

## Victoriabeleid Gemeente Middelburg

### Inhoudsopgave

1	<i>Algemeen</i>	2
1.1	Inleiding	2
1.2	Aanpak overlast vóór de invoering van de Wet Victoria	2
1.3	Leeswijzer	3
2	<i>Doel van Wet Victoria</i>	4
2.1	Inleiding	4
2.2	Doel van Wet Victoria	4
2.3	Doel van het gemeentelijk Victoriabeleid	5
3	<i>Wet Victoria</i>	6
3.1	Artikel 174a Gemeentewet	6
3.2	Reikwijdte van de bepaling	6
3.2.1	Artikel 174a, eerste lid Gemeentewet	7
3.2.2	Artikel 174a, tweede lid Gemeentewet	9
3.2.3	Artikel 174a, derde lid Gemeentewet	10
3.2.4	Artikel 174a, vierde lid Gemeentewet	10
3.3	De rechtvaardiging van de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer	11
3.4	Nazorg	12
4	<i>Handhavingarrangement</i>	13
4.1	Inleiding	13
4.2	Bestuurlijke handhaving door de gemeente Middelburg	13
4.2.1	Ondersteuning door politie	13
4.2.2	Ondersteuning door openbaar ministerie	13
4.3	Strafrechtelijke handhaving door het openbaar ministerie	13
4.4	Toepassing artikel 174a Gemeentewet	14

# 1 Algemeen

## 1.1 Inleiding

Overlast ten gevolge van drugshandel en drugsgebruik is een ernstig maatschappelijk probleem. Handel in drugs vanuit woningen kan in de woonomgeving grote overlast veroorzaken. Voor wie niet in een buurt woont waar handel in drugs oorzaak is voor overlast, kan zich nauwelijks voorstellen hoe het woon- en leefklimaat door deze handel wordt beïnvloed. Een straatbeeld met een grote aanloop van gebruikers, af- en aanrijdende auto's, samenscholingen, handel op straat, drugsgebruik en roken in portieken en op straat, verkeerd aanbellen, geluidsoverlast van onder meer dichtslaande autoportieren, ruzies en geschreeuw op straat, vechtpartijen tussen gebruikers of dealers en intimidatie van bewoners wordt in dergelijke buurten herkend. De overlast gaat 24 uur per dag door, met een concentratie in de avond en de nacht. Buurtbewoners voelen zich in hun eigen omgeving onbehaaglijk en onveilig.

## 1.2 Aanpak overlast vóór de invoering van de Wet Victoria

De bestrijding van overlast als gevolg van handel in en gebruik van drugs houdt de regering al enige jaren bezig. In de nota "Het Nederlandse drugbeleid; Continuïteit en verandering"<sup>1</sup> wordt door het kabinet een aantal instrumenten genoemd dat bij de bestrijding van overlast door handel in soft- en harddrugs vanuit woningen kan worden ingezet.

### *Civielrechtelijke instrumenten*

Bij instrumenten van civielrechtelijke aard kan worden gedacht aan de mogelijkheid om, indien de woning wordt verhuurd, voor de rechter de ontruiming van het verhuurde pand te eisen. Grondslag voor een dergelijke procedure kan zowel wanprestatie als de onrechtmatige daad zijn.

### *Strafrechtelijke instrumenten*

Overlast door drugshandel in woningen kan overeenkomstig de bestaande richtlijnen voor het openbaar ministerie ook strafrechtelijk worden aangepakt. Deze aanpak kan in de eerste plaats - op basis van de Opiumwet - worden gericht op de handel zelf. Daarnaast kan op basis van bepalingen uit de APV worden opgetreden tegen de gevolgen van deze handel, namelijk: overlast.

### *Bestuursrechtelijke instrumenten*

Tot 1995 was er tevens een bestuursrechtelijk instrument waarmee de overlast als gevolg van drugshandel vanuit woonpanden kon worden bestreden. Het gemeentebestuur had op grond van de APV de mogelijkheid een woning te sluiten. De effecten van een dergelijk bestuurlijk ingrijpen blijven niet beperkt tot de verdwijning van de overlast. De regering wijst er op dat deze overlast zich hierdoor ook "verdunt". Er is geen sprake van dat de overlast alleen maar wordt verplaatst.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1994-1995, 24 077, nrs 1-3

Een tweede effect van het beschikbaar hebben van een effectief bestuurlijk instrument is de dreiging die er vanuit gaat. De regering wijst erop dat verhuurders van een pand waarvan de bewoners als gevolg van drugshandel voor overlast zorgen, eerder geneigd zullen zijn - indien de dreiging van sluiting van het pand bestaat - het hun ter beschikking staande civielrechtelijke instrumentarium te gebruiken om aan de overlast een eind te maken.

Hoewel een bestuurlijk instrument voor handen was, oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in 1995<sup>2</sup> dat de juridische grondslag voor het bestuursrechtelijk optreden (de APV) als niet adequaat moest worden aangemerkt. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State overwoog dat slechts een wet in formele zin<sup>3</sup> een inbreuk zou kunnen rechtvaardigen op het in artikel 10 van de Grondwet neergelegde grondrecht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Deze uitspraak was voor de regering aanleiding om, overeenkomstig deze uitspraak een formele wet tot stand te brengen waarin de toepassing van bestuursdwang mogelijk werd gemaakt bij overlast als gevolg van handel in of gebruik van drugs in en om de woning, de "Wet Victoria".

### 1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zal worden ingegaan op het doel dat de wetgever heeft beoogd met de Wet Victoria. Tevens zal de doelstelling van het Victoriabeleid van de gemeente Middelburg aan de orde komen. Uiteraard is de doelstelling van dit Victoriabeleid een afgeleide van de doelstelling van de wetgever.

In hoofdstuk 3 zal artikel 174a van de Gemeentewet worden besproken. Aangegeven wordt wat de reikwijdte is van dit artikel.

Hoofdstuk 4 betreft het handhavingarrangement zoals dit tussen de gemeente Middelburg, politie en openbaar ministerie is overeengekomen.

---

<sup>2</sup> ABRvS, 28 augustus 1995, Gemeentestem 7019, p.576-578, of AB 1996, 204 (het "Venlo-arrest")

<sup>3</sup> Een wet in formele zin houdt in een wet die tot stand is gekomen met behulp van de Staten-Generaal

## 2 Doel van Wet Victoria

### 2.1 *Inleiding*

Naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State<sup>4</sup> heeft de regering in de Drugsnota een wijziging van de Gemeentewet aangekondigd die de fysieke sluiting van een drugspand (weer) mogelijk moest maken. Daarbij is het standpunt ingenomen dat de inbreuk die met een dergelijke sluiting wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer, wordt gerechtvaardigd door de behoefte drugsoverlast tegen te gaan en de notie dat personen die in hun woning drugshandel toelaten, in belangrijke mate zelf afbreuk doen aan het besloten karakter van de woning<sup>5</sup>.

De door de regering voorgestelde sluitingsbevoegdheid moet niet worden gezien als een instrument dat op zich zelf staat. Zij is een schakel in een meer omvattend proces. Dat proces begint op het moment dat de gemeentelijke overheid, al dan niet op basis van signalen uit de samenleving, tot het oordeel komt dat het gebruik van en de handel in drugs in een bepaalde woning teveel overlast voor de omgeving gaat veroorzaken. Gelet op het subsidiariteitsbeginsel ligt het in de rede dat het gemeentebestuur eerst probeert de bewoners c.q. de verhuurder van het pand ertoe te bewegen zelf initiatieven te nemen om de overlast te verminderen. Eerst als blijkt dat pogingen daartoe onvoldoende resultaat opleveren, zal naar het voorgestelde instrument van de sluiting kunnen worden gegrepen.

### 2.2 *Doel van Wet Victoria*

De wetgever is in de Memorie van Toelichting heel duidelijk over het doel dat wordt beoogd met artikel 174a Gemeentewet, namelijk: het terugdringen van de overlast als gevolg van de handel in drugs vanuit woningen. Dit blijkt onder andere uit de volgende passages:

- "Teneinde aan de overlast rond woningen als gevolg van de handel in drugs een halt te kunnen toeroepen, wordt in dit wetsvoorstel aan de burgemeester de bevoegdheid gegeven een woning te sluiten, indien zich rond die woning een dergelijke vorm van overlast voordoet."
- Het voorgestelde artikel is bewust geplaatst in hoofdstuk IX van de Gemeentewet: "In dat hoofdstuk zijn de bevoegdheden van de burgemeester geregeld. Het gaat hierbij met name om bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde." Ook de voorgestelde bevoegdheid ligt op dit terrein.

---

<sup>4</sup> Zie paragraaf 1.2 onder: bestuursrechtelijke instrumenten

<sup>5</sup> Zie paragraaf 3.3 inzake de rechtvaardiging van de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer

### 2.3 *Doel van het gemeentelijk Victoriabeleid*

In het verlengde van het doel dat de wetgever nastreefde bij opstellen van de “Wet Victoria” beoogt de gemeente Middelburg met dit Victoriabeleid primair de terugdringing van de overlast als gevolg van handel in drugs in de gemeente Middelburg, de handhaving van de openbare orde en de bescherming van het woon- en leefklimaat rondom de betreffende woning.

Secundair beoogt de gemeente Middelburg met de vastlegging van het Victoriabeleid in een beleid(sregel) kenbaar te maken hoe het bevoegde bestuursorgaan (in casu de burgemeester) omgaat met de discretionaire (elementen van de) bevoegdheid zoals deze is neergelegd in artikel 174a Gemeentewet.

### 3 Wet Victoria

#### 3.1 Artikel 174a Gemeentewet

Sinds 26 maart 1997 is artikel 174a Gemeentewet<sup>6</sup> van kracht en luidt als volgt:

*Artikel 174a Gemeentewet:*

- 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 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 127, 128, 131 en 132 zijn van overeenkomstige toepassing.*

#### 3.2 Reikwijdte van de bepaling

Drugsoverlast lijkt vooralsnog de enige vorm van overlast waarbij, afhankelijk van de ernst en omvang daarvan, sluiting van een woning gerechtvaardigd kan zijn. Bij de handel in drugs - met name harddrugs - doet zich een aantal specifieke vormen van overlast voor. Het gaat hierbij om geluidsoverlast als gevolg van 'trippende' gebruikers, naalden op straat, ernstige verloedering van de omgeving, samenscholing, bedreiging etc. Anders dan bij andere algemene vormen van overlast gaat het hierbij mede om vormen van overlast die ernstige risico's voor de volksgezondheid inhouden. De ernst en omvang van deze specifieke vormen van overlast is zodanig, dat in bepaalde gevallen sluiting van het drugspand van waaruit de overlast ontstaat uiteindelijk de enige methode is om aan de overlast een einde te maken.

Zoals in paragraaf 2.1 al werd aangegeven dient bij constatering van overlast vanuit een woning als gevolg van de handel in drugs, alles in het werk gesteld te worden om de overlast te doen ophouden. De toepassing van bestuursdwang op grond van artikel 174a Gemeentewet dient te worden beschouwd als een "ultimum remedië".

---

<sup>6</sup> Ook wel de Victoriawetgeving genoemd.

### 3.2.1 Artikel 174a, eerste lid Gemeentewet

Het eerste lid van artikel 174a Gemeentewet luidt:

*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.*

#### *“De burgemeester kan besluiten”*

De burgemeester is het bestuursorgaan dat op grond van artikel 174a Gemeentewet bevoegd is om te besluiten tot sluiting van de woning. Mandatering van deze bevoegdheid is niet mogelijk<sup>7</sup>. Uit het feit dat in het eerste lid staat dat “de burgemeester *kan* besluiten” blijkt dat het hier een discretionaire bevoegdheid betreft. De burgemeester is derhalve niet verplicht te besluiten om tot sluiting over te gaan indien aan de criteria als genoemd in het eerste lid wordt voldaan. Hoewel het hier een (exclusieve) bevoegdheid van de burgemeester betreft, betekent dit niet dat de overige politiek verantwoordelijke organen volledig buitenspel worden gezet. De regering is van mening dat het voor de hand ligt dat de sluitingsbevoegdheid van de burgemeester wordt ingebed in een breder collegebeleid met betrekking tot drugs<sup>8</sup>. Ook de gemeenteraad heeft in het kader van de sluitingsbevoegdheid een belangrijke taak. De regering wijst erop dat de gemeenteraad op grond van artikel 182 Gemeentewet de burgemeester altijd achteraf ter verantwoording kan roepen over de wijze waarop deze de sluitingsbevoegdheid heeft uitgeoefend<sup>9</sup>.

#### *“Woningen”, “niet voor publiek toegankelijke lokalen en daarbij behorende erven”*

De bevoegdheid in dit artikel betreft de sluiting van een “woning”, “niet voor het publiek toegankelijk lokaal” en/of “daarbij behorende erven”. Omdat artikel 174a Gemeentewet ook ziet op “niet voor het publiek toegankelijke lokalen” en op “de bijbehorende erven”, is de precieze interpretatie van het begrip woning van ondergeschikt belang voor het toepassingsbereik van het artikel.

Het begrip “*woning*” is in de wetgeving niet nader gedefinieerd. Volgens vaste jurisprudentie is een woning een ruimte die feitelijk als zodanig in gebruik is. Ook andersoortige ruimten (bijvoorbeeld: woonwagen, woonschip, tent, caravan, keet of barak) kunnen dus als woning in gebruik zijn<sup>10</sup>. In de Memorie van Toelichting wordt het begrip woning gekarakteriseerd als<sup>11</sup>: een van de buitenwereld afgesloten plaats waar iemand – eventueel in een gemeenschappelijke huishouding met andere personen - zijn privaat huiselijk leven leidt of pleegt te leiden. Er dient “de facto” en “de animo” gewoond te worden<sup>12</sup>.

Het begrip “*erf*” is ontleend aan artikel 138 van het Wetboek van Strafrecht. Bij het begrip “*daarbij behorende erven*” moet onder andere worden gedacht aan een tuin of aan een binnenplaats van een flatgebouw.

<sup>7</sup> C.M.M. Oostdam en A. Littooi, Artikel 174a Gemeentewet in de praktijk; Dweilen helpt als je de kraan dicht draait, in: *de Gemeentestem*, Nr. 7093, p.117-124

<sup>8</sup> Tweede Kamer, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 1995-1996, 24 699, nr 3, pag.4

<sup>9</sup> Tweede Kamer, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 1995-1996, 24 699, nr 3, pag.4

<sup>10</sup> Tweede Kamer, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 1995-1996, 24 699, nr 3, pag.5

<sup>11</sup> Tweede Kamer, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 1995-1996, 24 699, nr 3, pag.5

<sup>12</sup> Een onbewoond appartement kan dus *niet* als woning worden aangemerkt (zie ook: Pres. Rb Maastricht, 9 augustus 1999, 99/1050 GEMWT VV DAL, JG 00.0008, (1) 2000, p.11 e.v.)

Onder de term “niet voor publiek toegankelijke lokaal” moet (bijvoorbeeld) worden begrepen:

- een hotelkamer, voorzover dit niet onder het begrip “woning” valt;
- een lokaal uitsluitend toegankelijk voor leden van een vereniging of een bepaald gezelschap;
- ook kantoor- en bedrijfsruimten kunnen onder dit begrip vallen.

#### “Sluiten”

In verschillende artikelen in vakbladen is de vraag gesteld wat de term “sluiten” precies betekent. In Rotterdam wordt de term heel letterlijk opgevat: de woning moet feitelijk worden afgesloten, en wel zodanig dat het een ieder onmogelijk is de woning te betrekken.

Ingevolge het artikel 174a Gemeentewet bepaalt de burgemeester in het besluit, alle relevante omstandigheden in aanmerking nemende, de *duur van de sluiting*. Op grond van het proportionaliteitsvereiste van artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 EVRM dient de duur van de sluiting beperkt te zijn tot een periode waarin de openstelling van de woning, het lokaal of het erf daadwerkelijk een bedreiging vormt voor de openbare orde<sup>13</sup>.

#### “Verstoring van de openbare orde”

Uitdrukkelijk is aan een objectieve redactie van het artikel de voorkeur gegeven boven een subjectieve redactie die tot uitdrukking zou brengen dat het van het oordeel van de burgemeester afhangt of zich een ernstige verstoring van de openbare orde voordoet. Concreet houdt deze objectieve redactie in dat de burgemeester slechts op grond van objectieve maatstaven mag beoordelen of van een ernstige verstoring van de openbare orde sprake is. De Memorie van Toelichting zegt hierover<sup>14</sup>: “Elk besluit tot sluiting zal deugdelijk moeten worden gemotiveerd. Deze motivering zal gegrond moeten zijn op bewijsstukken waaruit duidelijk en overtuigend blijkt dat er van een verstoring van de openbare orde sprake is. Als bewijsstukken kunnen dienen politierapporten en processen-verbaal.” Overigens valt uit de jurisprudentie<sup>15</sup> af te leiden dat een politierapport niet altijd voldoende bewijs geeft”.

Van de voorgestelde sluitingsbevoegdheid kan alléén gebruik worden gemaakt als de openbare orde rond de woning, het niet-openbare lokaal of het erf als gevolg van het gebruik van of de handel in drugs wordt verstoord. Dit betekent een drastische beperking van het bereik van toepassing van onderhavige bevoegdheid, immers voor een rechtsgeldige toepassing van de bevoegdheid dient in ieder geval aan een tweetal voorwaarden te worden voldaan, namelijk:

- 1 In een woning, niet voor publiek toegankelijk lokaal of bijbehorende erven wordt gehandeld in drugs of drugs gebruikt, èn
- 2 Deze handel of dit gebruik leidt tot daadwerkelijke (en aantoonbare!), ernstige verstoring van de openbare orde rond de woning.

<sup>13</sup> Vz. AR 26 augustus 1992, AB 1993, 104

<sup>14</sup> Tweede Kamer, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 1995-1996, 24 699, nr 3, pag.6

<sup>15</sup> Vz. AR 17 september 1992, JG 1993(4), 93.0162; Vz. AR 3 december 1992, JG 1993(10), 93.0420

Voor het kunnen hanteren van de sluitingsbevoegdheid als genoemd in het eerste lid van artikel 174a Gemeentewet is het niet voldoende dat er vrees voor het ontstaan van een verstoring van de openbare orde bestaat. Er zal sprake moeten zijn van een situatie waarin de openbare orde daadwerkelijk wordt verstoord en wel in zodanige mate dat een sluiting te rechtvaardigen is. Deze voorwaarden vloeien voort uit de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit waaraan iedere beperking van grondrechten en derhalve ook onderhavige moet voldoen. Het enkele feit dat er sprake is van een strafbaar feit is een onvoldoende grond om de beperking van het recht op de persoonlijke levenssfeer, die in de sluiting van de woning is gelegen, te kunnen rechtvaardigen.”

### 3.2.2 Artikel 174a, tweede lid Gemeentewet

Het tweede lid van artikel 174a Gemeentewet luidt:

*2 De in het eerste lid genoemde bevoegdheid komt de burgemeester eveneens toe in geval 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.*

Lid 2 van artikel 174a ziet volgens de circulaire van het ministerie van Binnenlandse Zaken<sup>16</sup> op het voorkomen van herhaling of verplaatsing van de overlast. Het tweede lid opent dus de mogelijkheid van preventieve bestuursdwang<sup>17</sup>. De kern van dit lid is dat de burgemeester eveneens de bevoegdheid heeft om een woning te sluiten indien er *ernstige vrees* bestaat dat:

- 1 een eenmaal voorgedane verstoring van de openbare orde zich herhaalt nadat de eerdere sluiting van de woning is afgelopen of
- 2 indien de gedragingen die hebben geleid tot sluiting van een woning zich verplaatsen naar elders.

In tegenstelling tot het eerste lid - waaruit blijkt dat er sprake dient te zijn van daadwerkelijke verstoring van de openbare orde - is in dit tweede lid de *vrees* voor verstoring van de openbare orde voldoende. Uit het proportionaliteitsvereiste vloeit voort dat de overlast waarvoor men vreest een zodanig karakter moet hebben dat een sluiting is te rechtvaardigen. Voor een geldige toepassing van de bevoegdheid ex artikel 174a, tweede lid, dienen er duidelijke signalen te zijn waaruit valt af te leiden dat verplaatsing van de verstoring van de openbare orde zich zal voordoen.

Preventieve sluiting op grond van het tweede lid kan pas indien aan een tweetal criteria is voldaan, namelijk:

- 1 Een woning is gesloten omdat door gedragingen van de rechthebbende (eigenaar, eigenaar-bewoner of huurder<sup>18</sup>) de openbare orde rond die woning is verstoord;
- 2 Aannemelijk moet zijn gemaakt dat die rechthebbende zijn overlastgevend gedragingen in de nieuwe woning zal voortzetten.

<sup>16</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken, Directie Politie/CZWI, EA97/U884, 16 april 1997

<sup>17</sup> Brouwer, mr. J.G., Schilder, mr.A.E., pag 571-576

<sup>18</sup> Gemeentewet, Editie Schuurman & Jordens, achtendertigste druk, pag.553

3.2.3 *Artikel 174a, derde lid Gemeentewet*  
Het derde lid van artikel 174a Gemeentewet luidt:

*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.*

Op grond van het eerste lid kan bij ernstige verstoring van de openbare orde een woning worden gesloten voor een bepaalde termijn. In het besluit van de burgemeester wordt de duur van de sluiting vermeld. Bij vrees voor herhaling van de overlast ligt verlenging van de sluiting in de rede en kan een beroep worden gedaan op het derde lid<sup>19</sup>. Een besluit tot verlenging kan uiteraard alleen worden genomen voordat de sluitingstermijn is afgelopen.

De minimale voorwaarde die de ernstige vrees voor herhaling wegneemt, is dat de verhuurder kan aantonen dat hij de huurovereenkomst met de overlastgevende huurder heeft beëindigd<sup>20</sup>.

3.2.4 *Artikel 174a, vierde lid Gemeentewet*  
Het vierde lid van artikel 174a Gemeentewet luidt:

*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.*

Enige onduidelijkheid bestond er over artikel 174a, vierde lid Gemeentewet. De een beschouwde het artikel als nogmaals een laatste kans, de ander zag er een begunstigingstermijn in verwoord. De president van de rechtbank Maastricht heeft in zijn uitspraak van 9 augustus 1999<sup>21</sup> enige duidelijkheid geschapen met zijn overweging ten overvloede: "dat hij de opvatting van verweerder deelt dat de woorden 'bij bekendmaking van het besluit' in voormeld artikellid nopen tot het aldus lezen van de bepaling dat betrokkene – slechts – in de gelegenheid wordt gesteld de voorgenomen en bij besluit aangezegde maatregel(en) zelf uit te voeren, dan wel over te gaan tot vergelijkbare maatregelen die het door verweerder beoogde en gewenste effect zullen sorteren en aldus te voorkomen dat deze maatregelen op kosten van betrokkene door verweerder zullen worden uitgevoerd, waardoor de kosten hoger zouden (kunnen) uitvallen. Voor het voorkomen van de sluitingsmaatregel door eventueel nog voor de aangekondigde sluitingsdatum aan de overlast een einde te maken biedt de bepaling naar het oordeel van de president geen ruimte."

Dit houdt dus in dat alvorens het bestuursorgaan tot effectuering van het besluit over gaat, hij - op grond van artikel 174a, vierde lid Gemeentewet - een 'begunstigingstermijn' moet geven. Een begunstigingstermijn stellen houdt in dat de betrokkene gedurende die termijn zelf maatregelen kan treffen om 'rustig' het pand te ontruimen, maatregelen te nemen die door het bestuursorgaan zijn aangegeven en vervolgens te vertrekken.

<sup>19</sup> Het tweede lid ziet op verplaatsing van de overlast, dus op een andere locatie. Het derde lid daarentegen ziet op de herhaling/voortzetting van de overlast op de zelfde locatie nadat de sluitingstermijn is verstreken en de woning weer toegankelijk is.

<sup>20</sup> Oostdam, mr. C.M.M., Littooi, mr. drs. A., Artikel 174a Gemeentewet in de praktijk; Dweilen helpt alleen als je de kraan dicht draait, in: *De Gemeentestem*, no.7093, pag.122

<sup>21</sup> Pres. Rb Maastricht, 9 augustus 1999, 99/1050 GEMWT VV DAL, JG 00.0008, (1) 2000, p.11 e.v.

Mede gelet op de hierboven aangehaalde uitspraak waarin de president tevens overweegt dat "hem de door verweerder bij het sluitingsbesluit gestelde termijn van twee weken voor het treffen van maatregelen als bedoeld in het vierde lid van artikel 174a Gemeentewet in zijn algemeenheid niet onredelijk voorkomt" zal door de gemeente MIDDELBURG als norm voor de in artikel 174a, vierde lid Gemeentewet bedoelde termijn een termijn van 2 weken worden aangehouden.

### 3.3 *De rechtvaardiging van de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer*

De toepassing van de bevoegdheden als neergelegd in de eerste drie leden van artikel 174a Gemeentewet betekenen een ernstige inbreuk op en beperking van het in artikel 10 van de Grondwet<sup>22</sup> neergelegde recht van bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Dit houdt in dat over de toepassing van genoemde bevoegdheden niet lichtvaardig mag worden gedacht; het betreft hier een "ultimum remedië". De beperking wordt blijkens wet en jurisprudentie slechts toegestaan onder een aantal voorwaarden. Een overzicht van deze voorwaarden is opgenomen in tabel 3.1.

Voorwaarde	Grondslag
De beperking moet zijn geregeld in een wet in formele zin.	Artikel 10 Grondwet
Het rechtsstelsel van de betrokken Staat biedt voldoende grondslag voor de beperkende voorwaarde.	Artikel 8, tweede lid EVRM
De beperkende maatregel strekt tot bescherming van een gerechtvaardigd, in het tweede lid van artikel 8 EVRM genoemd, belang.	Artikel 8, tweede lid EVRM
De beperkende maatregel is nodig in een democratische samenleving, namelijk: 1 Een zwaarwegend maatschappelijk belang is in het geding ("pressing social need") 2 De beperkende maatregel is proportioneel en subsidiair	Artikel 8, tweede lid EVRM Handyside-zaak 7 december 1976, A.24 (1976)
Een inbreuk op een grondrecht dient te voldoen aan de eisen van proportionaliteit.	Ongeschreven recht
Een inbreuk op een grondrecht dient te voldoen aan de eisen van subsidiariteit	Ongeschreven recht

Tabel 3.1 Overzicht voorwaarden waaronder de beperking van artikel 10 Grondwet is toegestaan

In de Memorie van Toelichting<sup>23</sup> wordt erop gewezen dat de uitoefening van de onderhavige bevoegdheid met verschillende waarborgen is omkleed, namelijk:

- 1 Bij de bekendmaking van het besluit moeten belanghebbenden in de gelegenheid worden gesteld binnen een te stellen termijn maatregelen te treffen waardoor de verstoring van de openbare orde wordt beëindigd. Het pand kan dus niet meteen worden dichtgespijkerd. Dit leidt slechts uitzondering in geval dat voorafgaande bekendmaking van het besluit in spoedeisende gevallen niet mogelijk is;

<sup>22</sup> Tevens artikel 8 van het EVRM en artikel 17 van het IVBP

<sup>23</sup> Tweede Kamer, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 1995-1996, 24 699, nr 3, pag.6

- 2 In het besluit moet de duur van de sluiting worden vastgelegd. De duur zal niet langer mogen zijn dan naar verwachting nodig is om “de loop eruit te halen”.
- 3 De algemene waarborgen als opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht.
  - Belanghebbenden dienen voorafgaande aan de totstandkoming van het besluit in de gelegenheid te worden gesteld hun zienswijze daarover naar voren te brengen (artikel 4:8 Awb);
  - Het besluit tot geslotenverklaring dient op deugdelijke wijze bekend te worden gemaakt (artikel 3:41 Awb). Daartoe zal het besluit moeten worden toegezonden of uitgereikt aan belanghebbenden. Onder belanghebbenden behoren in ieder geval de bewoners van het pand, alsmede de eigenaar, indien deze het pand niet zelf bewoont. Bovendien lijkt het verstandig aan het besluit bekendheid te geven door het in enigerlei vorm op de deur van het drugspand aan te brengen;
  - In het besluit moet een termijn (begunstigingstermijn of “terme de grace”) worden gesteld waarbinnen belanghebbenden zelf maatregelen kunnen treffen om de tenuitvoerlegging van het besluit tot geslotenverklaring te voorkomen, tenzij de vereiste spoed zich daartegen verzet;
  - Tegen het besluit staan de rechtsbeschermingvoorzieningen van de Awb open. Het indienen van een bezwaarschrift en het instellen van beroep op de rechter heeft echter geen schorsende werking ten aanzien van het bestreden besluit. Wel is het eventueel mogelijk dat de President in het kader van een te treffen voorlopige voorziening, schorsing van het bestreden besluit gelast.

### 3.4 Nazorg

In de Memorie van Toelichting<sup>24</sup> besteedt de regering de nodige aandacht aan de nazorg die het gemeentebestuur dient te bieden. De regering schrijft: “De bevoegdheid van de burgemeester tot sluiting is een bestuurlijke bevoegdheid, ingegeven door openbare-orde-motieven. Ook bij de andere openbare-orde-bevoegdheden van de burgemeester uit de Gemeentewet is niet voorgeschreven dat de gevolgen van het ingrijpen door de burgemeester geregeld moet worden. Het spreekt echter voor zich - dat vloeit ook voort uit het uitgangspunt van behoorlijk bestuur – dat niet louter tot sluiting kan worden overgegaan zonder dat het gemeentebestuur zich afvraagt of nadere besluiten, voortvloeiend uit de sluiting vereist zijn. Met name kan daarbij vanuit het belang van maatschappelijke zorgvuldigheid worden gedacht aan eventuele herhuisvesting van bewoners en aan het beheer van het pand”...”Daarnaast zal het gemeentebestuur kunnen bezien of door overleg met de eigenaar van het pand of door het toepassen van andere wettelijke maatregelen het pand kan worden teruggebracht in het reguliere woningbestand”.

---

<sup>24</sup> Tweede Kamer, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 1995-1996, 24 699, nr 3, pag.5

## 4 Handhavingarrangement

### 4.1 *Inleiding*

Net als de handhaving van de Opiumwet, vereist ook de handhaving van de openbare orde een gecoördineerde inzet van bestuur, openbaar ministerie en de politie, zodat via verschillende invalshoeken kan worden opgetreden tegen de overlastsituaties als gevolg van handel in drugs vanuit woningen etc.

In geval zich een ernstige overlast situatie voordoet als gevolg van handel in drugs vanuit woningen etc. zijn er altijd minimaal twee belanghebbenden betrokken. Onderscheiden kunnen worden de overlastveroorzaker en degene die overlast ervaart. De lokale driehoek is van mening dat naar beide partijen toe er zorgvuldig opgetreden dient te worden. Vandaar dat in dit beleid een gedragslijn wordt neergelegd waarin rekening wordt gehouden met de belangen van beide partijen.

### 4.2 *Bestuurlijke handhaving door de gemeente Middelburg*

Indien er sprake is van ernstige overlast waardoor de openbare orde rond de woning wordt verstoord, heeft de burgemeester informatie nodig van politie en openbaar ministerie. Op basis van deze informatie dient de burgemeester de betrokken belangen tegen elkaar af te wegen en een eventueel besluit tot toepassing van bestuursdwang hiermee te onderbouwen.

#### 4.2.1 *Ondersteuning door politie*

Ten behoeve van de bestuurlijke handhaving rapporteert de politie schriftelijk over haar optreden en haar bevindingen aan de burgemeester. Indien blijkt dat in casu sprake is van ernstige overlast waardoor de openbare orde rond de woning wordt verstoord, wordt de burgemeester verzocht om – gelet op de bijgevoegde rapportage – over te gaan tot toepassing van bestuursdwang conform het vastgestelde Victoriabeleid.

#### 4.2.2 *Ondersteuning door openbaar ministerie*

Naar aanleiding van de politierapportage kan de burgemeester het openbaar ministerie verzoeken het opgemaakte proces-verbaal over te leggen ten behoeve van de bestuurlijke handhaving. Het openbaar ministerie verstrekt de burgemeester op diens schriftelijke verzoek het door de politie terzake opgemaakte proces-verbaal<sup>25</sup>.

### 4.3 *Strafrechtelijke handhaving door het openbaar ministerie*

Wanneer de politie constateert dat er in een bepaald geval sprake is van een strafbaar feit, maakt zij naast de politierapportage die aan de burgemeester wordt gezonden tevens proces-verbaal op ten behoeve van strafvervolgning door het openbaar ministerie. Het openbaar ministerie vervolgt iedere zaak waarin door de burgemeester wordt opgetreden conform het vastgestelde Victoriabeleid, althans voor zover hiervoor gronden aanwezig zijn.

---

<sup>25</sup> President Rechtbank Arnhem, 4 oktober 1995, Gemeentestem 1996, 7034, nr.2 met noot van H. Ph.J.A.M. Hennekens

#### 4.4 Toepassing artikel 174a Gemeentewet

De duur van de sluiting dient zodanig te worden gekozen dan de openbare orde rond de betreffende locatie kan herstellen en dat de overlastveroorzakende "loop" naar het pand wordt beëindigd.

Met in achtneming van bovenstaande zal de volgende "gedragslijn" door politie, gemeente en openbaar ministerie worden gevolgd:

	Politie	Gemeente Middelburg	Openbaar Ministerie
<b>klachten</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Opnemen klachten</li> <li>2 Verificatie klachten</li> <li>3 Melding aan burgemeester + toesturen klachten</li> <li>4 Constatering overtreding en opmaken proces-verbaal ten behoeve strafvervolgning</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bij minimaal 2 klachten:               <ol style="list-style-type: none"> <li>a) een schriftelijke waarschuwing met ultimatum aan bewoner(s) en eigenaar van het pand;</li> <li>b) een gesprek met de eigenaar over de mogelijkheden.</li> <li>c) brief aan omwonenden met verzoek om klachten wanneer overlast niet is beëindigd</li> </ol> </li> </ul>	Strafrechtelijke vervolging
<b>Meer klachten</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Opnemen klachten</li> <li>2 Verificatie klachten</li> <li>3 Melding aan burgemeester + toesturen klachten</li> <li>4 Constatering overtreding en opmaken proces-verbaal ten behoeve strafvervolgning</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sluiting woning voor een periode van 3 maanden;</li> <li>- Overwegen van toepassing artikel 174a tweede en derde lid</li> </ul>	Strafrechtelijke vervolging
<b>Herhaling of aanhouden van overlast-klachten</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Opnemen klachten</li> <li>2 Verificatie klachten</li> <li>3 Melding aan burgemeester + toesturen klachten</li> <li>4 Constatering overtreding en opmaken proces-verbaal ten behoeve strafvervolgning</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sluiting voor een periode van 6 maanden</li> <li>- Overwegen van toepassing artikel 174a tweede en derde lid</li> </ul>	Strafrechtelijke vervolging

Tabel 4.2 Handhavingarrangement