

46. Damoclesbeleid bij corporatiewoningen na het aantreffen van een hennepkwekerij

MR. B. POORT EN MR. M.E.W.M. PALS-REINIERS

Mag een burgemeester een corporatiewoning sluiten indien de corporatie maatregelen heeft getroffen om de overtreding te beëindigen en herhaling daarvan te voorkomen?

Al enige jaren hebben burgemeesters de bevoegdheid om een woning voor een bepaalde periode te sluiten indien sprake is van een overtreding van de Opiumwet. Deze bevoegdheid komt voort uit artikel 13b Opiumwet.¹ Ingeval een verhuurder zelf een 'lik op stuk beleid' toepast waardoor de overtreding wordt beëindigd en herhaling daarvan wordt voorkomen, kan echter de vraag worden gesteld wat de toegevoegde waarde nog is van een woningsluiting door de burgemeester. Deze vraag stond ook centraal in een geschil tussen twee woningcorporaties en de burgemeester van Geldrop-Mierlo bij de Rechtbank Oost-Brabant en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Wettelijk kader artikel 13b Opiumwet

Voor het *ontstaan* van de handhavingsbevoegdheid op grond van artikel 13b Opiumwet, wordt niet méér verlangd dan dat aannemelijk wordt gemaakt dat er sprake is van overtreding van de Opiumwet. Het enkel aanwezig hebben van drugs of hennep leidt dus tot het ontstaan van de bevoegdheid om handhavend op te treden, ook als er geen overlastsituatie is of problemen met de openbare orde zijn.² De bevoegdheid ontstaat wel altijd vanuit de noodzaak om een einde te maken aan de overtreding van de Opiumwet of om herhaling te voorkomen of nadelen of gevolgen te beperken: er wordt handhavend opgetreden en een woning wordt gesloten, om te bewerkstellingen dat de drugshandel stopt of dat de hennepkwekerij kan worden ontmanteld. De sluiting varieert meestal tussen de drie en twaalf maanden.³ Er is namelijk sprake van een herstelsanctie, geen punitieve sanctie.

In geval een burgemeester een sluitingsbesluit neemt op grond van artikel 13b Opiumwet, heeft de verhuurder de mogelijkheid om de huurovereenkomst buitengerechtelijk te ontbinden op grond van artikel 7:231 lid 2 BW. Weigert de huurder in die situatie te vertrekken, dan kan

de woningcorporatie in een procedure bij de rechter stellen dat de huurder dan zonder recht of titel in de woonruimte verblijft. Immers de huurovereenkomst is dan buiten rechte al beëindigd. Dit betreft aldus een zelfstandige en andere (tweede) grondslag om tot een beëindiging van de huurovereenkomst en ontruiming van de woonruimte te komen. Een verhuurder kan immers ook stellen dat de huurder de verplichting uit de huurovereenkomst en eventuele toepasselijke algemene voorwaarden om geen hennep te kweken in de woonruimte niet is nagekomen alsmede zich niet als goed huurder heeft gedragen in de zin van artikel 7:213 BW en op grond daarvan een ontbinding en ontruiming vorderen. Een vordering op grond van een dergelijk tekortschieten en artikel 7:213 BW leidt doorgaans ook zonder een beroep op artikel 7:231 lid 2 BW al tot een toewijzing. Het vorderen van een ontruiming uitsluitend op basis van artikel 7:231 lid 2 BW is bovendien niet zonder risico's zo blijkt uit rechtspraak.⁴ Het risico bestaat namelijk dat een rechter oordeelt dat onvoldoende aannemelijk is dat de sluiting in de procedure bij de bestuursrechter in stand blijft.

Een verhuurder doet er daarom verstandig aan om in geval er sprake is van een hennepkwekerij en een besluit tot sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet in een woning en de huurder weigert te vertrekken, ook een vordering tot ontbinding en ontruiming in te stellen (ook of uitsluitend) op grond van artikel 7:214 BW (wijziging woonbestem-

1 Zie onder andere de uitspraak van de Afdeling van 30 augustus 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:2327) en 27 juli 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:2097).

2 *Kamerstukken II* 2005/06, 30515, 3, pagina 2, 3^e alinea.

3 Zie voor een uitzondering de uitspraak van de Afdeling van 8 september 2010 (ECLI:NL:RVS:2010:BN6187) waarbij sprake was van ongeoorloofde sluiting voor een periode van 5 jaar.

4 Rb. Zeeland-West-Brabant van 27 oktober 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:7548.

ming in bedrijfsmatige bestemming), omdat de huurder zich niet gedraagt als een goed huurder in de zin van artikel 7:213 BW (onder andere risico op onder andere gevaarstelling, stankoverlast en schade aan de woning) en/of een tekortschieten in de nakoming van de verplichting uit de huurovereenkomst en de eventuele toepasselijke algemene voorwaarden.⁵ Daarbij geldt de buitengerechtelijke ontbinding dus als (extra) grondslag voor een ontruiming van de woonruimte.

Zero tolerance beleid woningcorporaties

Terug naar het geschil: dat heeft betrekking op twee toegelaten instellingen volkshuisvesting (corporaties) die als zodanig eigenaar en verhuurder zijn van de woningen waarop de sluitingsbesluiten zien die ter discussie staan.

Voor corporaties is van belang dat zij deze woningen zo snel mogelijk weer beschikbaar hebben voor urgent- en regulier woningzoekenden, gelet op hun maatschappelijke, statutaire en wettelijke taakstelling. Tevens wensen zij nadrukkelijk op te treden tegen deze activiteiten in hun woningen vanwege het niet nakomen van de verplichtingen uit de huurovereenkomst en het risico op gevaarstelling, overlast voor omwonenden en verloedering van de woning en de wijk. De corporaties voeren daarom ten aanzien van overtredingen van de Opiumwet door één van hun huurders in één van hun woningen een *zero tolerance* beleid. Dit houdt in dat zodra een overtreding van de Opiumwet wordt geconstateerd in een woning die door één van de corporaties wordt verhuurd, wordt bewerkstelligd dat de huurovereenkomst wordt beëindigd en de huurder vertrekt; de woning leeg komt en ontruimd wordt en de huurder op de Sancties & Kanselijst⁶ geplaatst wordt waardoor herhaling en ook verplaatsing naar een andere woning van deze corporaties of een andere corporatie in de gemeente wordt voorkomen.

Corporaties voeren ten aanzien van overtredingen van de Opiumwet door een van hun huurders in een van hun woningen een zero tolerance beleid.

Met deze maatregelen wordt ook bewerkstelligd dat de geconstateerde overtreding van de Opiumwet wordt beëindigd, herhaling van overtreding van de Opiumwet in de betreffende woning door de betreffende huurder/bewoner wordt voorkomen en de nadelige effecten van de overtreding worden beperkt en voorkomen. In de kwesties die ten grondslag lagen aan het juridische geschil was uitsluitend sprake van hennepcultuur, dus geen aantoonbare (bijkomende) deal-activiteiten in of nabij de woning of overlastmeldingen bij de corporaties of de politie en was er tussen partijen geen hennepconvenant van kracht.

Over het algemeen en in verreweg de meeste gemeenten werken de burgemeesters en corporaties bij de aanpak van hennepkwekerijen in corporatiewoningen goed samen en zijn afspraken vastgelegd in bijvoorbeeld een hennepconvenant. In deze zaak ontbreekt deze samenwerking en gezamenlijke aanpak. In zoverre is deze zaak ook om die reden vrij uniek. Er heeft, ondanks dat de belangen in beginsel gelijk zijn, geen daadwerkelijk inhoudelijk (voorafgaand) overleg tussen partijen plaatsgevonden over de (gezamenlijke) aanpak van deze problematiek voor en tijdens de procedure.

Standpunt partijen

Het standpunt van deze twee corporaties is in de kern genomen dat niet aan het opleggen van een herstelsanctie kan worden toegekomen als op het moment dat daartoe wordt besloten geen sprake meer is van een te herstellen situatie en er ook geen kans is op herhaling van de overtreding in die woonruimte.⁷ De burgemeester stelt daarentegen onder verwijzing naar de op dat moment geldende beleidsdoelen⁸ dat door de sluiting de woning als drugspand uit het drugs-circuit wordt verwijderd, de loop uit het drugspand wordt gehaald en de bekendheid als verkooppunt wordt vermindert. Ook worden volgens de burgemeester hierdoor de negatieve effecten van handel in en het gebruik van drugs zoveel mogelijk beheerst en kenbaar gemaakt aan de burger welke maatregelen hij van de overheid kan verwachten na een overtreding van artikel 13b Opiumwet.

5 Zie o.a. HR 29 mei 2009, ECLI:NL:HR:2009:BH2952; Hof Amsterdam 1 maart 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:762; Hof Amsterdam 1 maart 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:761; Hof Amsterdam 16 februari 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:522; Hof Amsterdam 9 februari 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:463; Hof Arnhem-Leeuwarden 9 februari 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:987; Hof 's-Hertogenbosch 12 januari 2016, ECLI:NL:GHSHE:2016:53; Hof Amsterdam 25 augustus 2015, ECLI:NL:GHAMS:2015:3492; Hof Amsterdam 11 augustus 2015, ECLI:NL:GHAMS:2015:3314; Hof 's-Hertogenbosch 16 juni 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:2183; Hof Den Haag 22 april 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:1307.

6 De corporaties hebben in samenwerking met de overige Eindhovense woningcorporaties een gezamenlijke S&K-lijst. Plaatsing van een ex-huurder op deze lijst heeft tot gevolg dat deze persoon gedurende vijf jaar niet in aanmerking komt voor woonruimte in eigendom of beheer van de Eindhovense woningcorporaties.

7 Daarbij verwijzen deze corporaties naar de uitspraak van de Afdeling van 8 september 2010 (ECLI:NL:RVS:2010:BN6187) en 2 november 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:2906).

8 Zie voor de volledige Beleidsregels, de Beleidsregel voor de bestuurlijke Handhaving van artikel 13b Opiumwet 2015 van de gemeente Geldrop-Mierlo.

Uitspraak meervoudige kamer Rechtbank Oost-Brabant d.d. 29 juni 2017

De vraag die aldus centraal staat bij de meervoudige kamer van de rechtbank is of de beleidsdoelen ten tijde van de genomen besluiten al zijn gerealiseerd. Volgens de burgemeester zou het een feit van algemene bekendheid zijn dat ook nadat de corporaties hun maatregelen hebben getroffen, risico's blijven bestaan. Deze corporaties kiezen ervoor om vier wijkagenten op te roepen, werkzaam in vier verschillende gemeenten waaronder ook in de gemeente Geldrop-Mierlo, specifiek in een wijk waarin één van de betreffende woningen is gelegen. Zij geven hun ervaring in algemene zin aan over hoe het in de praktijk eraan toe gaat en wat de zichtbare gevolgen voor de wijk zijn na een ontmanteling van een hennepkwekerij. De rechtbank overweegt hierover in de einduitspraak:

De vraag die centraal staat bij de meervoudige kamer van de rechtbank is of de beleidsdoelen ten tijde van de genomen besluiten al zijn gerealiseerd.

“(..) Zij hebben allemaal verklaard in hun werk nooit te hebben meegemaakt dat nieuwe huurders van een woning waarin eerder een hennepkwekerij was aangetroffen, meldingen deden van overlast die gerelateerd was aan die ontmantelde hennepkwekerij.[wijkagent], wijkagent in Eindhoven-Zuid met 35 jaar ervaring, heeft meer specifiek ook nog verklaard dat hij geen extra aanloop van drugsgerelateerde personen ziet bij woningen waar een hennepkwekerij is aangetroffen en dat er op het moment dat er een nieuwe huurder in het pand komt, net zoveel risico bestaat als bij elk ander pand. Ook heeft hij verklaard dat de buurt heel snel weet dat de kwekerij weg is; er is de hele dag bedrijvigheid bij de ontmanteling van een kwekerij.”

De rechtbank oordeelt op 29 juni 2017⁹ dat de burgemeester niet (voldoende) heeft gemotiveerd dat nog niet alle beleidsdoelen waren gerealiseerd en dat er nog sprake was van een te herstellen situatie, zodat de sluitingen ten onrechte hebben plaatsgevonden.

Uitspraak in het hoger beroep Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State d.d. 20 december 2017

In het hoger beroep stelt de burgemeester op basis van een nieuwe bestuurlijke rapportage dat de beleidsdoelen nog niet zijn gerealiseerd doordat enkel in geval van een sluiting kenbaar wordt gemaakt aan de burger welke maatregelen hij van de overheid kan verwachten na een overtreding van artikel 13b Opiumwet. De signaalfunctie van een slui-

ting wordt door de burgemeester als voornaamste grond naar voren gebracht. In deze nieuwe rapportage wordt een beeld geschetst van de wijken waarin de betreffende woningen zijn gelegen. Volgens deze rapportage is het zeer erg gesteld met deze wijken en is er sprake van een goed georganiseerd crimineel netwerk dat zich bezighoudt met hennepsteelt in woningen in die wijken. Ook blijkt volgens de burgemeester op basis van een toename van het aantal meldingen via Misdaad Anoniem, na de periode waarin de sluitingen hebben plaatsgevonden, dat de sluitingen ertoe hebben geleid dat de meldingsbereidheid bij buurtbewoners is toegenomen.

De Afdeling komt uiteindelijk tot een ander oordeel dan de rechtbank en overweegt:¹⁰

“Het voorgaande doet er echter niet aan af dat de toepassing door de burgemeester van artikel 13b van de Opiumwet een van de medewerking van Wooninc. en Woonbedrijf te onderscheiden functie had ter voorkoming van verdere overtredingen in de betrokken woningen. Zichtbare sluiting van die woningen door de burgemeester is voor bij die woningen betrokken drugsdelinquenten en voor buurtbewoners immers een signaal dat de overheid optreedt tegen drugsdelinquentie in die woningen. Zoals politieambtenaar P. de Vries, sinds 2010 in Geldrop-Mierlo werkzaam als operationeel expert gebiedsgebonden politie, ter zitting van de Afdeling heeft toegelicht, is deze signaalfunctie met name van belang in de voor drugsdelinquentie kwetsbare woonwijken waarin de betrokken woningen liggen, aangezien zichtbare sluiting door het bevoegd gezag bij buurtbewoners tot een grotere meldingsbereidheid leidt. De verklaringen van de politieambtenaren ter zitting van de rechtbank doen hieraan niet af, reeds omdat die verklaringen een algemeen karakter hebben en niet specifiek zien op de wijken waarin de betrokken woningen liggen. Voorts is van belang dat Wooninc. en Woonbedrijf de burgemeester na sluiting van de woningen, bij het in beeld zijn van een nieuwe huurder, hadden kunnen verzoeken de sluiting op te heffen, waarna de burgemeester een nieuwe beoordeling zou hebben moeten maken. De rechtbank heeft, gelet hierop, niet onderkend dat sluiting van de woningen, ondanks de door Wooninc. en Woonbedrijf genomen maatregelen, het karakter van een herstelsanctie had. Dat mogelijk ook een generaal preventieve werking van zichtbare sluiting door de burgemeester uitgaat, doet hieraan op zichzelf niet af.”

De uitspraak roept diverse vragen op, zoals:

– De sluiting is een herstelsanctie en objectgericht en kan niet uitsluitend een preventieve werking hebben. De signaalfunctie van een sluiting zou nog steeds enkel mogen worden gezien in het licht van het voorkomen van overtredingen. Er stond bovendien niet ter discussie dat herhaling in de woningen waar de corporaties de afgelopen jaren de bekende maatregelen hadden getroffen, was uitgebleven.

9 Zie Rb. Oost-Brabant, 29 juni 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:3531.

10 ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3481, r.o. 2.4.

Hoe kan een signaalfunctie optredende overheid en grotere meldingsbereidheid nog als objectgericht worden gezien?

– De Afdeling overweegt dat de zichtbare sluiting mogelijk ook een generaal preventieve werking heeft. Welke werking heeft deze in dit soort situaties nog meer?

– Het ging in deze situaties om woningen die volgens de burgemeester zijn gelegen in ‘voor drugscriminaliteit kwetsbare wijken’. Kan de signaalfunctie enkel van doorslaggevend belang zijn in de voor drugscriminaliteit kwetsbare woonwijken? Wanneer is daarvan sprake en wie bepaalt dat?

– Kan de signaalfunctie enkel van doorslaggevend belang zijn indien is aangetoond dat de sluitingen tot een verhoging van de meldingsbereidheid hebben geleid? Hoe kan en mag dat worden vastgesteld en moet dat niet ook objectief worden getoetst?

– De Afdeling overwoog nog dat bij het in beeld zijn van een nieuwe huurder, de burgemeester kan worden verzocht om opheffing van de sluiting. Hoe moet een dergelijk verzoek worden getoetst? Geldt er dan een ander toetsingskader? Is er een moment waarop de signaalfunctie van de zichtbare sluiting is ‘verwerkt’ en zo ja wanneer is dat dan?

Kan de signaalfunctie enkel van doorslaggevend belang zijn in de voor drugscriminaliteit kwetsbare woonwijken? Wanneer is daarvan sprake en wie bepaalt dat?

Een hoop vragen en de praktijk zal opnieuw moeten uitwijzen hoe deze uitspraak moet worden gedeut en worden toegepast.

Conclusie en gevolgen voor de praktijk

Met deze uitspraak heeft de Afdeling de discussie beslecht over de vraag of, in geval maatregelen zijn getroffen vóór de sluiting waardoor de overtreding al is beëindigd en herhaling wordt voorkomen, toch tot sluiting van de woningen kan worden besloten. Volgens de Afdeling was dat in elk geval in deze gevallen toegestaan gelet op de wijk situatie en het alhier actieve criminele circuit, en de aanname dat een zichtbare sluiting zou leiden tot een grotere meldingsbereidheid onder deze buurtbewoners.

Deze uitspraak heeft op het eerste gezicht zeker onwenselijke gevolgen voor het aansluitend en voortvarend kunnen huisvesten van nieuwe huurders, regulier of urgent. De uitspraak biedt mogelijk echter ook een opening voor in elk geval corporaties, of verhuurders die vergelijkbare maatregelen treffen en effect kunnen aantonen. De Afdeling overweegt namelijk dat van belang is dat bij het in beeld zijn van een nieuwe huurder aan de burgemeester kan worden verzocht om de sluiting op te heffen. In dat geval moet volgens de Afdeling de burgemeester een nieuwe beoordeling maken. Het lijkt een open deur, maar het zou vanwege het door de Afdeling zo expliciet benoemen ook erop kunnen duiden dat een burgemeester in dat geval niet (meer of uitsluitend) kan volstaan met te stellen dat de sluiting een signaalfunctie heeft. Immers de sluiting heeft dan plaatsgevonden en het signaal is dus afgegeven.

Over de auteurs

Mr. B. Poort

Advocaat-partner bij Weebers Vastgoed Advocaten N.V. in Eindhoven.

Mr. M.E.W.M. Pals-Reiniers

Advocaat-medewerker bij Weebers Vastgoed Advocaten N.V. in Eindhoven.