



Een stappenplan voor de procedure tot sluiting van een woning

Deze voorbeeldprocedure om tot sluiting over te gaan vindt plaats volgens de volgende stappen:

1. meldpunt overlast;
2. observatie en verificatie van overlast;
3. waarschuwing en vooroverleg;
4. dossiervorming;
5. voornemen tot sluiting en hoorzitting;
6. sluitingsbevel (sluitingstermijn, begunstigingstermijn);
7. feitelijke sluiting (gedeeltelijke sluiting, vervangende woonruimte; registratie);
8. heropening (opheffing sluiting).

1. Meldpunt overlast

Overlastmeldingen komen in de praktijk veelal bij verschillende instanties terecht. Regelmatig overleg en het aanwijzen van een centraal meldpunt bevordert de uitwisseling van informatie, voorkomt miscommunicatie en er wordt een compleet beeld verkregen van de overlast vanuit een bepaalde woning.

Bij een centraal meldpunt worden concrete overlastmeldingen geregistreerd. Dit kan een speciaal telefoonnummer zijn of een spreekuur bij de gemeente, bij de politie of bij andere instanties zoals woningcorporaties. Het is belangrijk om de mensen die klachten hebben gemeld te laten weten wat er aan de overlastgevende situatie is gedaan.

2. Observatie en verificatie

Aan de hand van klachten gaat de politie in de omgeving van het betreffende pand observeren of de gemelde overlast ook feitelijk geconstateerd wordt. Van deze bevindingen doet de politie verslag aan de gemeente.

3. Waarschuwing en vooroverleg

Na vaststelling van de overlast brengt de gemeente de overlastveroorzakers hiervan schriftelijk op de hoogte en nodigt hen uit op het gemeentehuis. De oorzaken van de overlast worden besproken, er wordt bekeken of en hoe de overlast kan worden beëindigd, en wat de eventuele consequenties zullen zijn bij voortzetting van de overlast.

Als dit vooroverleg niet het gewenste resultaat heeft kan gedacht worden aan een civielrechtelijke procedure tot ontbinding van de huurovereenkomst en ontruiming van de woning. In het kader van de subsidiariteitseis heeft het de voorkeur om de minder zware middelen van het strafrecht en/of het huurrecht toe te passen voordat wordt overgegaan tot sluiting van de woning.

4. Dossiervorming

Alle meldingen en feitelijke constatering van overlast worden verzameld door de gemeente en samen met waarschuwingsbrieven aan bewoners en andere betrokkenen

gebundeld tot een dossier over een bepaald pand. Ook worden wel algemene sfeerrapportages opgesteld. Dit dossier kan ingezet worden bij het bevel tot sluiting op grond van artikel 174a Gemeentewet. De feiten in het dossier moeten voldoende concreet zijn en de plaats, tijd, omstandigheden en soort overlast vermelden. In tegenstelling tot het strafrecht is in het bestuursrecht niet aangegeven wanneer er sprake is van voldoende wettig bewijs. Of een zaak 'bewijstechnisch' rond is, zal afhangen van de feiten en omstandigheden in het concrete geval (Rb Breda, 27 januari 1998).

Het komt voor dat omwonenden bang zijn voor represailles en niet willen dat hun persoonsgegevens worden toegevoegd aan het dossier. Dan kunnen verklaringen geanonimiseerd aan het dossier worden toegevoegd (Raad van State 4 augustus 2004, LJN AQ6022, en Rechtbank Roermond, 21 december 2000).

5. Voornemen tot sluiting en hoorzitting

Als het vooroverleg met de betrokkenen niet leidt tot beëindiging van de overlast, kan de burgemeester overgaan tot het daadwerkelijk toepassen van zijn sluitingsbevoegdheid. De eigenaar/verhuurder van het pand wordt schriftelijk in kennis gesteld van het voornemen tot sluiting op grond van artikel 174a Gemeentewet.

Het bevel tot sluiting van een pand is een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. De overige bepalingen van deze wet zijn dan ook van toepassing. Dit betekent dat alle belanghebbenden tegen het besluit bezwaar kunnen aantekenen en vervolgens, na de beslissing op het bezwaarschrift, beroep bij de bestuursrechter kunnen instellen.

In dit stadium van de procedure wordt aan alle belanghebbenden de gelegenheid geboden hun zienswijze te geven over het voornemen het drugspand te sluiten (art. 4:8 Awb). Er wordt een hoorzitting gehouden waarop de verschillende standpunten worden uitgewisseld en nogmaals geprobeerd wordt tot beëindiging van de overlastgevende situatie te komen. Belanghebbenden zijn in ieder geval de bewoners en gebruikers van de woning, en de eigenaar (in geval van verhuur).

Horen kan zowel schriftelijk (bijvoorbeeld met het concept van voorgenomen besluit) als mondeling (dus ook telefonisch op zeer korte termijn) (art. 4:9 Awb). In spoedeisende gevallen kan van het horen worden afgezien (art. 4:11 Awb), bijvoorbeeld als er aanwijzingen zijn dat de overlast in de genoemde periode niet zal worden beëindigd. Er kan dan direct tot sluiting van het pand worden overgegaan.

De rechtspraak blijkt zeer streng te zijn bij de beoordeling of er sprake is van een spoedeisende situatie. Gelet op de vereiste zorgvuldigheid is het aanbevolen om ook in spoedeisende gevallen de belanghebbenden in ieder geval te horen. Omdat dit ook telefonisch kan hoeft dit niet tot grote vertraging te leiden.

6. Sluitingsbevel

Wanneer het horen van belanghebbenden geen resultaat heeft, kan de burgemeester overgaan tot sluiting van het pand op grond van artikel 174a Gemeentewet. Het sluitingsbevel wordt op schrift gesteld en verzonden. In het bevel tot sluiting moeten de volgende elementen worden opgenomen:

1. Sluiting op grond van artikel 174a Gemeentewet;
2. Welk pand is gesloten;
3. Waarom tot sluiting is overgegaan (subsidiariteit, proportionaliteit);
4. De termijn van de sluiting;
5. De begunstigingstermijn;
6. Welke dwangmiddelen zullen worden toegepast;
7. Dat tegen het besluit bezwaar en beroep mogelijk is.

De kosten van sluiting kunnen ingevolge artikel 131 en 132 Gemeentewet geheel op de belanghebbende worden verhaald.

Sluitingstermijn: De duur van de sluiting wordt, volgens vaste jurisprudentie, bepaald aan de hand van de ernst van de overlast en de periode die nodig is om het 'ongewenste bezoekerspatroon' te doorbreken. De kans op herhaling moet zo klein mogelijk zijn. Gezien de ingrijpendheid van de maatregel moet de sluitingsperiode bij woningen zo beperkt mogelijk worden gehouden. Wanneer de sluitingstermijn te kort blijkt kan de burgemeester de sluiting verlengen.

Begunstigingstermijn: In lid 4 van artikel 174a Gemeentewet is opgenomen dat aan de belanghebbenden vooraf de gelegenheid moet worden geboden zelf maatregelen te treffen om aan de verstoring van de openbare orde een einde te maken. De vrijwillige maatregelen die de belanghebbende zou moeten treffen kunnen in het sluitingsbevel worden opgenomen en dienen als eindresultaat de sluiting van het pand te hebben. Deze begunstigingstermijn moet gehanteerd worden en varieert in de praktijk van 48 uur tot twee weken (Rb Maastricht 17 juli 2001).

Het evaluatieonderzoek van SGB0 naar de toepassing van artikel 174a signaleert twee verschillende opvattingen over de invulling van het begrip begunstigingstermijn. Deze kan worden gezien als de termijn waarbinnen de betrokkene maatregelen kan nemen om de verstoring van de openbare orde te beëindigen, en als dat daadwerkelijk gebeurt is het mogelijk dat het sluitingsbevel niet geëffectueerd wordt.

Een andere visie is dat de begunstigingstermijn de laatste mogelijkheid vormt voor de betrokkene om vrijwillig het pand te ontruimen en af te sluiten. De sluiting gaat altijd door, maar de toepassing van bestuursdwang daarbij kan zo worden voorkomen.

De Memorie van Toelichting bij de wet noch jurisprudentie bieden uitsluitend over de interpretatie van de begunstigingstermijn.

7. Feitelijke sluiting

Na afloop van de begunstigingstermijn gaat de gemeente over tot de daadwerkelijke sluiting. Dit kan op verschillende manieren worden bereikt. In sommige gevallen is het ophangen van een bekendmaking op de toegangsdeur met de mededeling dat het pand is gesloten voldoende. In andere gevallen is het noodzakelijk het pand (deuren en ramen) daadwerkelijk dicht te timmeren en eventueel te verzegelen. Het doorbreken van het zegel levert een strafbaar feit op grond van artikel 199 Wetboek van Strafrecht op.

Bij de uitvoering van de sluiting kunnen naast een medewerker van de gemeente ook een aannemer, het energiebedrijf, de GGD en eventueel een medewerker van een verslavingszorginstelling, de dienst bouw- en woningtoezicht of de politie aanwezig zijn. Het pand wordt ontruimd, zonodig ontsmet, de nutsvoorzieningen worden afgesloten en de deuren en ramen worden dichtgetimmerd. Op de deur wordt een sluitingsbevel aangebracht.

Verplichte registratie: Met het inwerking treden van de wet Victor is een bepaling toegevoegd aan artikel 174a Gemeentewet. Sluiting van een pand op grond van dit artikel moet zo spoedig mogelijk worden ingeschreven in de openbare registers. De te volgen procedure is dezelfde als die voor alle inschrijvingen in openbare registers (Kadasterwet, artikel 8 en verder). Opmerkelijk is dat artikel 3:24 BW niet van toepassing is. In dit artikel is de bescherming van de koper tegen onvolledige registers geregeld. Opmerkelijk is tevens dat, ook als geen gebruik wordt gemaakt van het instrumentarium van de wet Victor, sluitingen op grond van 174a Gemeentewet toch moeten worden ingeschreven. In artikel 7:231, lid 2 BW is bepaald dat een huurovereenkomst ontbonden kan worden, wanneer een pand gesloten is geweest op grond van artikel 174a Gemeentewet.

Gedeeltelijke sluiting: In de wettekst van artikel 174a Gemeentewet is voorzien in een algehele sluiting van de woning. Het evaluatieonderzoek van SGB0 geeft aan dat het in sommige gevallen moeilijk is vast te stellen of alle bewoners van een pand bij de overlast betrokken zijn. Bij kamerverhuurpanden wordt in een aantal gemeenten soms

noodgedwongen overgegaan tot gedeeltelijke sluiting van afzonderlijke kamers of een gedeelte van het pand. De rest van het pand blijft dan voor bewoning toegankelijk. Bij aanhoudende overlast wordt het pand dan wel in zijn geheel gesloten. Deze sluitingspraktijk is nog niet door de rechter getoetst.

Vervangende woonruimte: Het kan voorkomen dat bewoners die niet met de overlastgevende situatie in en rond het pand te maken hebben, getroffen worden door een sluitingsbevel op grond van artikel 174a. Uit jurisprudentie met betrekking tot artikel 8 van het *Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden* (ERVM) blijkt dat in dit geval aan de 'onschuldige' bewoner passende vervangende woonruimte moet worden aangeboden. In een aantal gemeenten wordt bemiddeld bij het vinden van vervangende woonruimte. Ook in twee andere uitspraken komt dit aan de orde (Rb Roermond, 5 december 2000 en Rb Rotterdam, 15 juni 1999).

8. Heropening

Na afloop van de sluitingstermijn vindt overleg plaats tussen de gemeente en de eigenaar/verhuurder van het pand. Als onvoldoende waarborgen kunnen worden gegeven dat de ordeverstoring na beëindiging van de sluiting zich niet opnieuw zal voordoen, kan de burgemeester op grond van artikel 174a lid 3 de sluiting verlengen. De betrokkenen worden bij de verlenging opnieuw gehoord en de Awb is weer van toepassing. Wanneer na heropening van een pand de overlast opnieuw plaatsheeft, wordt zo mogelijk opnieuw een sluitingsbevel uitgevaardigd.

Opheffing van de sluiting: De burgemeester heeft ook de bevoegdheid een sluiting op te heffen. Wanneer belanghebbenden van een gesloten pand kunnen aantonen dat zij voldoende maatregelen hebben getroffen waardoor aannemelijk wordt gemaakt dat na opening van het drugspand geen overlast meer zal worden veroorzaakt, kan de burgemeester besluiten de sluiting op te heffen.

Voor aanvullende maatregelen om na de sluiting van een woning de leefbaarheid rond het pand te herstellen kan gebruik gemaakt worden van de wet Victor.