft in haar rapportage een beschrijving van de aantasting van het woon- en leefklimaat, opgebouwd uit een chronologische opsomming van incidenten. De bestuursrechter hecht aan een professionele beoordeling van de politie.¹⁴⁰

Beoordeling klachten

Door de medewerkers van het meldpunt wordt naar aanleiding van de melding geoordeeld van welke soort overlast er sprake is.

Achterhalen van de eigenaar

De medewerkers van het meldpunt gaan na wie de eigenaar is van het pand en wie de bewoners van het pand zijn. Dit via een actueel uittreksel van het kadaster over de eigendomsverhoudingen en een actueel uittreksel uit de GBA (bewoners).

Verificatie klachten en meldingen door de politie

De politie onderzoekt of een melding juist is. Afhankelijk van de bevindingen worden nadere stappen ondernomen. Op deze manier wordt het aantal meldingen gefilterd en kan de aandacht worden gericht op de resterende klachten. Wanneer de overlast niet kan worden bevestigd, wordt de melder hiervan op de hoogte gesteld. Verificatie geschiedt onder andere door

observatie van het pand. Informatie van omwonenden kan als aanvulling dienen.

Uitnodigen eigenaar voor een gesprek

De deelgemeente nodigt de eigenaar uit voor een minnelijk overleg en wijst hem op de geconstateerde feiten.

Controle door deelgemeente en politie

De politie en deelgemeente controleren of de overlast beëindigd is.

Beoordeling dossier door Bestuursdienst Openbare Orde & Veiligheid

Het verzoek van de deelgemeente om een sluiting op grond van de Wet Victoria toe te passen wordt in eerste instantie beoordeeld door een ambtenaar van de Directie Veiligheid van het Stadhuis. Aan de hand van het dossier wordt bepaald of aan de wettelijke en bestuurlijk criteria is voldaan om over te kunnen gaan tot sluiting.

Voornemen tot sluiting en uitnodigen voor de hoorzitting

Wanneer dit het geval is wordt aan de bewoner en eigenaar een brief gestuurd met het voornemen tot sluiting en een uitnodiging voor de hoorzitting. Belanghebbenden worden overeenkomstig artikel 4:8 Awb, in de gelegenheid gesteld om hun zienswijze naar voren te brengen. Als belanghebbenden worden bewoner en eigenaar gezien en zij krijgen dus beide de gelegenheid om hun zienswijze naar voren te brengen. Het is van belang dat bij de hoorzitting de politiefunctionaris en iemand van het meldpunt aanwezig is om desgewenst de in het rapport beschreven situatie toe te lichten. Wanneer de burgemeester naar aanleiding van het zienswijzengesprek besluit het pand te sluiten, wordt de eigenaar een begunstigingstermijn gegeven waarin hij de kans krijgt vrijwillig maatregelen te treffen om het bevel tot sluiting te effectueren.

Sluiting

Indien de eigenaar het pand niet zelf of niet op de juiste wijze afsluit, of indien er sprake is van spoedeisendheid, sluit de burgemeester het pand met toepassing van bestuursdwang.

Controle en handhaving sluiting

De politie controleert regelmatig of gesloten panden daadwerkelijk gesloten zijn. Indien blijkt dat dit niet meer het geval is, laat de burgemeester het pand opnieuw sluiten.

Traject Victor

Gedurende de periode dat het pand gesloten is, onderzoekt de gemeente de noodzaak van het starten van een traject op basis van de Wet Victor. Dit gebeurt in overleg tussen deelgemeente en de Directie Veiligheid. Wanneer een pand op last van de burgemeester is gesloten op grond van artikel 174a Gemeentewet kunnen burgemeester en wethouders de eigenaar van het pand krachtens artikel 14 Woningwet aanschrijven om het gebouw binnen een bepaalde termijn hetzij in gebruik te geven aan een persoon, niet zijnde diegene die door sluiting werd gedwongen het gebruik van het gebouw te staken, hetzij in beheer te geven aan een persoon of instelling die uit hoofde van beroep of bedrijf op het terrein van huisvesting werkzaam is. Dit is in het gemeentelijk beleid opgenomen, maar zover is het in de praktijk nooit gekomen.

Einde sluiting

Twee maanden voor het einde van de sluitingstermijn stuurt de deelgemeente de eigenaar een kennisgeving, waarin het einde van de sluitingstermijn wordt aangekondigd. Er volgt dan ook een gesprek met de eigenaar over de plannen met het pand. Daarbij geldt dat als er geen voorstellen bestaat tot goede verhuur, het pand opnieuw kan worden voorgedragen voor een (verlenging van de) sluiting.

Centraal meldpunt voor overlast

Het meldpunt heeft tot doel:

- De bewoners op de hoogte te houden van de stand van zaken van hun klachten, zodat zij niet het gevoel krijgen dat er niets met de klachten wordt gedaan. De bewoners hebben nu een duidelijke instantie waar zij terecht kunnen.
- De betrokken partijen: politie, deelgemeente en bewoners voorzien van dezelfde informatie en zo een gelijke interpretatie van het begrip overlast bij de verschillende partijen te bewerkstelligen. Ook kunnen dossiers zo beter worden aangelegd.¹⁴¹

Daarnaast is de Directie Veiligheid bezig om één centraal meldpunt te realiseren. Met dit project worden de volgende doelstellingen beoogd:

- een duidelijke regievoering op de (overlast)klachten, zowel stedelijk als per individuele melding;
- een beter inzicht in de omvang en aard van de woonoverlast door een uniforme registratie gemeentebreed;
- verbetering van de controle op de afhandeling van de overlastmeldingen;
- verbetering van de terugkoppeling naar de overlastmelder;
- een (nog) betere samenwerking en afstemming tussen partijen.

De implementatie van dit project vindt nu plaats en is eind 2008 afgerond.

Duiding werkwijze gemeente A

De gemeente is tevreden met de werkwijze en ondervindt weinig problemen bij de uitvoering. Men heeft de nodige middelen om in een redelijke termijn tot een sluiting te komen en is zelf erg tevreden met het wetsartikel. Het meldpunt overlast is een initiatief waardoor wijkbewoners een duidelijk punt hebben waar ze terecht kunnen. Er is waarschijnlijk door de actieve aanpak een afname van het aantal sluitingen. De gemeente sluit bijna alleen bij drugsoverlast. De gemeente heeft wel de wens uitgesproken om meer handvaten voor de aanpak van andersoortige overlast. De gemeente heeft een op schrift gesteld beleid voor sluitingen van woningen op grond van Victoria. Daarnaast hebben zij een centraal meldpunt van overlast,

waardoor goede signalering plaats vindt. Dit kan helpen bij de opbouw van een dossier. Tot zover is het een voorbeeld dat navolging verdient. Enige kanttekeningen bij het stappenplan zijn echter dat het onduidelijk is of er een waarschuwing wordt gegeven of wanneer die wordt gegeven. Tevens wordt de begunstigingstermijn niet conform de bedoeling van de wetgever geïnterpreteerd, alsof het een periode is waarin de sluiting geëffectueerd kan worden, terwijl de wet bedoelt dat de openbare orde verstoring moet worden gestopt. De gemeente geeft aan dat deze werkwijze is om te voorkomen dat mensen continu voor korte duur de openbare orde verstoring stoppen en daarna in herhaling vallen. Dit kan echter worden ondervangen door een spoedsluiting. In deze spoedsluiting, op grond van artikel 174a lid 4 Gemeentewet, wordt geen begunstigingstermijn gegeven.

7.2.2 Aanpak andere soorten overlast gemeente B

In gemeente B is een speciaal team bezig met de aanpak van overlast in de gemeente. Dit team gaat wekelijks door de wijk en er is veel contact met politie en buurtbewoners. Ook wordt door het speciale team eerst een bezoek gebracht aan een overlastpand, alvorens Victoria zo nodig wordt toegepast. Kenmerk van de werkwijze in gemeente B is dat deze zeer gestructureerd is.

Er zijn gevallen aangetroffen waar artikel 174a Gemeentewet is gebruikt bij de aanwezigheid van een grote hoeveelheid slangen, overlast door jongeren, geluidsoverlast (door dieren), stankoverlast en het gebruik van Khat. Deze gevallen zijn echter niet rechterlijk getoetst.

De gemeente is erg tevreden over haar werkwijze en ook over het instrument Victoria, waarbij in haar ogen ook bij andere overlast dan drugsoverlast sprake kan zijn van ernstige overlast.

Duiding werkwijze gemeente B

De rechtbank zal bij toetsing van de sluitingen de vereisten, zoals in de wetsbehandeling en de circulaire staan, nalopen. De burgemeester kan een woning sluiten bij verstoring van de openbare orde rond die woning door gedragingen in die woning. Om tot sluiting van de woning over te kunnen gaan, moeten de effecten van de

verstoring van de openbare orde rond de woning te kenmerken zijn als ernstige overlast. Ernstige overlast heeft als kenmerk dat zij nadelig is voor de veiligheid en gezondheid van de leefomgeving rond de woning.

7.2.3 Werkwijze gemeente C

Op de expertmeeting werd ingebracht dat in gemeente C goede resultaten worden behaald met het inzetten van het officiële traject tot woningsluiting, op grond van artikel 174a Gemeentewet en het in gesprek blijven met de eigenaar / gebruiker om oplossingen te zoeken. Hierbij zijn allerlei andere instanties betrokken. Op deze manier zijn 124 trajecten op grond van Victoria gestart waarbij uiteindelijk nu 1 traject lijkt te moeten worden doorgezet.

Duiding werkwijze gemeente C

Het wordt als positief gezien dat in gemeente C vanaf het begin een officieel traject wordt gestart en toch gedurende het traject ook andere oplossingen worden gezocht. Dit blijkt doorgaans een zeer effectieve werkwijze. Het is de overlastgever duidelijk dat het een serieuze zaak is. Er zijn meer dan honderd zaken gestart, maar slechts in één geval lijkt sluiting onomkoombaar.

Er is in deze gemeente geen dossieronderzoek verricht, dus over de rechtmatigheid van de waarschuwingen op grond van de Wet Victoria kan hier geen uitspraak worden gedaan.

7.3 Praktijkervaring met de Wet Victor

7.3.1 Toepassing Victor in gemeente D

Gemeente D heeft tweemaal gebruik gemaakt van de aanschrijvingsbevoegdheid van artikel 14 Woningwet. Daardoor werd een pand door een andere beheerder in beheer genomen. Daarnaast werd de eigenaar, op grond van artikel 14 lid 2 sub c Woningwet, verplicht het pand voor gebruik geschikt te maken. Deze zaken speelden in 2003 vlak na de invoering van de wet. De gemeente heeft daarna nooit meer de behoefte gevoeld om de wet toe te passen. Zij koopt de panden nu bij voorkeur op. Van de mogelijkheid tot onteigening is geen gebruik gemaakt.

De procedure die is gevolgd bij toepassing van de Wet Victor

Er speelde overlast vanuit een woning die tot tweemaal toe op last van de burgemeester was gesloten op grond van artikel 174a Gemeentewet. De derde sluiting van het pand, voor de duur van 1 jaar, was in maart 2003. Vanwege het feit dat het pand al twee keer eerder gedeeltelijk gesloten was, heeft de gemeente ook meteen het voornemen tot toepassing van de Wet Victor geuit. Hierbij verzocht de gemeente de eigenaar het beheer van het pand over te dragen aan een door de eigenaar gekozen persoon, die uit hoofde van beroep of bedrijf op het terrein van de huisvesting werkzaam is, of aan een instelling die op terrein werkzaam is. Er is beheer uitgeoefend door een corporatie. In een later stadium is het pand opgekocht door de gemeente en gesloopt in het kader van specifiek beleid.

Duiding werkwijze gemeente D

Gemeente D maakt optimaal gebruik van de mogelijkheid van de Wet Victor door de eigenaar, op grond van artikel 14 lid 2 sub c Woningwet, te verplichten om voorzieningen te treffen zodat het pand weer op redelijke wijze gebruikt kan worden, alvorens het beheer over te dragen. Daarmee wordt voorkomen dat de beheerder de kosten voor het geschikt maken van de woning moet dragen. Voor een beheerder wordt het beheer daardoor aantrekkelijker. Dit kan tot voorbeeld dienen voor andere gemeenten. Toch heeft de gemeente hierna gekozen voor opkopen van panden. Hiervoor is budget beschikbaar.

Eindnoten

¹³⁹ Blom e.a. 1998 p. 13

¹⁴⁰ Blom e.a. 1998 p. 14

¹⁴¹ Blom e.a., p. 18

8. Conclusie

Er is geconstateerd dat het wettelijk instrumentarium niet geheel optimaal wordt benut. Daarnaast zijn er knelpunten bij de toepassing van de wet in de praktijk, waardoor de openbare orde niet naar de wens van de praktijk kan worden gehandhaafd. Dit leidt soms tot oneigenlijk gebruik van de wet.

In relatie tot de Wet Victoria zijn de volgende knelpunten vastgesteld. Het begrip ernstige overlast is in de circulaire aan burgemeesters van 1997 gedefinieerd als een aantasting van de veiligheid en de gezondheid van de leefomgeving. Deze omschrijving was sterk gericht op drugsoverlast. Daardoor zijn gemeenten huiverig om andere woonoverlast met deze wetgeving aan te pakken, terwijl de behoefte daaraan wel bestaat. Ook is de dossiervorming lastig. Bij de Wet Victor zijn ook knelpunten gesignaleerd. Het blijkt in de praktijk moeilijk om de beheerkosten te verhalen. Het is daarom ook lastig om een beheerder te vinden. Bij blijvende overlast na de beheerperiode staat het middel onteigening ter beschikking, maar onteigening wordt in de praktijk als een complex en duur proces ervaren.

De onderzochte gemeenten geven over het algemeen aan dat de instrumenten Victoria, Damocles en Victor zinvol zijn voor de aanpak van de verstoring van de openbare orde rondom woningen, waarin drugs worden gebruikt of verhandeld. Alleen al het feit dat de wetten er zijn geeft de mogelijkheid ze als dreigmiddel te kunnen gebruiken.

De Wet Victoria is sterk op de drugsproblematiek geënt. In het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw bestond veel aandacht voor de drugsoverlast. Inmiddels vinden gemeenten die meer ervaring hebben met het instrumentarium dat de drugsgelateerde overlast rondom woningen goed is aan te pakken. Dit is versterkt sinds de wijziging van de Wet Damocles, zodat overlastsituaties waarbij sprake is van drugshandel gemakkelijker met dit instrument kunnen worden tegengegaan. Er vindt nu een verschuiving plaats in de aandacht van drugsgelateerde overlast, naar de aanpak van andersoortige overlast.

Door de wijziging van de Wet Damocles wordt de Wet Victoria, wanneer er drugshandel in de woning aan de orde is, waarschijnlijk in de toekomst niet meer ingezet. De toepassing van Victoria en Victor vermindert ook omdat veel woningcorporaties de laatste jaren overtreding van de

Opiumwet als ontbindingsgrond in het huurcontract hebben opgenomen. Een dergelijke ontbinding is een gemakkelijk alternatief, omdat al kan worden ingegrepen voordat er gesloten wordt. Particuliere verhuurders kunnen ook van deze mogelijkheid gebruik maken, maar doen dat nog minder.

Er zijn weinig gemeenten die ervaring hebben met het gebruik van Victoria bij andersoortige overlast rondom woningen. Dit komt in de eerste plaats doordat er verwarring bestaat over de mogelijkheden die de Wet Victoria biedt. In het onderzoek van SGBO van 2002 was één van de conclusies dat gemeenten vroegen om een geabstraheerde invulling van het begrip overlast. Anno 2008 heeft men meer behoefte aan duidelijkheid over de voorwaarden waaronder sprake is van ernstige overlast.

In de tweede plaats wordt de dossiervorming vaak lastig gevonden. Het vaststellen van beleid, stappenplannen, standaardbrieven, goede samenwerkingsverbanden en een goede mogelijkheid tot het doen van meldingen bevordert de dossiervorming.

De knelpunten bij de toepassing van de Wet Victor worden als dermate groot ervaren, dat de wet nauwelijks is toegepast. Slechts één gemeente heeft een positieve ervaring. Men zoekt, ook daar, liever alternatieven, zoals het opkopen van de bewuste panden.

9. Aanbevelingen

9.1 Inleiding

Gezien het belang dat de gemeenten hechten aan het instrumentarium Victoria en Victor, is het zinvol om de knelpunten en onduidelijkheden op te lossen. Er zijn aanbevelingen op het gebied van de wetgeving, over nader onderzoek en over het ondersteunen en stimuleren van het gebruik. Zij zijn gericht aan de Ministeries van WWI, BZK en Justitie. Daar waar het gaat om nader onderzoek of Compliance Assistance (CA; het helpen bij het verbeteren van de naleving) kan de VI dit uitvoeren.

9.1.1 Praktijkgericht

Handreiking - voor gebruik van de wetten Victoria en Victor en aanverwante wetgeving

1. Veel gemeenten zijn slecht op de hoogte van de mogelijkheden die de instrumenten Victoria en Victor bieden en de eisen die gelden voor een sluiting en het eventuele vervolg daarop. Het is daarom aan te raden een handreiking voor gemeenten op te stellen (CA) over het instrumentarium met een duidelijk overzicht van de mogelijkheden, voorwaarden, voorbeelden van beleid, een stappenplan en standaardbrieven en met daarbij zoveel mogelijk praktische tips.
2. De handreiking zou ook aanverwant instrumentarium over de aanpak van woonoverlast moeten bevatten, bijvoorbeeld art 97 Woningwet en Rotterdamwet. Het is nodig om helderheid te verschaffen over welk instrumenten inzet bij welke soort overlast. Voor de wetten die nu niet zijn onderzocht dienen nadere gegevens te worden verzameld. Hiervoor is aanvullend onderzoek nodig.

3. Aangeraden wordt de handreiking actief onder de aandacht van gemeenten te brengen.

4. Bij Victor wordt de mogelijkheid uit artikel 14 lid 2 sub c Woningwet om de eigenaar aan te schrijven voor de nodige voorzieningen voor een andere gebruiker of beheerder vrijwel niet gebruikt, terwijl dit mogelijkheden biedt. Dit kan onder de aandacht worden gebracht in de handreiking.

5. Een evaluatie van de bruikbaarheid van artikel 77 lid 1 sub 7 Onteigeningswet is wenselijk. Er bestaat onduidelijkheid over hoe gemeenten snel overlastpanden kunnen onteigenen. Een handreiking, waarin wordt omschreven hoe de procedure zo snel en zorgvuldig mogelijk kan worden gevolgd, bestaat. Toch wordt zij weinig toegepast. Het signaal is dat de wet in de praktijk moeilijk toe te passen is en duur.

9.1.2 Beleidsmatig

6. **Uitwerken van het begrip ernstige overlast**
Vanwege onduidelijkheid omtrent het begrip ernstige overlast (die als effect bij de ordeverstoring aanwezig moet zijn voor sluiting) wordt aanbevolen dit begrip nader te omschrijven. Het gaat dan voornamelijk om de vraag of voor sluiting, conform de Circulaire van 1997, de veiligheid én de gezondheid van de leefomgeving moeten worden aangetast. Anno 2008 bestaat onder gemeenten de behoefte aan een nieuwe toelichting op dit begrip, die zich ook richt op overlast anders dan in relatie tot drugsoverlast.

7. **Heroverweging of verduidelijking van de functie van de begunstigingstermijn in de Wet Victoria**

Het wordt aangeraden de functie van de begunstigingstermijn te heroverwegen als verplichting voor toepassing van de Wet Victoria. Doordat de eigenaar en bewoner al lang op de hoogte zijn van de eventuele sluiting is een begunstigingstermijn wellicht overbodig. Met het oog op de rechtszekerheid is de begunstigingstermijn misschien toch nodig. Ook biedt de termijn de eigenaar de mogelijkheid zelf zijn pand te sluiten, zodat dit niet op zijn kosten door de gemeente moet worden gedaan.

8. **Overweging op de beheerfase van de Wet Victor**

Artikel 14 Woningwet geeft aan dat een gesloten pand eerst in beheer moet worden genomen of gegeven, alvorens het eventueel kan worden onteigend. Beheer is echter, anders dan de wetgever heeft ingeschat, voor de beheerder niet aantrekkelijk. Te overwegen is hoe de positie van de beheerder aantrekkelijker gemaakt kan worden, dan wel, misschien onder bepaalde voorwaarden, onteigening mogelijk te maken, zonder eerst een beheerfase te hebben toegepast.

Bronnen

Literatuur

Akkermans & Bax & Verhey 2005

Akkermans & Bax & Verhey, *Grondrechten. Grondrechten en grondrechtsbescherming in Nederland*, Deventer: Kluwer 2005

Blom & Khan 1997

T. Blom & A.H. Khan, 'Victoria: te vroeg gekraaid? Nieuwe lokale bevoegdheden om drugspanden te sluiten', *het Tijdschrift voor de Politie* 1997, nr. 6 juni 1997, pp. 14-18.

Blom e.a 1998

Blom e.a., *Victoria in Rotterdam*, Rotterdam: bestuursdienst Rotterdam 1998.

Blom 2008

T. Blom, *Opiumwetgeving en drugsbeleid*, Deventer: Kluwer 2008.

Boom 2008

F.J. Boom (red.), 'Aantekening bij artikel 7:231 lid 2 BW', in *Huurrecht. Editie Cremers*, Kluwer 2008.

Brouwer, Breunese & Schilder 1996

Brouwer, Breunese & Schilder, *Wapenen tegen drugsoverlast. Een onderzoek naar het bestuurlijk juridisch instrumentarium*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1996.

Brouwer & Schilder 1997

J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'Artikel 174a Gemeentewet: *godin der overwinning?*', *Nederlands Juristenblad* 1997, pp. 571-576.

Brouwer & Schilder 2002

J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'De bestuurlijke waarschuwing in de Awb', in Lurks e.a. (red), *De grootste gemene deler. Opstellen aangeboden aan prof. mr. Th. G. Drupsteen*, Leiden: Kluwer 2002.

Brouwer & Schilder 2003

J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'Sluiting drugspand Venlo', in: F.H. van der Burg e.a. (red.), *AB Klassiek*, Kluwer 2003.

Brouwer & Schilder 2004

J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Gemeentelijke verordeningen*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2004

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.

Bröring 2005

H.E. Bröring, *De bestuurlijk boete*, Deventer: Kluwer 2005.

CCV 2007

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

De Groot 2006

J.F. de Groot, 'De Onteigeningswet en de uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb', *Bouwrecht* 13 maart 2006.

De Haan & Drupsteen & Fernhout 2001

De Haan & Drupsteen & Fernhout, *Bestuursrecht in de sociale rechtstaat. Deel 1*, Deventer: Kluwer 2001.

Hillenaar 1999

W.A.G. Hillenaar, *De wet van Damocles*, Den Haag: VNG 1999.

De Jong 2004

M.A.D.W de Jong, 'De opgetuigde burgemeester', *Gst* 2004, nr. 196.

De Jong 2006

M.A.D.W de Jong, 'Recht en praktijk inzake lokale orde-handhaving', in F.C.M.A. Michiels & E.R. Muller (red), *Handhaving. Bestuurlijk handhaven in Nederland*, Deventer: Kluwer 2006.

De Jong 2007

M.A.D.W de Jong, 'De burgemeester als misdaadbestrijder: reddingsboei of dwaallicht?', in: Rogier e.a., *Bestuursrechtelijke aanpak van criminaliteit en terrorisme*, VAR-reeks 138, Boom: Den Haag 2007. De Jong 2008

De Jong 2008

M.A.D.W de Jong, 'Commentaar bij artikel 174a Gemeentewet' in Kortmann e.a., *De gemeentewet en haar toepassing*, Kluwer 2008.

Den Drijver-van Rijckevorsel & Van Engen 2003

J.E.F.M. den Drijver-van Rijckevorsel & A.W. van Engen, *Onteigening*, Kluwer: Deventer 2003.

Dölle & Elzinga & Engels 2004

Dölle & Elzinga & Engels, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer: Kluwer, 2004.

Gemeente Delfshaven 2008

Deelgemeente Delfshaven, *Checklist 174a Gemeentewet*, 2008

Gemeente Leeuwarden 2007

Gemeente Leeuwarden, *Handleiding Art 174a Gemeentewet*, 2007

Gemeente Venlo 2006

Gemeente Venlo, *Brochure Hektor*, november 2006.

Hennekens 1997a

H.Ph.J.A.M. Hennekens, 'Sluiting van (drugs)panden door de burgemeester. Een kreupel paard in de Gemeentewet gestald', *Gst.* 1997, Nr. 7055, pp. 317-325.

Hennekens 1997b

H.Ph.J.A.M. Hennekens, 'De burgemeester in de Opiumwet', *Gst.* 1999, Nr. 7099, pp. 305-310.

Hennekens 2004

H.Ph.J.A.M. Hennekens, *Openbare-orderecht*, Kluwer: Deventer 2004.

Henrard 2006

K. Henrard, *Mensenrechten vanuit internationaal en nationaal perspectief*, Den Haag: Boom, 2006.

Jurgens 1997

E.C.M. Jurgens, 'Van Victor, via Victoria en Damocles, naar Procrustes', *Nederlands Tijdschrift Bestuursrecht* 1997, nr. 8.

Lisser 1997

E.Ch. Lisser, 'Enkele nieuwe(re) instrumenten nader beoordeeld op hun bruikbaarheid bij de bestrijding van drugsoverlast', *Nederlands Tijdschrift Bestuursrecht* 1997, nr. 8, pp. 302-315.

Muller 2008

Muller e.a., *Bestuur, recht en veiligheid. Bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding*, Boom: Den Haag 2008

Oostdam & Littooi 1999

C.M.M. Oostdam & A. Littooi, 'Artikel 174a Gemeentewet in de praktijk', *Gst.* 1999, Nr. 7093, pp. 117-124.

Ombudsman Rotterdam 2007

Ombudsman van Rotterdam, *Baas in eigen huis. Tja wij komen eigenlijk voor alles*, Rotterdam 2007.

Rogier 2005

L.J.J. Rogier, 'Reactie op M.A.D.W de Jong. *Gst.* 2004, 196', *Gst.* 2005, 28

Sluysmans 2001

J.A.M.A. Sluysmans, 'De Wet Victor kritisch beschouwd', *Gst.* 2001 nr. 7144, 1.

Smits & Smallenbroek 2002

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

Van Alphen 2007

C.W.M. van Alphen, 'Commentaar artikel 14 Woningwet', *Module Ruimtelijke Ordening* Kluwer 2007.

Van Buuren 2007a

P.J.J. van Buuren, 'Aantekening bij art. 1:3 Awb', in Van Buuren & Borman, *Tekst en Commentaar: Algemene wet bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2007.

Van Buuren 2007b

P.J.J. van Buuren, 'Aantekening bij art. 5:24 Awb', in Van Buuren & Borman, *Tekst en Commentaar: Algemene wet bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2007.

Van der Pot 2006

Van der Pot, bewerkt door Elzinga & De Lange & Hoogers, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Kluwer 2006.

Van der Meulen 1993

B.M.J. van der Meulen, *Ordehandhaving*, Deventer 1993

Van Heemst & Korthals 1995

Van Heemst & Korthals, *Een nieuw wapen in de strijd tegen drugsoverlast*, notitie 22 augustus 1995.

VNG 2002

VNG, 'Wet Victor nog niet onver de eindstreep', *VNG-Magazine* 2002 nr. 7, p. 6

VROM 2006

Ministerie van VROM, *Onteigeningswet. Handreiking voor de praktijk 2006*, 1 december 2006.

Weijenburg 1996

R. Weijenburg, *Drugs en drugsbestrijding in Nederland*, 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij 1996.

Jurisprudentie

EHRM 26 april 1979, *NJ* 1980, 146 m. nt. EAA. (Sunday Times)
EHRM 21 februari 1986, Series A 98 (James)
EHRM 8 juli 1986, Series A. 102, p. 51 (Lithgow)
EHRM 22 september 1994, Series A. 296-A, p. 19 (Hentrich)
EHRM 9 december 1994, Series A 301-A, *NJ* 1996, 374 (Holy Monasteries)

EHRM 4 juni 2002, *AB* 2003, 19 m. nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder (Landvreugd)

HR 19 juni 2001, *NJ* 2001, 574

HR 30 januari 2007 (r.o 3.4.1) *AB* 2007, 131 m. nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder

ABRvS 28 augustus 1995, *AB* 1996, 204 m. nt. L.J.J. Rogier;
Gst 1995, 7019 m. nt. H.Ph.J.A.M. Hennekens; *JB* 1995, 331 m. nt. A.W. Heringa

ABRvS 6 juni 2000, *AB* 2000, 327 m. nt. Damen (prostitutiewoning)

ABRvS 10-07-2002 *LJN*: AE5108

ABRvS 14 augustus 2002, *LJN* AE 6489

ABRvS 10 juli 2003, *AB* 2003, 97 m. nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder (voorzienbaarheid)

ABRvS 10-03-2004 *LJN*: AO5209

ABRvS 4 augustus 2004, *LJN*: AQ6022 (anonieme getuigen)

ABRvS 25-05-2005 *LJN*: AT6163

ABRvS 18 januari 2006, *AB* 2006, 122 (m.nt. F.R. Vermeer (bestuurlijke waarschuwing)

ABRvS 24 mei 2006, *Gst.* 2006, 110 m. nt. L.J.J. Rogier (Peppermill)

ABRvS 16 april 2008, *AB* 2008, 269 (m. nt. F.R. Vermeer (niet voor publiek toegankelijk lokaal)

Hof 's-Gravenhage 15 juli 2005, *Prq.* 2005, 180

Hof Amsterdam 10 januari 2008, *WR* 2008, 58

Rb. Maastricht 27 augustus 1998, *Gst.* 1998, 7086, 5 (Vijlen)

Rechtbank Maastricht 10 augustus 1999, *KG* 1999, 288;

Rechtbank Rotterdam 15 juni 1999 *LJN*: AA3776; *KG* 1999, 186; *WR* 2000, 3 (woningruimte)

Rechtbank Roermond 20-05-1999 *LJN*: AA3640

Rechtbank Rotterdam 11 juli 2000 *LJN*: AA7424; *WR* 2000, 69.

Rechtbank Leeuwarden 21-07-2000 *LJN*: AA659384 (huurder)

Rechtbank Leeuwarden 28-07-2000 *LJN*: AA6708

Rechtbank Roermond 05-03-2001 *LJN*: AB0946

Rechtbank Breda 28-05-2001 *LJN*: AB2002; *KG* 2001, 168

Rechtbank Maastricht 04-01-2002 *LJN*: AE0628

Vzr. Rb. Groningen, 4 maart 2003, *AB* 2003, 181 m. nt. J.G. Brouwer; *Gst.* 2003, 7185, 85 (Pekela)

Rechtbank Maastricht 23-04-2004 *LJN*: AO8720

Vzr. Rb. Utrecht 29 september 2004, *Prq* 2004, 6311

Vrtr Rechtbank Leeuwarden 3-12-2004 *LJN*: AR8583

Rechtbank Maastricht 02-02-2005 *LJN*: AS5437

Vztrr Rechtbank Leeuwarden 31-07-2007 *LJN*: BB1540

Vztrr Rechtbank Leeuwarden 31-07-2007 *LJN*: BB224

Ombudsman Rotterdam 2 november 2007, *AB* 2008, 310

Kamerstukken

Kamerstukken II 2007-2008, Aanhangsel, pp. 7203-7204

Kamerstukken II 2006-2007, 30515, nr. 10

Kamerstukken II 2006-2007, 30515, nr. 13

Kamerstukken II 2006-2007, 30515, nr. B

Kamerstukken II 2005-2006, 30515, nr. 3

Kamerstukken II 2005-2006, 30515, nr. 4

Kamerstukken II 2005-2006, 30 515, nr. 6

Kamerstukken II 2006-2007, 30 515, nr. 7

Kamerstukken I 2001-2002, 24549, nr. 78

Kamerstukken I, 2001-2002, 24549, nr. 78b

Kamerstukken II, 2000-2001, 24036, nr. 174

Kamerstukken II 1996/1997, 24 699, nr. 6

Kamerstukken II 1996/1997, 24 699, nr. 11

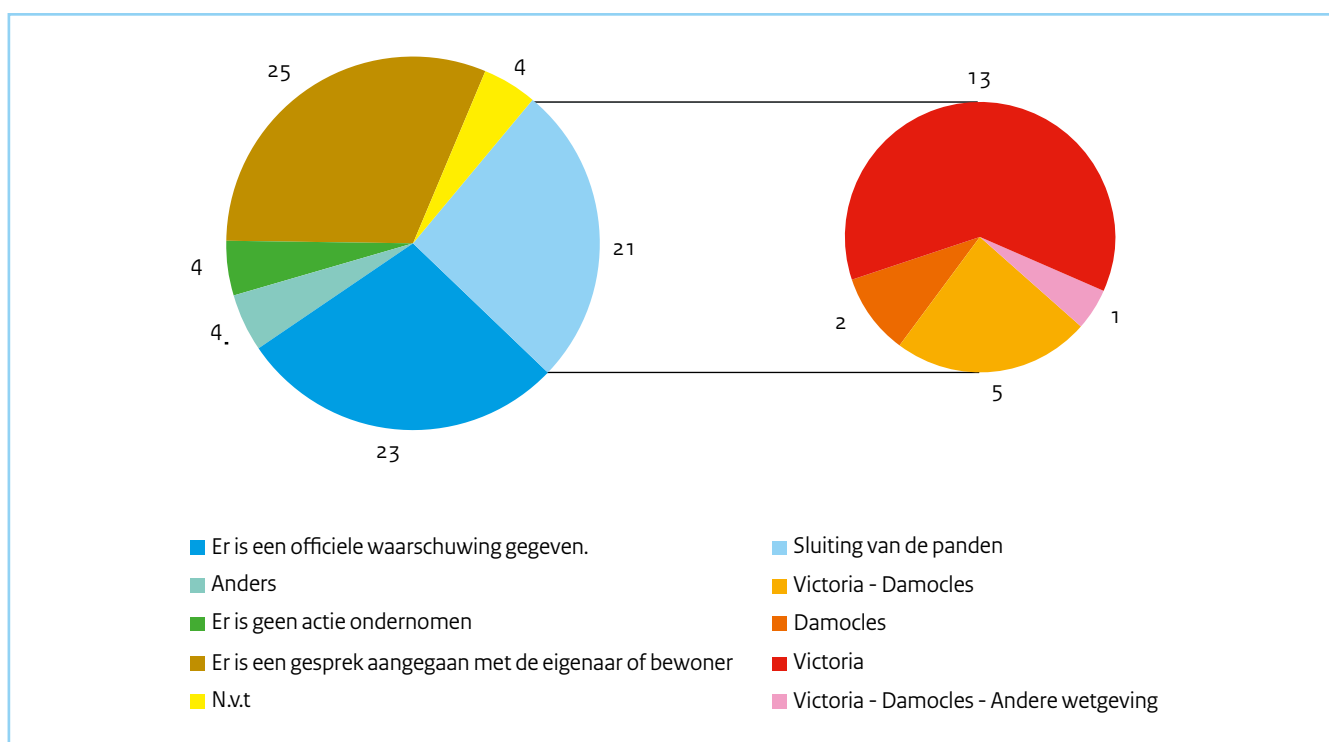
Handelingen II 3 april 2007.

Handelingen I 11 maart 1997, pp. 21-825-860,

Circulaire Staatssecretaris Van de Vondervoort: 16 april 1997, kenmerk EA97/U8894

Bijlage 1.

Aanpak van overlastpanden



Bijlage 2.

Gemeenten betrokken bij het onderzoek

Alkmaar
Almelo
Amersfoort
Amsterdam
Arnhem
Apeldoorn
Assen
Bergen op Zoom
Breda
Den Bosch
Den Haag
Deventer
Dordrecht
Eindhoven
Emmen
Enschede
Groningen
Haarlem
Haarlemmermeer
Heerlen

Helmond
Hengelo
Hilversum
Kerkrade
Leeuwarden
Leiden
Maastricht
Nieuwegein
Nijmegen
Oss
Roermond
Roosendaal
Rotterdam
Terneuzen
Tilburg
Utrecht
Venlo
Wijchen
Zaanstad
Zwolle

Bijlage 3.

Vragenlijst Evaluatie Victor en Victoria

Woningsluitingen op grond van Victoria en Damocles

1. Is er ooit sprake van overlastpanden in uw gemeente geweest?

- 1) Ja
- 2) Nee

2. Hoe heeft de gemeente opgetreden tegen deze overlastpanden?

- 1) N.v.t.
- 2) Er is geen actie ondernomen
- 3) Er is een gesprek aangegaan met de eigenaar of bewoner
- 4) De Burgemeester heeft een officiële waarschuwing aan de overlastgever gegeven.
- 5) Sluiting van de panden
- 6) Anders, nl:

3. Was het probleem daarna opgelost?

- 1) N.v.t.
- 2) Ja
- 3) Nee
- 4) Soms

4. Op grond van welke wetgeving vonden de sluitingen plaats?

- 1) N.v.t.
- 2) Victoria
- 3) Damocles
- 4) Andere wetgeving, nl:

5. Hoeveel woningsluitingen zijn er ooit uitgevoerd op basis van artikel 13b Opiumwet?

- 1) n.v.t.
- 2) geen
- 3) 1-3
- 4) 3-5
- 5) 5-10
- 6) Meer

6. Hoeveel schriftelijke waarschuwingen zijn er ooit verstuurd ?

- 1) n.v.t.
- 2) geen
- 3) 1-3
- 4) 3-5
- 5) 5-10
- 6) Meer

7. Hoeveel woningsluitingen op grond van artikel 174a Gemeentewet hebben er ooit plaatsgevonden?

- 1) n.v.t.
- 2) geen
- 3) 1-3
- 4) 3-5
- 5) 5-10
- 6) Meer

8. Hoeveel van deze sluitingen waren drugsgerelateerd?

- 1) n.v.t.
- 2) geen
- 3) 1-3
- 4) 3-5
- 5) 5-10
- 6) Meer

9. neemt het aantal sluitingen per jaar af na invoering van de wetgeving in 1999

- 1) N.v.t.
- 2) Ja
- 3) Nee

10. Wat is de oorzaak van het afnemend aantal woningsluitingen?

- 1) N.v.t.
- 2) Er zijn steeds minder overlastpanden.
- 3) De aanpak door de gemeente in de voorfase wordt steeds effectiever.
- 4) Door betere samenwerking wordt al in de voorfase een groot deel van de problemen opgelost.
- 5) Eigenaren en corporaties proberen zelf sneller tot een oplossing te komen om sluiting te voorkomen

11. Welke invloed heeft de wetswijziging van november 2007 van art 13b Opiumwet op de toepassing van de wetgeving bij sluitingen?

- 1) N.v.t.
- 2) Geen
- 3) Art 13b heeft ervoor gezorgd dat de Wet Victoria niet meer wordt toegepast
- 4) Art 13b heeft ervoor gezorgd dat de Wet Victoria minder wordt toegepast, maar beide wetten blijven nuttige instrumenten.

12. Hoe kijkt u aan tegen de resultaten die behaald zijn bij toepassing van artikel 174a?

- 1) N.v.t
- 2) Positief
- 3) Neutraal
- 4) Negatief

13. Kunt u verklaren waarom de resultaten van de procedure negatief zijn?

- 1) N.v.t
- 2) Het probleem verplaatst zich naar een andere plaats in de gemeente
- 3) De procedure heeft te veel stappen waardoor niet snel genoeg gehandeld kan worden.
- 4) De procedure is vaak juridisch niet haalbaar
- 5) Overige nl:

Toepassing van de Wet Victor

14. Hoe vaak heeft u in navolging van het sluiten van een pand gebruik gemaakt van de Wet Victor?

- 1) n.v.t.
- 2) geen
- 3) 1-3
- 4) 3-5
- 5) 5-10
- 6) meer

15. Waarom is de Wet Victor nauwelijks of niet toegepast?

- 1) N.v.t.
- 2) De Wet Victor is onbekend.
- 3) De Wet Victor is te complex in de uitvoering.
- 4) De toepassing van de Wet Victor is te kostbaar.
- 5) Victoria en Damocles bieden voldoende instrumentarium voor handhaving.
- 6) Aanpak van overlast gaat via andere wegen.

Resultaten van de Toepassing van Victor/Victoria

16. Wordt de overlast naar uw mening door de toepassing van deze middelen adequaat aangepakt?

- 1) N.v.t.
- 2) Nee, door repressieve handhaving vindt geen verbetering plaats.
- 3) Ja, door het uitvoeren van deze wetten vindt er minder overlast plaats in de gebieden waar gehandhaafd wordt.
- 4) Ja, door het uitvoeren van de wetten wordt binnen de gehele gemeente een signaal afgegeven dat dergelijke overlast niet wordt getolereerd wordt.

17. Heeft u duidelijke voorbeelden uit de praktijk waaruit uw ervaring met de wetgeving blijkt?

- 1) Ja
- 2) Nee
- 3) N.v.t.

Samenwerking bij uitvoering wetgeving Victor/Victoria

18. Werkt u op het gebied van de uitvoering van de wetten Victor en Victoria samen met andere instanties?

- 1) N.v.t.
- 2) Nee
- 3) Ja, met andere gemeenten
- 4) Ja, met andere gemeentelijke instanties, (bijvoorbeeld interventieteams / Meldpunten Overlast).
- 5) Ja, met de woningcorporaties
- 6) Ja, met hulpverleningsinstanties
- 7) Ja, met de politie

19. Vergroot deze samenwerking de effectiviteit van de regelgeving?

- 1) Ja
- 2) Nee
- 3) N.v.t.

20. De samenwerking vergroot niet de effectiviteit van de regelgeving omdat:

- 1) N.v.t.
- 2) de dossieropbouw bij overige instanties vaak onvolledig blijkt
- 3) de communicatie met de overige instanties is lastig
- 4) overig: nl:

Administratieve gegevens

21. Wat is uw naam? Afdeling?

22. Wat is uw telefoonnummer?

23. Wat is uw emailadres?

24. Wat is het inwoneraantal van uw gemeente?

Colofon

Auteurs Uitvoering:

VROM-Inspectie

Co-auteurs:

Anneke de Jonge (RUG)

Michel Vols (RUG)

Rijksuniversiteit Groningen

Faculteit Rechtsgeleerdheid

Postbus 716, 9700 AS Groningen

(050) 3639111

www.rug.nl

Bestelgegevens

Deze publicatie is te downloaden via www.vrom.nl
onder vermelding van VROM 9038

Deze publicatie

Maart 2009

Dit is een publicatie van: **Ministerie van VROM**
Rijnstraat 8 | 2515 XP Den Haag | www.vrom.nl

