

ECLI

ECLI:NL:RVS:2023:2402

Datum uitspraak

21 juni 2023

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 29 augustus 2019 heeft de burgemeester van Amsterdam de woning van [appellante] op het adres [locatie] in Amsterdam per 5 september 2019 voor drie maanden gesloten. De burgemeester heeft op 16 augustus 2019 een bestuurlijke rapportage gekregen van de politie en een aanvulling daarop op 29 augustus 2019. In die rapportages staat een verslag van het bezoek aan de kelderbox van de woning van [appellante]. De aanleiding daarvoor was de aanhouding van de meerderjarige zoon van [appellante]. Hij was betrokken bij een plofkraak in Aken. In de kelderbox van de woning heeft de politie explosieve materialen gevonden. Deze explosieve materialen kunnen worden gebruikt bij plofkraken. Ook zijn er bivakmutsen, een breekijzer, een hoofdlampje en grote tassen gevonden. Al deze spullen zijn van de meerderjarige zoon van [appellante]. Hij woont bij haar en staat op haar adres ingeschreven. Omdat de politie in 2016 dezelfde soort materialen in de kelderbox van [appellante] had gevonden, heeft de burgemeester besloten niet eerst een waarschuwing te geven, maar de woning meteen te sluiten voor drie maanden.

Volledige tekst

202103874/1/A3.

Datum uitspraak: 21 juni 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend te Amsterdam,

tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Amsterdam (hierna: de

rechtbank) van 26 mei 2021 in zaak nr. 21/2319 en 20/1648 (lees: 20/2448) in het geding tussen:

[appellante]

en

de burgemeester van Amsterdam.

Procesverloop

Bij besluit van 29 augustus 2019 heeft de burgemeester de woning van [appellante] op het adres [locatie] in Amsterdam per 5 september 2019 voor drie maanden gesloten.

Bij besluit van 20 april 2020 heeft de burgemeester het door [appellante] gemaakte bezwaar tegen het besluit tot sluiting ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 26 mei 2021 heeft de rechtbank, voor zover van belang, het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

De burgemeester heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellante] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 11 mei 2023, waar [appellante], vertegenwoordigd door mr. F.R.G. Keijzer, advocaat in Amsterdam, en de burgemeester, vertegenwoordigd door mr. M. Houben, zijn verschenen.

Overwegingen

Wettelijk kader

1. De relevante regelgeving is opgenomen in de bijlage. Deze bijlage maakt deel uit van de uitspraak.

Inleiding

2. De burgemeester heeft op 16 augustus 2019 een bestuurlijke rapportage gekregen van de politie en een aanvulling daarop op 29 augustus 2019. In die rapportages staat een verslag van het bezoek aan de kelderbox van de woning van [appellante]. De aanleiding daarvoor was de aanhouding van de meerderjarige zoon van [appellante]. Hij was betrokken bij een plofkraak in Aken. In de kelderbox van de woning heeft de politie explosieve materialen gevonden. Deze explosieve materialen kunnen worden gebruikt bij plofkraak. Ook zijn er bivakmutsen, een breekijzer, een hoofdlampje en grote tassen gevonden. Al deze spullen zijn van de meerderjarige zoon van [appellante]. Hij woont bij haar en staat op haar adres ingeschreven.

Omdat de politie in 2016 dezelfde soort materialen in de kelderbox van [appellante] had gevonden, heeft de burgemeester besloten niet eerst een waarschuwing te geven, maar de woning meteen te sluiten voor drie maanden. Onder woning verstaat de burgemeester de leefruimtes en de kelderbox. Volgens de burgemeester vormen die één geheel. Door de aanwezigheid van de materialen in de kelderbox is volgens de burgemeester de openbare orde en de veiligheid van de omwonenden ernstig verstoord. De rechtbank was van oordeel dat de burgemeester de woning om die reden mocht sluiten.

[appellante] heeft de burgemeester gevraagd om de sluiting eerder op te heffen. De

burgemeester heeft dat gedaan bij besluit van 8 november 2019, met ingang van 15 november 2019. [appellante] wil toch een oordeel van de rechter over de sluiting. De reden daarvoor is dat de verhuurder de huurovereenkomst met haar buitengerechtelijk heeft ontbonden vanwege de sluiting van de woning en de reden daarvan. Over die zaak loopt ook nog een procedure. Voor die procedure is een oordeel van de rechter over de sluiting van belang.

De Afdeling zal daarom in deze uitspraak de vraag beantwoorden of de burgemeester de woning mocht sluiten. Daarvoor kijkt de Afdeling eerst naar de bevoegdheid van de burgemeester en als die er was daarna of de burgemeester daar ook gebruik van mocht maken in dit geval.

Hoger beroep

Hogerberoepsgronden

3. [appellante] vindt dat de burgemeester niet bevoegd was om de woning te sluiten. De Afdeling heeft alle gronden gezien die zij naar voren heeft gebracht. Kort samengevat voert zij aan dat er geen risico meer was op levensgevaar omdat de explosieve materialen al op 12 juli 2019 waren weggehaald uit de kelderbox en haar zoon in de gevangenis zat. Er was volgens haar zowel voor de inval als erna ook geen sprake van overlast in of rond de woning. [appellante] verwijst daarvoor naar verklaringen van burens en naar de observaties van de politie. Zij betoogt verder dat het spoedeisende belang op het moment van de sluiting ontbrak en dat de burgemeester haar dus de tijd had moeten geven om maatregelen te treffen om een eventuele verstoring van de openbare orde te beëindigen.

[appellante] vindt dat de burgemeester ook als zij daarvoor wel de bevoegdheid had, de woning niet had mogen sluiten. De burgemeester had namelijk aan haar persoonlijke omstandigheden al vanaf het begin een zwaarder gewicht moeten toekennen. Bovendien waren er passende alternatieven waarmee de openbare orde ook kon worden hersteld en een signaal kon worden afgegeven aan de buurt.

Het oordeel van de Afdeling

4. De Afdeling oordeelt dat de burgemeester niet de bevoegdheid had om de woning te sluiten. Hieronder zal zij uitleggen hoe zij tot dit oordeel is gekomen.

Eerst zal de Afdeling de feiten in deze zaak beschrijven. Vervolgens zal de Afdeling een schets geven van de artikelen uit de Gemeentewet die door de burgemeester zijn ingeroepen. Daarna volgen de overwegingen van de Afdeling waarom die bepalingen onder de omstandigheden van dit geval niet aan het besluit ten grondslag konden worden gelegd.

Wat zijn de relevante feiten?

5. [appellante] woont in een appartementencomplex op de begane grond en heeft twee opbergruimtes in de kelder van het complex. Die kelderboxen hebben een eigen ingang. Haar meerderjarige zoon staat ook op het adres ingeschreven. Op 12 juli 2019 is de zoon aangehouden en in voorlopige hechtenis genomen naar aanleiding van een plofkraak in Aken. Op het moment van de sluiting van de woning zat hij nog vast, maar was niet bekend voor hoe lang. Bij de plofkraak waren ook andere personen betrokken. De politie heeft op 12 juli 2019 onderzoek gedaan in de woning en de kelderboxen. De politie vond daar onder meer materialen waarmee een zogenoemde pizzaschuif kan worden gemaakt. Een pizzaschuif is een explosief dat vaker wordt gebruikt bij een plofkraak. In de kelderbox is ook restmateriaal aangetroffen, wat erop duidt dat er pizzaschuiven zijn gemaakt in de kelderbox. Een aantal

woningen van het appartementencomplex moest vanwege explosiegevaar tijdelijk worden ontruimd op de dag van het politieonderzoek. De politie heeft alle spullen op 12 juli 2019 meegenomen.

Welke bepalingen van de Gemeentewet zijn toegepast?

6. De burgemeester heeft haar bevoegdheid om de woning te sluiten aanvankelijk gebaseerd op de artikelen 172, derde lid, 174a, eerste lid, en artikel 175, eerste lid, van de Gemeentewet. In hoger beroep heeft de burgemeester de grondslag van artikel 172, derde lid, ingetrokken. De burgemeester bevestigde op de zitting desgevraagd dat zij de artikelen 174a, eerste lid, en artikel 175, eerste lid, van de Gemeentewet als grondslag voor het besluit handhaaft.

Wanneer kan artikel 174a worden toegepast?

7. Dit artikel geeft de burgemeester de bevoegdheid om een woning te sluiten als zich door gedragingen in de woning ernstige overlast voordoet rond de woning waardoor de openbare orde wordt verstoord. In een eerdere uitspraak (zie de uitspraak van 16 februari 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BP4697](#)) heeft de Afdeling uitgelegd wanneer de burgemeester dit artikel kan inzetten. Dat kan als aan de hand van concrete, objectieve en verifieerbare gegevens moet worden vastgesteld dat de gedragingen zich in de woning voordoen, er langdurige overlast is die zich met grote regelmaat voordoet en die maatschappelijk onaanvaardbare vormen heeft aangenomen. Verder vergt verstoring van de openbare orde overlast waardoor de veiligheid en de gezondheid van mensen in de directe omgeving van de woning in ernstige mate worden bedreigd en geeft de overlast risico's voor de omgeving die te vergelijken zijn met drugsoverlast. Deze uitleg van de Afdeling sluit aan bij wat de wetgever wilde toen artikel 174a in de Gemeentewet is opgenomen (zie Kamerstukken II 1996/97, 24 699, nrs. 5 en 7).

Waarom kon de burgemeester artikel 174a niet toepassen?

8. De Afdeling realiseert zich dat plofkraken ernstige strafbare feiten zijn die veel maatschappelijke impact hebben. Zij heeft daarom begrip voor de behoefte van de burgemeester om het signaal af te geven dat daartegen ook vanuit het bestuurlijk oogpunt van de bestrijding van die maatschappelijke effecten en vanwege de gevoelens van onveiligheid die ermee gepaard gaan, wordt opgetreden. Daarbij is de burgemeester vanzelfsprekend gebonden aan de mogelijkheden die de wet, in dit geval de Gemeentewet, haar geeft en aan de bedoeling die de wetgever heeft gehad bij het vaststellen van de regels.

De Afdeling vindt anders dan de rechtbank dat in dit geval de openbare orde in de omgeving van de woning niet is verstoord door de handelingen die in de kelderbox zijn verricht en de materialen die daar zijn aangetroffen. Uit de politierapportages blijkt namelijk niet dat sprake was van langdurige overlast die zich met grote regelmaat voordeed en die maatschappelijk onaanvaardbare vormen aannam, vergelijkbaar met drugsoverlast. Zowel in de periode voor het politieonderzoek als erna zijn er geen meldingen gedaan over activiteiten of personen in de woning of de kelderbox. Ook zijn er geen ontploffingen of andere incidenten in de kelderbox geweest. De onrust onder de bewoners van de andere appartementen is ontstaan met de ontruiming van de kelderbox op 12 juli 2019. Uit de observaties van de politie blijkt bovendien dat er geen andere personen zijn geweest die de kelderbox na de aanhouding van de zoon bezochten of die zich ophielden in de omgeving ervan. Dat er een loop naar de kelderbox was of dat in de kelderbox in groepsverband is gewerkt aan het vervaardigen van pizzaschuiven is dus niet aannemelijk gemaakt. De enkele aanwezigheid van illegale explosieve materialen - hoe ernstig ook - kan op zichzelf niet worden aangemerkt als

langdurige overlast en daarmee ook niet als een verstoring van de openbare orde zoals bedoeld in artikel 174a van de Gemeentewet. Daar komt bij dat ten tijde van de sluiting de explosieve materialen niet meer in de woning waren. Het gegeven dat tijde van de sluiting onbekend was hoe lang de zoon in hechtenis zou blijven, maakt het vorenstaande niet anders.

Aan de voorwaarden om artikel 174a toe te passen, is daarom niet voldaan.

Wanneer kan artikel 175 worden toegepast?

9. Dit artikel biedt de burgemeester de bevoegdheid om in het geval van een noodsituatie die een zeer ernstige inbreuk maakt op de openbare orde en veiligheid in de gemeente, snel en adequaat te handelen. Wat een noodsituatie is, kan zeer verschillend zijn en moet per geval worden beoordeeld.

Waarom kon de burgemeester artikel 175 niet toepassen?

10. De Afdeling is van oordeel dat nu de explosieve materialen niet langer in de kelderbox aanwezig waren ten tijde van de sluiting van de woning er geen sprake meer was van een noodsituatie. Dat wat de zeer ernstige inbreuk op de openbare orde maakt, de aanwezigheid van het explosieve materiaal, was namelijk op 12 juli 2019 al weggehaald. Bovendien zat degene die het materiaal naar de kelderbox had gebracht en daar had bewerkt, de zoon, op het moment van de sluiting nog in voorlopige hechtenis. Hij kon dus geen nieuwe explosieve materialen naar de kelderbox brengen. Zoals hiervoor ook overwogen is niet vastgesteld dat er andere personen toegang hadden tot de kelderbox en daarvan gebruik maakten. Onder deze omstandigheden was er dus geen acuut (levens)gevaar voor de bewoners van de omringende woningen. De vergelijking door de burgemeester met de uitspraak van de Afdeling van 9 december 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2839](#) gaat niet op. In die zaak was het gevaarveroorzakende element niet weg en mocht om die reden de woning in dat geval worden gesloten. Dit betekent dat de burgemeester in het onderhavige geval niet de mogelijkheid had om een noodbevel op grond van artikel 175 Gemeentewet uit te vaardigen.

Het betoog van [appellante] slaagt.

11. Uit het voorgaande volgt dat het besluit van de burgemeester om in dit geval de woning te sluiten niet kan worden gebaseerd op de door de burgemeester daarvoor ingeroepen bevoegdheden uit de Gemeentewet, omdat die niet over een geval als hier aan de orde gaan. De Afdeling overweegt dat op het moment van deze uitspraak bij de Eerste Kamer een wetsvoorstel aanhangig is dat een verruiming inhoudt van artikel 174a van de Gemeentewet. Als dat voorstel wordt aangenomen en de wijziging in werking is getreden, beschikt de burgemeester over een ruimere bevoegdheid om woningen te kunnen sluiten.

12. Omdat de burgemeester in dit geval niet de bevoegdheid heeft om de woning te sluiten, komt de Afdeling niet toe aan de vraag of de burgemeester gebruik mocht maken van de bevoegdheid.

Slotsom

13. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak moet worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van [appellante] tegen het besluit op bezwaar van 20 april 2020 gegrond verklaren. Dat besluit moet worden vernietigd omdat het is genomen in strijd met de artikelen 174a en 175 van de Gemeentewet. De Afdeling zal zelf in de zaak voorzien. Zij zal het bezwaar van [appellante] gegrond verklaren en het besluit van 29 augustus 2019 herroepen. De Afdeling zal bepalen

dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Dit betekent dat de burgemeester de woning ten onrechte heeft gesloten.

14. De burgemeester moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Amsterdam van 26 mei 2021 in zaak nr. 21/2319 en 20/1648 (lees: 20/2448);

III. vernietigt het besluit van de burgemeester van Amsterdam van 20 april 2020, kenmerk DJ.19.012654.001;

IV. herroept het besluit van de burgemeester van Amsterdam van 29 augustus 2019;

V. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

VI. veroordeelt de burgemeester van Amsterdam tot vergoeding van bij [appellante] in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 3348,00 geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VII. veroordeelt de burgemeester van Amsterdam tot vergoeding van bij [appellante] in verband met de behandeling van het bezwaar opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1194,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VIII. gelast dat de burgemeester van Amsterdam aan [appellante] het door haar voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 270,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.Th. Drop, voorzitter, en mr. J.M. Willems en mr. J. Schipper-Spanninga, leden, in tegenwoordigheid van mr. S.C. van Tuyll van Serooskerken, griffier.

w.g. Drop
voorzitter

w.g. Van Tuyll van Serooskerken
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 21 juni 2023

290

BIJLAGE

Gemeentewet

Artikel 174a

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. De burgemeester kan van de overtreder de ingevolge artikel 5:25 van de Algemene wet bestuursrecht verschuldigde kosten invorderen bij dwangbevel.

Artikel 175

1. In geval van oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, is de burgemeester bevoegd alle bevelen te geven die hij ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig acht. Daarbij kan van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften worden afgeweken.

2. De burgemeester laat tot maatregelen van geweld niet overgaan dan na het doen van de nodige waarschuwing.