

met de Belastingdienst en Holland Casino. De reden is hierin gelegen dat in deze zaak duidelijk is hoe groot de daadwerkelijke benadeling is. De totaal verkregen inkomsten uit de criminele activiteiten is veel groter dan de benadeling van de Staat voor € 1.800.000,00. Holland Casino is namelijk benadeeld voor f 12.000.000,00. Deze bedragen overschrijden in grote mate de hoogten van de bedragen in de vaststellingsovereenkomsten. De aanzienlijke hoogte van deze bedragen werkt ook door in het 'tijdsverloop-argument'. Volgens de appellante is sprake van feiten uit de periode 1997-2002 die bestuurder A nu in feite eeuwig worden nagedragen (r.o. 3). De Afdeling heeft eerder overwogen dat het kijkt naar het tijdsverloop (ABRvS 15 juli 2015, AB 2015/166, m.nt. B. van der Vorm), maar daar is dit rechtscollege in deze zaak niet gevoelig voor. Enerzijds heeft dit te maken met de aanzienlijke hoogte van het misdaadgeld en aan de andere kant is niet gebleken dat het vermogen dat bestuurder A uit de erfenis heeft verkregen marginaal is in relatie tot zijn vermogen (r.o. 3.6). Zo heeft bestuurder A ruim € 2.700.000,00 uit de nalatenschap gebruikt voor de aankoop van een pand en worden de huur-opbrengsten uit verschillende van deze panden aangewend voor de exploitatie van de horeca-inrichting (r.o. 3.7). De Afdeling komt terecht tot de conclusie dat hierdoor vermoedelijk besmet vermogen uit de erfenis wordt gebruikt voor de exploitatie, hetgeen ertoe leidt dat de weigering van de vergunningen terecht is.

6. Deze uitspraak laat wederom zien dat een niet-ontvankelijkheidsverklaring van het Openbaar Ministerie – vanuit het perspectief van de Wet Bibob – niet dezelfde consequenties heeft als een vrijspraak, een ontslag van alle rechtsvervolging of een (technisch) sepot. Ook blijkt dat de aanvaarding van een erfenis valt onder het verschaffen van vermogen, zoals bedoeld in de Wet Bibob, en leidt een lang tijdsverloop niet altijd tot een aantasting van het rechtstreekse verband tussen het verkregen voordeel en de benutting ervan. De Afdeling overweegt dat nu bestuurder A de erfenis van zijn vader heeft aanvaard, terwijl hij gelet op het strafvonnis wist dat het vermogen een criminele herkomst had, de burgemeester in redelijkheid de vergunning heeft kunnen weigeren (r.o. 3.8). Zouden de kaarten anders kunnen liggen, indien bestuurder A de erfenis zou hebben aanvaard, maar geen kennis zou hebben van de criminele herkomst van het vermogen? Gelet op het voornoemde doel van de Wet Bibob kan nog steeds worden betoogd dat een weigering rechtmatig is. Er dient te worden voorkomen dat misdaadgeld wordt geïnvesteerd in sector waarvoor de overheid een vergunning dan wel toestemming verleend. Het feit dat bestuurder A onwetend zou zijn over de herkomst van het vermogen van de erflater is mijns inziens geen onoverkomelijk beletsel.

B. van der Vorm

Gst. 2018/39

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
29 november 2017, nr. 201606204/1/A3
(Mrs. D.A.C. Slump, A.W.M. Bijloos en J. Th. Drop)
m.nt. A. Schreijenberg¹

(Art. 13b Opiumwet)

BA 2018/10
ECLI:NL:RVS:2017:3251

Grenzen aan gebruikmaking van de burgemeestersbevoegdheid tot woningsluiting op grond van artikel 13b Opiumwet. Bevoegdheids- of motiveringsgebrek? (Maastricht)

In dit geval kan de Afdeling de rechtbank zonder nadere motivering van de burgemeester niet volgen in haar oordeel dat geen sprake is van een criminal charge. Een sluiting van een woning voor de duur van drie maanden kan op zichzelf een bestuurlijke maatregel zijn die er niet (mede) op is gericht om leed toe te voegen, als deze noodzakelijk is om de overtrekking te beëindigen en herhaling daarvan te voorkomen. Met een sluiting wordt de bekendheid van een pand als drugspand weggenomen en wordt de 'loop' naar het pand eruit gehaald, waarmee het pand aan het drugscircuit wordt onttrokken. De Afdeling is gelet op de omstandigheid dat nergens uit blijkt dat de levering en doorverkoop van hennep plaatsvond aan de deur van de woning van [appellante], evenwel van oordeel dat de burgemeester in dit geval onvoldoende heeft gemotiveerd dat sluiting van de woning van [appellante] met het oog hierop noodzakelijk was.

Uitspraak op het hoger beroep van:
[appellante], wonend te Maastricht,
appellante,
tegen de uitspraak van de rechtbank Limburg van 4 juli 2016 in zaak nr. 15/65 in het geding tussen:
[appellante]
en
de burgemeester van Maastricht.

Procesverloop

Bij besluit van 23 juli 2014 heeft de burgemeester onder aanzegging van bestuursdwang gelast de woning aan de [locatie] te Maastricht te sluiten voor de duur van drie maanden.

Bij besluit van 1 december 2014 heeft de burgemeester het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 4 juli 2016 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

¹ Ad Schreijenberg is advocaat bij Adriaanse van der Weel advocaten.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 10 augustus 2017, waar [appellante], vertegenwoordigd door mr. J.L.E. Marchal, advocaat te Maastricht, en de burgemeester, vertegenwoordigd door mr. R.G.A. Stassen, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Uit een rapport van de politie, regio Limburg, van 13 juli 2014 volgt dat leden van het DOEN-team van de politie [appellante] op 11 juli 2014 hebben aangehouden nadat zij hadden geconstateerd dat zij op twee adressen kortstondig een woning binnen ging. [appellante] is eerder door leden van het DOEN-team aangehouden voor het handelen en in bezit hebben van softdrugs. Zij bleek bij aanhouding in het bezit te zijn van 11 plastic zakjes hennep met een gewicht van 24,5 gram bruto. In de bij haar inbeslaggenomen mobiele telefoon kwamen meer dan 50 adressen en/of ontmoetingsplaatsen voor. De bijrijdster van [appellante] had 11 XTC-pillen in haar handtas. Aansluitend op de aanhouding zijn de leden van het DOEN-team de woning van [appellante] aan de [locatie] binnengetreden. Uit het rapport volgt dat daar vier plastic zakjes hennep met een gewicht van 7,8 gram (bruto) en € 370,00 aan contant geld zijn aangetroffen. Daarnaast zijn lege plastic gripzakjes en ander verpakkingsmateriaal aangetroffen. [appellante] heeft na haar aanhouding verklaard dat zij handelt in softdrugs en dat de in de woning aangetroffen hennep bestemd was voor de verkoop en/of eigen gebruik. De burgemeester heeft gelet op deze omstandigheden besloten om haar woning met toepassing van artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet te sluiten voor de duur van drie maanden.

Aangevallen uitspraak

2. De rechtbank heeft geoordeeld dat de burgemeester bevoegd was de woning te sluiten, aangezien voldoende aannemelijk is dat in de woning softdrugs aanwezig waren ten einde te worden verkocht, afgeleverd of verstrekt. In dit kader heeft de rechtbank, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2362, overwogen dat artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet niet slechts van toepassing is indien in een pand drugs aanwezig zijn die in of vanuit het pand zullen worden verkocht, maar ook indien in een pand drugs aanwezig zijn die elders zullen worden verkocht maar in of vanuit het pand zullen worden geleverd of verstrekt. Ook indien de feitelijke overdracht elders plaatsvindt, is daarin derhalve geen grond gelegen voor de conclusie dat de in geding zijnde transactie niet heeft plaatsgevonden in of vanuit de woning. De rechtbank heeft het betoog van [appellante] dat de burgemeester gelet op de subsidiariteit en proportionaliteit in redelijkheid geen gebruik heeft kunnen maken van zijn bevoegdheid om sluiting van de woning gedurende drie maanden te gelasten, aldus begrepen dat [appellante] betoogt dat het door de burgemeester gehanteerde beleid, zoals vervat in het Damoclesbeleid Lokalen en woningen (hierna: het Damoclesbeleid), onredelijk is, althans dat verweerder daarvan in dit geval moet afwijken. Vervolgens heeft de rechtbank, onder verwijzing

naar rechtspraak van de Afdeling (onder meer de uitspraak van 6 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2947), overwogen dat het beleid niet onredelijk is. De burgemeester heeft in overeenstemming met het beleid aangenomen dat er sprake is van handel in softdrugs vanuit de woning en de woning voor de duur van drie maanden gesloten. [appellante] heeft naar het oordeel van de rechtbank geen bijzondere omstandigheden als bedoeld in artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) aangevoerd die maken dat de burgemeester tot afwijking van het door hem gevoerde beleid diende over te gaan. Volgens de rechtbank is de sluiting van de woning voor drie maanden niet in strijd met artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM). Daartoe heeft zij overwogen dat de bevoegdheid tot het sluiten van de woning is neergelegd in artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet en derhalve bij wet is voorzien. Naar het oordeel van de rechtbank mocht de burgemeester de sluiting voor de duur van drie maanden, gelet op de aard van de aangetroffen middelen en het feit dat [appellante] zelf heeft verklaard dat zij in softdrugs handelt, noodzakelijk achten ter voorkoming van strafbare feiten en ter bescherming van rechten van anderen.

2.1. Voorts heeft de rechtbank, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 3 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1764, geoordeeld dat de sluiting strekt tot uitoefening van bestuursdwang en slechts mag strekken tot beëindiging en voorkoming van overtredingen van de Opiumwet. Indien toepassing van deze bevoegdheid in een concreet geval verder zou strekken, zou de sanctie een leedtoevoegend karakter hebben en zou de sanctie niet als een herstelsanctie maar als een strafsanctie moeten worden beschouwd. In hetgeen [appellante] heeft aangevoerd, heeft de rechtbank geen aanleiding gezien voor het oordeel dat een dergelijke situatie zich hier voordoet. Het betoog van [appellante] dat het ne bis in idem-beginsel is geschonden, heeft de rechtbank dan ook verworpen.

Hoger beroep

3. [appellante] betoogt onder verwijzing naar de tekst van artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet, dat de rechtbank heeft miskend dat de burgemeester slechts bevoegd is om een woning te sluiten indien drugs direct vanuit de woning worden verkocht. Door ervan uit te gaan dat de bevoegdheid ook bestaat als drugs "daartoe aanwezig zijn", wordt de tekst van artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet in het licht van artikel 8 van het EVRM op onaanvaardbare wijze opgerekt. Een inbreuk op het woonrecht zoals een sluiting van een woning is op grond van artikel 8 van het EVRM slechts gelegitimeerd indien het noodzakelijk is om strafbare feiten in de woning te voorkomen. Dit impliceert dat de strafbare feiten, in dit geval de verkoop van drugs, moeten hebben plaatsgevonden in de woning. De rechtbank heeft volgens [appellante] voorts ten onrechte overwogen dat het door de burgemeester gehanteerde beleid niet onredelijk is. Het beleid houdt in dat in alle gevallen bij de enkele overschrijding van de maximaal toegestane hoeveelheid drugs voor eigen gebruik de sluiting van de woning wordt

voorgeschreven. Dit verdraagt zich niet met het feit dat de wetgever de burgemeester in artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet een bevoegdheid heeft gegeven. [appellante] bevoegt voorts dat de rechtbank ten onrechte op een terughoudende wijze heeft getoetst of zich een schending van artikel 8 van het EVRM voordoet. Daarmee heeft zij miskend dat artikel 8 van het EVRM rechtstreekse werking heeft en verplicht tot een proportionaliteits- en subsidiariteitstoets.

3.1. Verder voert [appellante] aan dat de rechtbank een onjuist criterium hanteert met betrekking tot de vraag of sprake is van een criminal charge in de zin van artikel 6 van het EVRM. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens staat gelet op het arrest *Öztürk tegen Duitsland*, 21 februari 1984, ECLI:NL:XX:1984:AC9954, namelijk een autonome uitleg van dit begrip voor, aldus [appellante].

Beoordeling

Wettelijk kader

4. Artikel 6 van het EVRM bepaalt:

1. Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging heeft een ieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld. De uitspraak moet in het openbaar worden gewezen maar de toegang tot de rechtszaal kan aan de pers en het publiek worden ontzegd, gedurende de gehele terechtzitting of een deel daarvan, in het belang van de goede zeden, van de openbare orde of nationale veiligheid in een democratische samenleving, wanneer de belangen van minderjarigen of de bescherming van het privé leven van procespartijen dit eisen of, in die mate als door de rechter onder bijzondere omstandigheden strikt noodzakelijk wordt geoordeeld, wanneer de openbaarheid de belangen van een behoorlijke rechtspleging zou schaden.

Artikel 8 bepaalt:

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.

Artikel 4:84 van de Awb bepaalt:

Het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.

Artikel 13b van de Opiumwet bepaalt:

1. De burgemeester is bevoegd tot oplegging van een last onder 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.

[...]

Bevoegdheid burgemeester

5. De rechtbank heeft in dit verband terecht verwezen naar de uitspraak van de Afdeling van 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2362. Er bestaat geen aanleiding om terug te komen van de in deze uitspraak vervatte jurisprudentielijn dat artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet niet slechts van toepassing is indien in een pand drugs aanwezig zijn die in of vanuit het pand zullen worden verkocht, maar ook indien in een pand drugs aanwezig zijn die elders zijn of zullen worden verkocht. Zoals de Afdeling in deze uitspraak heeft overwogen is artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet naar zijn tekst niet van toepassing bij de enkele aanwezigheid van drugs in een pand. Gezien de woorden “daartoe aanwezig” moeten de drugs met een bepaalde bestemming aanwezig zijn. Uit de tekst van het artikellid volgt dat het woord “daartoe” allereerst ziet op verkoop. Uit de tekst van het artikellid volgt ook dat het woord “daartoe” mede ziet op aflevering of verstrekking. Dit betekent dat het artikellid ook van toepassing is als in een pand drugs aanwezig zijn die elders zijn of zullen worden verkocht, maar in of vanuit het pand zullen worden afgeleverd of verstrekt.

5.1. De toepassing van de bevoegdheid van artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet kan zeer ingrijpende gevolgen met zich brengen voor de bewoners van een woning en raakt het in artikel 8 van het EVRM neergelegde recht op respect voor het privéleven en de woning. Dit is evenwel, zoals de Afdeling in haar uitspraak van 11 december 2013 heeft overwogen, niet relevant voor de vraag of de burgemeester bevoegd was om op grond van artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet op te treden.

5.2. [appellante] is aangehouden op verdenking van het afleveren van drugs en heeft na haar aanhouding erkend dat zij handelde in softdrugs. Uit het aan het besluit ten grondslag gelegde, op ambtseed opgemaakte, rapport van 13 juli 2014 volgt dat in de woning van [appellante] vier zakjes hennep en een geldbedrag van € 370,00 zijn aangetroffen. De hennep in deze zakjes had een brutogewicht van 7,8 gram. [appellante] heeft volgens dit rapport verklaard dat deze hennep mede voor de verkoop was bestemd. Voorts heeft zij verklaard dat zij over lege plastic gripzakjes en verpakkingsmateriaal beschikte voor het verpakken van hennep ten behoeve van de verkoop. Gelet op deze omstandigheden heeft de rechtbank terecht overwogen dat de burgemeester zich op het standpunt heeft mogen stellen dat de op 11 juli 2014 in de woning aangetroffen softdrugs aanwezig waren teneinde te worden verkocht, afgeleverd of verstrekt. De burgemeester was, zoals de rechtbank eveneens terecht heeft overwogen, dan ook bevoegd om op grond van artikel 13, eerste lid, van de Opiumwet sluiting van de woning te bevelen.

Gebruikmaking van deze bevoegdheid

6. De burgemeester heeft ter uitvoering van de in artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet neergelegde bevoegdheid het Damoclesbeleid opgesteld. Volgens dit beleid wordt een woning in beginsel voor de duur van drie maanden gesloten indien er sprake is van het verkopen, afleveren of verstrekken dan wel daartoe aanwezig hebben van softdrugs. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 30 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2859) is het Damoclesbeleid niet onredelijk. Daarbij heeft de Afdeling van belang geacht dat Maastricht een grensgemeente is met veel coffeeshops, hetgeen een aanzuigende werking heeft op gebruikers die buiten Nederland wonen. Bovendien is in de gemeente het ingezetenen criterium ingevoerd, volgens welke alleen ingezetenen van Nederland van achttien jaar of ouder tot een coffeeshop mogen worden toegelaten, hetgeen noopt tot adequaat optreden tegen illegaal aanbod. Ten slotte is van belang geacht dat de burgemeester bij de toepassing van het beleid bij het aantreffen van een geringe overschrijding van de gebruikershoeveelheid softdrugs beoordeelt of die drugs in de gegeven omstandigheden niettemin kunnen worden beschouwd als bestemd voor eigen gebruik. Indien dit laatste het geval is, wordt niet direct tot sluiting overgegaan, ondanks de overschrijding van de gedoogde hoeveelheid.

6.1. Het besluit tot sluiting van de woning van [appellante] voor drie maanden is in overeenstemming met het Damoclesbeleid. Dit betekent echter niet zonder meer dat de burgemeester terecht tot sluiting heeft besloten. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840, dient de burgemeester alle omstandigheden van het geval te betrekken in zijn beoordeling en te bezien of deze op zichzelf dan wel tezamen met andere omstandigheden, moeten worden aangemerkt als bijzondere omstandigheden in de zin van artikel 4:84 van de Awb die maken dat het handelen overeenkomstig de beleidsregel gevolgen heeft die onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregels te dienen doelen. Daarbij overweegt de Afdeling, onder verwijzing naar haar eerdergenoemde uitspraak van 11 december 2013, dat aan de voor bewoners mogelijk zeer ingrijpende gevolgen van de toepassing van artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet op een woning – welke toepassing raakt aan het in artikel 8 van het EVRM neergelegde recht – een zwaar gewicht dient te worden toegekend bij de beoordeling van de vraag of de burgemeester in redelijkheid van de in die bepaling neergelegde bevoegdheid gebruik heeft kunnen maken en, zo ja, of de wijze waarop de bevoegdheid is toegepast evenredig is.

6.2. [appellante] heeft betoogd dat gelet op alle omstandigheden van haar geval bezien in onderlinge samenhang de te voorziene gevolgen onevenredig zijn met het door de burgemeester beoogde doel. Gebleken is dat het besluit ertoe heeft geleid dat zij haar huurwoning aan de Cricckenput 6A moest verlaten. Zij mocht deze gedurende de sluiting van drie maanden niet bewonen, terwijl de kosten voor de huur van de woning doorliepen. Bovendien werd op de woning aangeplakt dat en waarom deze was gesloten. Na afloop van de sluiting kon [appellante] niet meer terugkeren in de woning, omdat de verhuurder haar huurcon-

tract inmiddels had ontbonden. [appellante] heeft voorts niet weersproken ten overstaan van de politie verklaard dat zij de voor verkoop bestemde hennep op straat kocht en na het verpakken van de hennep deze na telefonische bestelling bij de klant aan huis bezorgde. Nergens blijkt uit dat de levering en doorverkoop van hennep ook plaatsvond aan de deur van haar woning. Uit haar verklaring ten overstaan van de politie komt voorts onweersproken naar voren dat zij niet wist hoeveel adressen zij beleverde, maar dat zij er te weinig mee verdiende om haar rekeningen te kunnen betalen. Deze verklaring wordt ondersteund door het feit dat in de woning en auto van [appellante] relatief geringe hoeveelheden hennep en een relatief laag bedrag aan contanten zijn aangetroffen. Daarbij komt dat [appellante] op 22 oktober 2014 strafrechtelijk is veroordeeld tot 40 uur werkstraf voor haar handelen in strijd met de Opiumwet en ook aldus is geconfronteerd met negatieve gevolgen van de door haar gepleegde delicten. Op het moment van het nemen van het bestreden besluit van 1 december 2014 was deze veroordeling al onherroepelijk geworden.

6.3. Het besluit van 1 december 2014 geeft geen blijk van een beoordeling van deze omstandigheden in samenhang bezien en een motivering waarom deze omstandigheden tezamen geen bijzondere omstandigheden in de zin van artikel 4:84 van de Awb zijn die maken dat het handelen overeenkomstig het Damoclesbeleid onevenredig is in verhouding tot het doel dat strekt tot beëindiging en voorkoming van overtredingen van de Opiumwet en het herstellen van de onrust (lees: rust, red) in de omgeving. De Afdeling is dan ook van oordeel dat het besluit van 1 december 2014 op dit punt onvoldoende is gemotiveerd. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

Criminal charge

7. Ten aanzien van het betoog van [appellante] over de vraag of sprake is van een criminal charge overweegt de Afdeling voorts, onder verwijzing naar haar uitspraak van 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3142, het volgende.

7.1. Het EHRM heeft in het arrest Engel en anderen tegen Nederland, van 8 juni 1976, ECLI:NL:XX:1976:AC0386, § 82, drie criteria geformuleerd voor de bepaling of sprake is van een criminal charge. Deze criteria zijn samengevat in § 50 van het door [appellante] aangehaalde arrest van het EHRM van 21 februari 1984. Ten eerste is van belang de classificatie van de sanctie naar nationaal recht, ten tweede de aard van de overtreding – mede bezien in relatie tot het doel van de sanctie – en ten derde de zwaarte van de maatregel. De laatste twee criteria zijn niet cumulatief: het voldoen aan één van deze criteria kan in bepaalde gevallen reeds leiden tot de conclusie dat van een criminal charge sprake is. Daarnaast is mogelijk dat het tweede en derde criterium in samenhang bezien een dergelijke conclusie kan rechtvaardigen.

7.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, zie bijvoorbeeld de uitspraak van 8 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN6187, strekt een op artikel 13b van de Opiumwet gebaseerd sluitingsbevel tot uitoefening van bestuursdwang in de zin van artikel 5:21 van de Awb. De sluiting van de woning van

[appellante] wordt naar nationaal recht derhalve gekwalificeerd als een bestuurlijke maatregel en niet als een punitieve sanctie.

De toepassing van bestuursdwang strekt er in het algemeen toe een overtreding te beëindigen en herhaling daarvan te voorkomen. Wat betreft artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet gaat het er blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van dit artikel (*Kamerstukken II 1996/97, 25 324, nr. 3, blz. 5*) om de verkoop, de aflevering of de verstrekking dan wel het daartoe aanwezig zijn van drugs een halt toe te roepen. Dit oogmerk past in de algemene doelstelling van de Opiumwet, dat primair gericht is op preventie en beheersing van de uit het druggebruik voortvloeiende risico's voor de gezondheid. Daarnaast wordt met deze bepaling beoogd negatieve effecten van de handel in en het gebruik van drugs, onder meer bezien vanuit het perspectief van de openbare orde, tegen te gaan. Het feit dat de maatregel van artikel 13b, eerste lid, is gericht op beëindiging en voorkoming van een overtreding is een aanwijzing dat het hier gaat om een bestuurlijke maatregel en niet om een punitieve sanctie. Een sluiting van een woning voor de duur van drie maanden kan op zichzelf een bestuurlijke maatregel zijn die er niet (mede) op is gericht om leed toe te voegen, als deze noodzakelijk is om de overtreding te beëindigen en herhaling daarvan te voorkomen. Met een sluiting wordt de bekendheid van een pand als drugspand weggenomen en wordt de 'loop' naar het pand eruit gehaald, waarmee het pand aan het drugscircuit wordt onttrokken. De Afdeling is gelet op de onder 6.3 genoemde omstandigheid dat nergens uit blijkt dat de levering en doorverkoop van hennep plaatsvond aan de deur van de woning van [appellante], evenwel van oordeel dat de burgemeester in dit geval onvoldoende heeft gemotiveerd dat sluiting van de woning van [appellante] met het oog hierop noodzakelijk was.

Bij het beoordelen van de zwaarte van de maatregel is van belang of de maatregel zodanig zwaar is dat deze daardoor als punitief moet worden beschouwd. De zwaarte van de maatregel wordt beoordeeld aan de hand van objectieve maatstaven; hoe de betrokkene de maatregel subjectief ervaart is hierbij in het algemeen niet van belang. De Afdeling ziet in hetgeen [appellante] heeft aangevoerd onvoldoende grond voor het oordeel dat de opgelegde maatregel alleen op basis van de zwaarte daarvan als een punitieve sanctie is aan te merken.

7.3. Gelet op het vorenstaande kan de Afdeling de rechtbank zonder nadere motivering van de burgemeester niet volgen in haar oordeel dat geen sprake is van een criminal charge.

Conclusie

8. Het hoger beroep van [appellante] is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 1 december 2014 van de burgemeester alsnog gegrond verklaren. Dat besluit komt wegens strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Awb voor vernietiging in aanmerking. De burgemeester moet met inachtneming van deze uitspraak van de Afdeling een nieuw

besluit nemen op het door [appellante] gemaakte bezwaar tegen het besluit van 23 juli 2014. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het nieuwe besluit slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

9. De burgemeester dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Limburg van 4 juli 2016 in zaak nr. 15/65;
- III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;
- IV. vernietigt het besluit van de burgemeester van Maastricht van 1 december 2014, kenmerk 2014.39350 14-0099BZ;
- V. bepaalt dat tegen het door de burgemeester van Maastricht te nemen nieuwe besluit op het bezwaar van [appellante] slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;
- VI. veroordeelt de burgemeester van Maastricht tot vergoeding van bij [appellante] in verband met de behandeling van het bezwaar, beroep en hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.970,00 (zegge: tweeduizend negenhonderdzeventig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- VII. gelast dat de burgemeester van Maastricht aan [appellante] het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 419,00 (zegge: vierhonderdnegentien euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

Naschrift

1. Een besluit van de burgemeester tot de sluiting van een woning op grond van art. 13b Opiumwet leek lange tijd vrijwel met zekerheid in rechte overeind te kunnen blijven. Voldoende voor sluiting was doorgaans dat er meer dan een gebruikershoeveelheid drugs in de woning werd aangetroffen en er geen, anders dan in het beleid verdisconteerde, bijzondere omstandigheden waren die maakten dat een woningssluiting onevenredig was in verhouding tot de met het beleid te dienen doelen (zie bijvoorbeeld ABRvS 9 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1471).

2. Sinds de door Klap in dit tijdschrift geannoteerde uitspraak van de Afdeling van 26 oktober 2016 (*Gst. 2017/37*) is dit niet meer het geval. Met de laatstgenoemde uitspraak is duidelijk geworden dat de burgemeester *alle* omstandigheden van het geval moet betrekken in zijn beoordeling en moet bezien of deze op zichzelf of samen met andere omstandigheden, moeten worden aangemerkt als bijzondere omstandigheden in de zin van art. 4:84 van de Awb die maken dat het handelen overeenkomstig de beleidsregel gevol-

gen heeft die onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Aan sluitingsbevelen worden sinds deze uitspraak dus, net als aan andere op beleid gestoelde besluiten overigens, zwaardere motiveringseisen gesteld.

3. De hier te bespreken uitspraak van 29 november 2017 laat zien dat die voor burgemeesters strengere lijn zich doorzet. In de uitspraak wordt door de Afdeling achtereenvolgens ingegaan op de bevoegdheid van de burgemeester, de (evenredige) gebruikmaking van die bevoegdheid en de vraag of sprake is van een criminal charge in de zin van art. 6 EVRM. Ik zal deze drie elementen uit de uitspraak hierna bespreken.

4. De Afdeling heeft eerder ten aanzien van de bevoegdheid van de burgemeester overwogen (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 14 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2464, r.o. 2.1) dat bij de aanwezigheid van een hoeveelheid drugs die groter is dan een hoeveelheid voor eigen gebruik, in beginsel aannemelijk is dat die drugs bestemd zijn voor verkoop, aflevering of verstrekking in of vanuit de woning. Het ligt dan op de weg van de rechthebbende op het pand om het tegendeel aannemelijk te maken.

5. Dat het aantreffen van een handelshoeveelheid drugs niet per definitie voldoende is om een woning te sluiten blijkt uit een uitspraak van de Afdeling van 30 augustus 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:2327). De burgemeester van Valkenswaard had een woning gesloten naar aanleiding van de vondst van twee xtc-pillen en 129,1 gram hennep. Naar het oordeel van de Afdeling was echter niet komen vast te staan dat er *vanuit* de woning gedeald werd. De vrouw had gemotiveerd gesteld dat er niet vanuit de woning werd gedeald. Haar ex-partner bracht de drugs elders aan de man. Daarmee was er volgens de Afdeling onvoldoende grondslag voor het besluit om de woning te sluiten. Het besluit werd vanwege een onzorgvuldige voorbereiding op grond van art. 3:2 Awb vernietigd. Deze zaak strandde daarmee op het ontbreken van de bevoegdheid van de burgemeester om de woning te sluiten. Dit overigens terwijl de vrouw de omstandigheid dat er niet vanuit de woning gedeald werd lijkt te hebben opgeworpen als bijzondere omstandigheid in de zin van art. 4:84 Awb.

6. In de zaak die leidde tot de uitspraak van 29 november 2017 werden 4 plastic zakjes hennep met een gezamenlijk gewicht van 7,8 gram (bruto) in de woning aangetroffen. Door de burgemeester kon niet worden vastgesteld of er al dan niet sprake was van een handelshoeveelheid van meer dan de in het Damoclesbeleid Lokalen en woningen van de gemeente Maastricht genoemde 5 gram. Tegenover de politie werd door de overtreder echter verklaard dat de aangetroffen hennep mede voor de verkoop was bestemd. Gelet op die omstandigheid is de bevoegdheid van de burgemeester volgens de Afdeling gegeven. Aan de vraag of *vanuit* de woning gedeald werd komt de Afdeling in deze uitspraak bij de beoordeling van de bevoegdheid (nog) niet toe.

7. Na de beoordeling van de bevoegdheid heeft de Afdeling overwogen dat het besluit van de burgemeester tot sluiting van de woning in overeenstemming was met het Damoclesbeleid, maar dat dat niet zonder meer betekent dat

de burgemeester terecht tot sluiting heeft besloten. Onder verwijzing naar de eerder aangehaalde uitspraak van 26 oktober 2016 heeft de Afdeling uiteengezet dat de burgemeester alle omstandigheden van het geval in zijn beoordeling moest betrekken en dat daaronder ook begrepen zijn de ingrijpende gevolgen van de toepassing van art. 13b Opiumwet op een woning. Die gevolgen raken immers aan het in art. 8 van het EVRM neergelegde recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven.

8. Zoals de Afdeling in een uitspraak van 11 december 2013 (in dit tijdschrift door Rogier van een naschrift voorzien, *Gst.* 2014/107) heeft overwogen zijn inmengingen in de uitoefening van het in art. 8, lid 1 EVRM neergelegde recht toegestaan, voor zover deze bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn voor, onder meer, het voorkomen van strafbare feiten of het beschermen van de rechten van anderen. De Afdeling heeft in die zaak (eveneens met betrekking tot gebruikmaking van de bevoegdheid) overwogen dat de bevoegdheid van de burgemeester bij de wet is voorzien en dat de burgemeester, gelet op de betrokkenheid van de woning bij de georganiseerde handel in softdrugs, de sluiting noodzakelijk mocht achten ter voorkoming van strafbare feiten en ter bescherming van de rechten van anderen. Ook in recente uitspraken kwam de Afdeling tot die conclusie (zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2017:978, r.o. 4.2 en ECLI:NL:RVS:2017:2933, r.o. 3.3).

9. Door de appellante in de onderhavige zaak werden, naast het in art. 8 EVRM neergelegde recht, bijzondere omstandigheden aangedragen op grond waarvan de burgemeester van het gebruik van zijn bevoegdheid had moeten afzien. De Afdeling heeft overwogen dat de burgemeester onvoldoende gemotiveerd heeft dat die omstandigheden geen bijzondere omstandigheden in de zin van art. 4:84 Awb zijn.

10. Waar het volgens de Afdeling met name aan schort is een expliciete afweging van het algemene belang van sluiting ten opzichte van de persoonlijke omstandigheden en het uit art. 8 EVRM voortvloeiende recht van de betrokkene. Maar hoe uitgebreid moet een dergelijke afweging zijn? Uit een andere uitspraak van 29 november 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:3246, r.o. 4.5) blijkt dat de burgemeester onder omstandigheden kan volstaan met de enkele stelling dat het algemeen belang in dit geval zwaarder weegt. Een dergelijke stellingname is in de Maastrichtse zaak achterwege gebleven.

11. Waar de Afdeling ten slotte in de hier besproken uitspraak toekomt aan de beoordeling van de vraag of er sprake is van een criminal charge in de zin van artikel 6 EVRM wordt het pas echt interessant.

12. Ten eerste, omdat uit de uitspraak lijkt te volgen dat wanneer de burgemeester niet met aanvullende informatie komt, er sprake is van een criminal charge. Het feit dat de verkoop van drugs op grond van de aan het besluit ten grondslag gelegde informatie niet direct gelinkt kan worden aan de woning leidt kennelijk tot de conclusie dat de aard van de overtreding – mede bezien in relatie tot het doel van de sanctie – een sluitingsmaatregel niet rechtvaardigt.

13. Ten tweede zijn de overwegingen van de Afdeling ten aanzien van een eventuele criminal charge interessant, omdat het feit dat aangetroffen drugs geen directe relatie met de gesloten woning hadden in eerdere uitspraken tot andere, meer verstrekkende conclusies heeft geleid. Ik werk dat nader uit.

14. In de eerder aangehaalde uitspraak van 11 december 2013 heeft de Afdeling in dat kader overwogen (r.o. 4.1) dat "...artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet naar zijn tekst niet slechts ziet op aanwezigheid van drugs in een woning ten behoeve van verkoop in of vanuit de woning, maar ook op aanwezigheid van drugs in een woning ten behoeve van aflevering of verstrekking in of vanuit de woning".

15. Uit de uitspraak van 29 november 2017 (r.o. 7.2) lijkt te volgen dat pas sprake is van aflevering vanuit de woning, wanneer er daadwerkelijk in de woning of aan de deur drugs worden afgeleverd of verstrekt aan klanten. De aanwezigheid van drugs in de woning om deze vanuit de woning elders af te leveren is kennelijk niet voldoende. In deze zaak werd immers door de vrouw verklaard dat zij de drugs in haar woning voorbereide om ze vervolgens op telefonische afspraak bij haar klanten te bezorgen.

16. Met een sluiting wordt volgens de Afdeling beoogd de bekendheid van een pand als drugspand weg te nemen en de "loop" uit het pand te halen. In dit geval zouden met een sluiting die doelen niet gediend zijn, omdat niet is komen vast te staan dat aan de deur van de woning gedeald werd (r.o. 6.3 en 7.2). Mede in het licht van de sluiting van hennepkwekerijen op grond van art. 13b Opiumwet zijn dit opmerkelijke overwegingen. Los van het feit dat bij een hennepkwekerij de relatie tussen het pand en de drugs per definitie vaststaat zal een hennepkwekerij geen "loop" naar het pand hebben, anders dan van de drugscriminelen zelf. In die zin is er dus geen verschil met de woning van de vrouw in Maastricht, die haar woning kennelijk als magazijn voor haar drugshandel gebruikte. Dat dat ook geleid heeft tot verkoop vanuit de woning blijkt echter niet uit het besluit van de burgemeester, zodat ook dit een motiveringsgebrek oplevert.

17. Het meest opmerkelijke aan deze uitspraak is dat de feiten dezelfde lijken te zijn als in de eerder aangehaalde uitspraak van 30 augustus 2017, maar toch leiden tot een andere uitkomst. Waar in beide zaken niet is komen vast te staan dat er vanuit de woning drugs verkocht, afgeleverd of verstrekt worden, leidt dat in de ene zaak tot een bevoegdheidsgebrek en daarmee tot vernietiging van het besluit, terwijl het in de andere zaak leidt tot een motiveringsgebrek met een mogelijkheid tot herstel.

18. Zowel uit de uitspraak 30 augustus 2017 als uit een latere uitspraak (ABRvS, 6 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3339, r.o. 5.1) blijkt dat de burgemeester niet bevoegd is als er geen verband bestaat tussen de drugs en het pand. Dit lijkt, gezien de in de laatstgenoemde uitspraak gekozen bewoordingen "zoals de Afdeling thans van oordeel is", de nieuwe lijn.

19. Waar de Afdelingsjurisprudentie ten aanzien van art. 13b van de Opiumwet voorheen erg streng maar duidelijk was, is mijn conclusie uit het voorgaande dat zaken nu

meer casuïstisch worden aangevlogen. Dat biedt in de praktijk minder houvast. Burgemeesters zullen hierdoor mogelijk vaker terughoudend zijn bij het sluiten van drugspanden, terwijl een doortastende aanpak nu juist geboden is.

20. De Afdeling lijkt, onder verwijzing naar art. 8 EVRM, met name een drempel op te werpen voor burgemeesters om burgerwoningen op grond van art. 13b Opiumwet te sluiten. Dat is een nieuwe koers in de vrij streng verworden rechtspraak, maar in lijn met de bedoeling van de wetgever die bij het enkele aantreffen van drugs geen reden voor woningsluiting zag (zie *Kamerstukken II 2005/06, 30515, 6, p. 2*). Mijns inziens is deze terugkeer van de Afdeling naar de oorspronkelijke gedachte achter de wet gezien het landelijke ondermijningsbeeld (zie hierover Tops en Tromp (2016), *De achterkant van Nederland, hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken*) echter ongewenst. Juist het grote netwerk van op het oog "gewone" burgers dat ten dienste van de grote drugscriminelen bijdraagt aan de verspreiding van drugs in Nederland wordt hiermee ontzien.

A. Schreijenberg

Gst. 2018/40

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
6 december 2017, nr. 201609667/1/R6
(Mrs. Van Ettehoven, Horstink-von Meyenfeldt en Van Heijningen)
m.nt. S. Hillegers¹

(Art. 1:2, art. 6:5, 8:24 Awb)

ABkort 2017/377
BA 2018/5
Milieurecht Totaal 2017/6713
NJB 2018/83
ECLI:NL:RVS:2017:3354

Belanghebbende. Gevolgen van enige betekenis. Kavelbesluit windpark op zee. Toepassing ABRvS 23 augustus 2017. (Mestbassin).

Van [gemachtigde], [persoon E] en [appellant sub 4] is aanneemelijk gemaakt dat zij vanuit hun woningen uitzicht over de Noordzee hebben en dat zij onder bepaalde omstandigheden een deel van de te plaatsen windturbines zullen kunnen zien. In die zin kunnen zij dus rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervinden van de genomen besluiten. Andere feitelijke gevolgen zijn er niet. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 23 augustus 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:2271) is het uitgangspunt dat degene die rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit die het besluit toestaat, in beginsel belanghebbende is bij dat besluit. Het criterium 'gevolgen van enige betekenis' dient als correctie op dit uitgangspunt. Gevolgen van

¹ Saskia Hillegers is senior docent bestuursrecht Radboud Universiteit Nijmegen.