

Dat de toezichthouders in verband met covid bij een groot deel van de controles niet daadwerkelijk aan boord van [accommodatieschip] zijn geweest, leidt niet tot het oordeel dat het invorderingsbesluit niet in stand kan blijven. Ook zonder dat de toezichthouders aan boord zijn geweest staat namelijk vast dat [appellante] de in het besluit op bezwaar in stand gebleven last heeft overtreden en ten tijde van het invorderingsbesluit een bedrag van € 200.000,00 had verbeurd. Weliswaar konden bij de controles de op dat moment nog niet vervallen en van de last deel uitmakende twee overtredingen niet worden vastgesteld, zoals [appellante] heeft gesteld, maar dat leidt ook niet tot vernietiging van het invorderingsbesluit omdat uitsluitend de voortzetting van het gebruik als logiesaccommodatie heeft geleid tot verbeurde van de dwangsom en het invorderingsbesluit.

Gelet op wat de Afdeling hiervoor onder 6.1 heeft overwogen over het vervallen van twee van de drie aan de last ten grondslag liggende overtredingen, heeft de rechtbank in de wijziging van de last terecht geen bijzondere omstandigheid gezien waarin het college aanleiding had moeten zien om gedeeltelijk van invordering af te zien. Die aanleiding heeft het college ook niet hoeven zien in de omstandigheid dat er ten tijde van de controles nog een vergunningsprocedure liep. Deze omstandigheid is bij de beslissing om over te gaan tot oplegging van de last in de beoordeling betrokken. In het besluit van 3 november 2020 heeft het college zich hierover op het standpunt gesteld dat de ingediende aanvraag geen concreet zicht op legalisering oplevert. Het betoog faalt.

8. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak moet worden bevestigd.
9. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:  
Bevestigt de aangevallen uitspraak.

## Gst. 2024/43

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 31 januari 2024, nr. 202202908/1/A3  
(Mrs. E.A. Minderhoud, C.H. Bangma en H. Benek)  
m.nt. M. Buitenhuis<sup>1</sup>

(Art. 13b Opiumwet; art. 3:4 lid 2 Awb)

NJB 2024/397  
ECLI:NL:RVS:2024:374

**Noodzaak sluiting saunaclub Yin Yang kan in besluit zes jaar na drugsvondst niet meer worden aangetoond. (Roermond)**

*Naar het oordeel van de Afdeling heeft de burgemeester in het besluit van 23 maart 2022 onvoldoende gemotiveerd dat de sluiting op 25 februari 2019 voor de duur van twaalf maanden alsnog en nog steeds noodzakelijk was. Niet is gebleken dat de sluiting nog nodig was om de loop naar het pand eruit te halen, de bekendheid van de saunaclub als drugs pand teniet te doen, herhaling te voorkomen en/of het signaal af te geven dat drugs-criminaliteit niet wordt getolereerd.*

Uitspraak in het geding tussen:

Yin Yang Exploitatie B.V. en Vocu B.V. (hierna tezamen en in enkelvoud: Yin Yang), beide gevestigd te Roermond, appellanten,  
en  
de burgemeester van Roermond, verweerder.

### Procesverloop

Bij besluit van 6 februari 2019 heeft de burgemeester Yin Yang medegedeeld dat zij tot sluiting van gebouwen op grond van artikel 13b van de Opiumwet over zal gaan. Bij besluit van 23 maart 2022 heeft de burgemeester het daartegen gemaakte bezwaar van Yin Yang ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft Yin Yang beroep ingesteld.

De burgemeester heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 28 november 2023, waar Yin Yang, vertegenwoordigd door mr. F.J.H.M. Bernds en mr. M.G.G. van Nisselroij, advocaat te Venlo, en mr. P.J.J. Lenders, zijn verschenen.

### Overwegingen

#### Inleiding

1. Yin Yang exploiteerde een seksinrichting in de vorm van een saunaclub in diverse gebouwen aan de Heinsbergerweg 230 te Roermond. Op 26 november 2016 heeft de politie bij een onderzoek ter plaatse 6,92 g hard drugs en 4,5 g softdrugs aangetroffen. Daarnaast is op de parkeerplaats nog 2,3 g XTC aangetroffen. Bij besluit van 23 februari 2017 heeft de burgemeester besloten de gebouwen die onderdeel waren van de saunaclub voor twaalf maanden te sluiten wegens overtreding van de Opiumwet. Hierna is geprocedeerd tot en met de uitspraak van de Afdeling van 16 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:113. In die uitspraak heeft de Afdeling kort gezegd geoordeeld dat de burgemeester mocht besluiten het pand te gaan sluiten. Op 6 februari 2019 heeft de burgemeester Yin Yang medegedeeld dat zij tot uitvoering zal overgaan en de gebouwen zal sluiten van 25 februari 2019 tot en met 24 februari 2020. De gebouwen zijn in die periode daadwerkelijk gesloten geweest. Yin Yang heeft tegen de mededeling van 6 februari 2019 geprocedeerd tot in hoger beroep. In de uitspraak van 8 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2756, heeft de Afdeling geoordeeld dat de betreffende mededeling een besluit was.

<sup>1</sup> Mariëtta Buitenhuis is advocaat bij AKD.

De reactie van Yin Yang van 7 februari 2019 op dat besluit moest worden aangemerkt als bezwaarschrift. De Afdeling heeft geoordeeld dat de burgemeester ten onrechte niet inhoudelijk op dit bezwaar heeft beslist en heeft bepaald dat zij dat alsnog moet doen.

2. Bij het besluit van 23 maart 2022 heeft de burgemeester het bezwaar van Yin Yang ongegrond verklaard. De burgemeester heeft bij dit besluit de motivering van het besluit van 6 februari 2019 aangevuld, in die zin dat het op die datum nog steeds noodzakelijk was om over te gaan tot sluiting van de gebouwen van Yin Yang. Volgens de burgemeester was de daadwerkelijke sluiting onder meer nodig gelet op het beëindigen van een met de Opiumwet strijdige situatie en het voorkomen van een herhaling daarvan. De overtreding van 26 november 2016 was ernstig. De maatregelen die Yin Yang na de overtreding van 2016 heeft getroffen, waren volgens de burgemeester onvoldoende. De politie heeft namelijk op 7 december 2017 opnieuw harddrugs in de club aangetroffen. Uit een bestuurlijke rapportage van 15 januari 2018 volgt dat toen in een locker 2,32 g cocaïne/crack is aangetroffen. De beoogde doelen waren daarom nog niet bereikt.

## Beroep

### Formele gronden

3. Yin Yang heeft ter zitting haar beroepsgrond dat de bezwarencommissie in strijd heeft gehandeld met artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) ingetrokken.

4. Yin Yang voert als formele grond aan dat aan de sluiting op 25 februari 2019 geen primair besluit ten grondslag lag. De burgemeester heeft namelijk steeds betoogd dat voor de sluiting met een nieuwe sluitingstermijn geen nieuw besluit nodig was en de noodzaak op dat moment niet beoordeeld.

De Afdeling stelt vast dat in de uitspraak van 8 december 2021, is overwogen:

“In de brief van 6 februari 2019 heeft [de burgemeester] bepaald dat zij met ingang van 25 februari 2019 de gebouwen zou sluiten. Omdat zij in deze brief te kennen heeft gegeven nog steeds tot sluiting over te willen gaan, en daarmee impliciet te kennen heeft gegeven dat er nog een noodzaak bestaat daarvoor, moet deze brief worden aangemerkt als een besluit. In de brief van 7 februari 2019 heeft Yin Yang aangegeven het hier niet mee eens te zijn. Deze brief moet daarom worden aangemerkt als een bezwaarschrift”.

Gelet hierop is de mededeling van 6 februari 2019 het primaire besluit dat aan de sluiting op 25 februari 2019 ten grondslag lag.

Het betoog slaagt niet.

### Geen noodzaak tot sluiting

5. Als inhoudelijke grond voert Yin Yang aan dat de burgemeester niet heeft aangetoond dat er op 25 februari

2019 ondanks het tijdsverloop nog steeds een noodzaak was om een herstelsanctie op te leggen. De burgemeester heeft niet gemotiveerd waaruit zou blijken dat de gang naar en de bekendheid van de club niet definitief doorbroken was. De vondst van harddrugs op 7 december 2017 vond plaats naar aanleiding van een eigen melding door Yin Yang. Bovendien diende de aangetroffen hoeveelheid harddrugs voor eigen gebruik en ontbrak ieder verband met de club. Yin Yang stelt dat zich sinds december 2017 geen incidenten meer hebben voorgedaan. Wel was zij bereid om maatregelen te treffen om drugsbezit en -gebruik in de saunaclub tegen te gaan. Over een protocol, huisregels, controles met drugshonden en een zogenoemde dropbox-regeling heeft uitgebreid overleg met de burgemeester plaatsgevonden, maar de burgemeester heeft dat overleg abrupt afgebroken toen de Afdeling op 16 januari 2019 uitspraak deed. Yin Yang betoogt verder dat de burgemeester niet heeft gemotiveerd waarom een sluitingsduur van twaalf maanden noodzakelijk is.

5.1. De burgemeester stelt in de schriftelijke uiteenzetting dat zij in een overmachtssituatie is geraakt, omdat zij het pand niet eerder kon sluiten wegens vertragingen door onder meer het vragen door Yin Yang van voorlopige voorzieningen en de lange doorlooptijden bij de rechterlijke colleges. Zij mag in zo'n geval, waarin zij zelf juist voortvarend heeft opgetreden, niet op een later moment tegenwerpen krijgen dat door het tijdsverloop de noodzaak tot sluiting ontbreekt. Ter onderbouwing van dit standpunt wijst de burgemeester op de annotatie van F.A. Pommer bij de uitspraak van 8 december 2021, AB 2022/181, en de conclusies van advocaat-generaal Wattel van 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1152, en van 11 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:738.

5.2. Op grond van artikel 13b, eerste lid, aanhef en onder a, van de Opiumwet is de burgemeester bevoegd tot oplegging van een last onder dwangsom indien in een woning of lokaal een middel als bedoeld in lijst I of II wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is.

Volgens artikel 14 van de beleidsregel “Damoclesbeleid 2012 woningen en lokalen” wordt een lokaal gesloten voor de duur van twaalf maanden als sprake is van het verkopen, afleveren of verstrekken dan wel daartoe aanwezig zijn van harddrugs.

5.3. Uit de uitspraak van de Afdeling van 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, volgt dat bij de beoordeling van de noodzaak van een sluiting de vraag aan de orde is of de burgemeester met een minder ingrijpend middel had kunnen en moeten volstaan, omdat het beoogde doel ook daarmee had kunnen worden bereikt. Zoals uit de uitspraak van de Afdeling van 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1910, volgt, beoordeelt de Afdeling aan de hand van de ernst en omvang van de overtreding of sluiting van een pand noodzakelijk is ter bescherming van het woon- en leefklimaat bij het pand en het herstel van de openbare orde. Voor de beoordeling van de ernst en omvang van de overtreding is van belang of de aangetroffen drugs feitelijk in of vanuit het pand werden verhandeld. Met een sluiting wordt de

bekendheid van het pand als drugspand weggenomen en wordt de 'loop' naar het pand eruit gehaald. Daarmee wordt beoogd om het pand aan het drugscircuit te onttrekken. Dat drugs feitelijk in of vanuit het pand werden verhandeld, kan bijvoorbeeld blijken uit meldingen bij de politie over mogelijke handel vanuit het pand, verklaringen van buurtbewoners of het aantreffen van attributen die duiden op handel vanuit het pand zoals gripzakjes, ponypacks en/of een (grammen)weegschaal. Als er geen of weinig aanwijzingen zijn dat in of vanuit het pand drugs werden verhandeld, dan zal de burgemeester – als zij zich op het standpunt stelt dat van dergelijke handel wél sprake was – nader moeten onderbouwen waarom dat het geval was. Slaagt de burgemeester hierin niet of onvoldoende, dan zal er doorgaans een mindere mate van of geen overlast zijn in de omgeving van het pand en wordt de openbare orde in mindere mate of niet verstoord. In dit soort gevallen vindt de Afdeling dat een sluiting van meer dan zes maanden in beginsel onevenredig is. Als niet alleen aanwijzingen dat drugs in of vanuit het pand werden verhandeld afwezig zijn, maar ook andere omstandigheden ontbreken die volgens de overzichtsuitspraak van de Afdeling van 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912, bij de beoordeling van de noodzaak van de sluiting van belang zijn, zoals de omstandigheid dat het gaat om harddrugs, een recidivesituatie en de ligging van een pand in een voor drugscriminaliteit kwetsbare wijk, kan dit er toe leiden dat er geen noodzaak bestaat om het pand te sluiten.

5.4. Zoals de Afdeling in de uitspraak van 8 december 2021 heeft overwogen kan tijdsverloop ertoe leiden dat sluiting van een pand op grond van artikel 13b van de Opiumwet redelijkerwijs niet meer zal bijdragen aan het bereiken van de doelen die met een dergelijke sluiting worden gediend. Als een burgemeester een pand nog niet feitelijk heeft gesloten en daar nog wel toe wil overgaan, moet zij daarom opnieuw een beoordeling maken van de noodzaak van het alsnog sluiten als meer dan één jaar is verstreken sinds de datum dat de sluiting volgens het bestuursdwangbesluit in zou zijn gegaan. De burgemeester dient te onderbouwen waarom op de sluitingsdatum naar haar oordeel nog steeds gerechtvaardigd is dat de sluiting plaatsvindt en dat deze plaatsvindt voor de te bepalen sluitingsduur. De burgemeester dient daarbij in te gaan op de vraag waarom de doeleinden die de Opiumwet met sluiting beoogt te dienen nog steeds een sluiting rechtvaardigen. Bij dit nieuw te nemen besluit geldt voor het overige de hiervoor in 1. genoemde uitspraak van 16 januari 2019 als uitgangspunt. Het nieuwe besluit beperkt zich dus tot een beoordeling van de noodzaak om al dan niet nog steeds te willen sluiten en, in geval van sluiting, tot een vaststelling van sluitingsdatum en -duur.

5.5. De Afdeling oordeelt dat de burgemeester niet in een overmachtssituatie is geraakt. Hoewel de burgemeester geen invloed heeft op de lange doorlooptijden bij de rechterlijke colleges, maakt dat nog niet dat dergelijke vertraging juist Yin Yang moet worden aangerekend. Dat Yin Yang gebruik heeft gemaakt van de haar toekomende rechtsmiddelen, valt niet als misbruik aan te merken. De onderhavige

zaak is onvoldoende vergelijkbaar met de zaak die heeft geleid tot de door de burgemeester genoemde uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling van 18 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3033, reeds omdat in die zaak geen sprake was van tijdsverloop van meer dan een jaar sinds de datum dat de sluiting volgens het bestuursdwangbesluit zou zijn ingegaan. Die uitspraak leidt daarom niet tot een ander oordeel.

5.6. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de burgemeester in het besluit van 23 maart 2022 onvoldoende gemotiveerd dat de sluiting op 25 februari 2019 voor de duur van twaalf maanden alsnog en nog steeds noodzakelijk was. Niet is gebleken dat de sluiting nog nodig was om de loop naar het pand eruit te halen, de bekendheid van de saunaclub als drugspand teniet te doen, herhaling te voorkomen en/of het signaal af te geven dat drugscriminaliteit niet wordt getolereerd.

Wat de burgemeester aan informatie naar voren heeft gebracht ziet de Afdeling niet als aanwijzing dat er ook na de overtreding van 26 november 2016 in of vanuit het pand drugs werden verhandeld. Daarvoor is die informatie onvoldoende concreet. Niet is gebleken van meldingen over feitelijke drugshandel, niet van buurtbewoners en ook niet van prostituees of klanten. Over attributen die met de handel in drugs in verband kunnen worden gebracht, staat niets in de bestuurlijke rapportage en ook overigens is daarvan niet gebleken. De burgemeester noch de politie hebben controles laten uitvoeren toen het pand nog open was vanwege de schorsingsbeslissingen van voorlopige voorzieningenrechters. De burgemeester kan er niet in worden gevolgd dat uit de controles met speurhonden, die in opdracht van Yin Yang zelf plaatsvonden, de aanwezigheid van handelshoeveelheden drugs is gebleken. In de rapportages van het bedrijf Snifferdogs over de periode tot 22 november 2017 tot en met 11 februari 2018 staat weliswaar dat de speurhonden meldingen hebben gedaan, maar de directeur van Snifferdogs heeft schriftelijk verklaard dat dit restgeur is en niet betekent dat er drugs aanwezig waren. Behalve de vondst van een gebruikershoeveelheid van twee joints op 3 februari 2018 heeft Snifferdogs geen verdovende middelen gevonden.

Wel heeft de politie op 7 december 2017 per toeval 2,32 g harddrugs in het pand aangetroffen. Die dag is de politie ter plaatse gekomen naar aanleiding van een melding van Yin Yang van diefstal van goederen door een klant, die voor het eerst in de saunaclub was. De politie en Yin Yang hebben samen de locker van de verdachte van de diefstal geopend en daarin de harddrugs aangetroffen. In de bestuurlijke rapportage van 15 januari 2018 staat dat de verdachte heeft verklaard dat die drugs zijn eigendom waren en voor eigen gebruik dienden. Op de zitting is de Afdeling gebleken dat de politie geen proces-verbaal van verhoor van de verdachte heeft opgemaakt, zodat over het eigen gebruik geen nadere informatie beschikbaar is. Dit samenstel van feiten acht de Afdeling, ook in samenhang bezien met de overtreding van 26 november 2016, onvoldoende om een sluiting op 25 februari 2019 te rechtvaardigen. Het tijdsverloop, waarin er verder helemaal geen tekenen van drugshandel waren, acht

de Afdeling te groot. Hierbij is mede van belang dat er tussen de gemeente en de club vrij intensief overleg heeft plaatsgevonden over maatregelen om de aanwezigheid van drugs in de saunaclub tegen te gaan. Uit correspondentie tussen de advocaat van Yin Yang en de juridisch medewerker bijzondere wetten van de gemeente over de periode van in ieder geval 7 februari 2018 tot en met 15 januari 2019 – één dag voor de uitspraak van 16 januari 2019 – blijkt juist de bereidheid van partijen om de saunaclub, weliswaar onder voorwaarden maar dan toch, open te houden. De burgemeester heeft niet kunnen motiveren waarom het onder die omstandigheden noodzakelijk was om de club met ingang van 25 februari 2019 te sluiten.

5.7. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat het besluit van de burgemeester tot sluiting onevenredig is. Het betoog slaagt.

### **Conclusie**

6. Het beroep is gegrond. Het besluit op bezwaar van de burgemeester van 23 maart 2022 dient wegens strijd met het bepaalde in artikel 3:4, tweede lid, van de Awb te worden vernietigd.

Gelet hierop behoeft het betoog van Yin Yang over de evenwichtigheid van de sluiting geen bespreking meer.

7. Niet kan worden verwacht dat de noodzaak van de sluiting op 25 februari 2019 alsnog afdoende wordt onderbouwd. Het primaire besluit van de burgemeester van 6 februari 2019 komt eveneens voor herroeping in aanmerking. De Afdeling zal bepalen dat haar uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Dit betekent dat de burgemeester in februari 2019 ten onrechte heeft besloten tot sluiting van de saunaclub over te gaan.

### **Proceskosten**

8. De burgemeester moet de proceskosten betalen.

### **Beslissing**

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep gegrond;
- II. vernietigt het besluit van de burgemeester van Roermond van 23 maart 2022, kenmerk 167987-2021;
- III. herroept het besluit van 6 februari 2019, kenmerk 3191-2017;
- IV. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit van 23 maart 2022;
- V. veroordeelt de burgemeester van Roermond tot vergoeding van bij Yin Yang Exploitatie B.V. en Vocu B.V. in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.750,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
- VI. gelast dat de burgemeester van Roermond aan Yin Yang Exploitatie B.V. en Vocu B.V. het door hen betaalde griffierecht ten bedrage van € 548,00 voor de behandeling van het beroep vergoedt; met dien verstande dat bij

betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

### **Naschrift**

1. Op 31 januari 2024 kwam er ruim zeven jaar na een drugsvondst een einde aan de Yin Yang-saga. Aan de einduitspraak gingen de nodige feiten, besluiten en uitspraken vooraf. De uitspraken laten zien hoe de jurisprudentiekoers inzake 13b-Opiumwetsluitingen tussen 2017 en 2024 wijzigde en de burgemeester van Roermond in het onderhavige geval door de tijd werd ingehaald. In deze noot vat ik de zaak samen en focus ik mij op de spagaat tussen tijdsverloop bij en noodzakelijkheid van 13b-Opiumwetsluitingen.

2. Op 26 november 2016 werd in kluisjes, op tafel en in een bar van saunaclub Yin Yang 6,92 gram harddrugs en 16 XTC-pillen aangetroffen. Niet bijster grote hoeveelheden dus, maar in ieder geval was duidelijk dat de arbitrair bepaalde handelshoeveelheid van 0,5 gram harddrugs werd overschreden. Het Damoclesbeleid 2012 van de gemeente Roermond schreef voor dat de burgemeester in zo'n geval overgaat tot sluiting voor de duur van twaalf maanden. En zo geschiedde. De burgemeester besloot op 23 februari 2017 tot sluiting van de seksinrichting.

3. Vanwege procedures werd de sluiting telkens uitgesteld. Yin Yang maakte tegen het besluit bezwaar en vroeg een voorlopige voorziening aan, waarna het besluit werd geschorst in afwachting van de beslissing op bezwaar. Nadat de burgemeester het bezwaar ongegrond verklaarde, werd hiertegen door Yin Yang beroep ingesteld, waarna de voorzieningenrechter het besluit wederom schorste in afwachting van de rechtbankuitspraak. De rechtbank kwam vervolgens tot een gegrondverklaring van het beroep en herroeping van het bestuursdwangbesluit, vanwege tegenstrijdigheden in de bestuurlijke rapportages (Rb. Limburg 29 november 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:11568). De burgemeester kon de sluiting daarom niet effectueren.

### ***Uitspraak 1: burgemeester is bevoegd tot sluiting***

4. Op 16 januari 2019 liet de Afdeling voor het eerst haar licht schijnen over de zaak naar aanleiding van het hoger beroep dat de burgemeester tegen de rechtbankuitspraak had ingesteld (ABRVS 16 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:113). De Afdeling stelde de burgemeester in zijn gelijk. Aangezien het hier ging om een overschrijding van de handelshoeveelheid harddrugs, kon de burgemeester – hoewel de grens arbitrair is – overgaan tot het toepassen van bestuursdwang in de vorm van een sluiting. Gelet op zijn beleid kon hij dit ook in redelijkheid doen voor de duur van twaalf maanden. De sluiting was volgens haar ook niet onevenredig te achten.

5. De burgemeester zag zich door deze uitspraak van de Afdeling gesterkt en heeft op 6 februari 2019 aan Yin Yang medegedeeld dat de sluiting geëffectueerd zou worden. Yin Yang heeft de feitelijke uitvoering van de sluiting zowel langs bestuursrechtelijke als civielrechtelijke

weg proberen te voorkomen. In een civielrechtelijk kort geding vorderde zij, zonder succes, de staking van de feitelijke uitvoering van de sluiting (Rb. Limburg 22 februari 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:1672). Vervolgens heeft Yin Yang in een civiele bodemprocedure een verklaring voor recht gevorderd dat de gemeente met de feitelijke sluiting onrechtmatig heeft gehandeld. De rechtbank heeft deze vordering afgewezen, omdat het bestuursdwangbesluit van 23 februari 2017 formele rechtskracht had gekregen (Rb. Limburg 4 december 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:10922). Uiteindelijk zijn de gebouwen van Yin Yang in de periode tussen 25 februari 2019 en 24 februari 2020 daadwerkelijk gesloten geweest.

***Uitspraak 2: mededeling over feitelijke uitvoering sluiting is appellabel besluit***

6. Yin Yang heeft tegen de mededeling van 6 februari 2019 ook langs bestuursrechtelijke weg geprocedeerd. Deze route bleek uiteindelijk wel te lonen. Op 8 december 2021 deed de Afdeling uitspraak en overwoog dat de mededeling over het moment waarop de feitelijke uitvoering van de sluiting plaatsvindt een appellabel besluit is. Een van de lessen die uit deze uitspraak kon worden opgemaakt is dat rechtsbescherming openstaat tegen de reactie op het verzoek om de sluiting pas later te effectueren (ABRvS 8 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2756, *Gst.* 2022/32, m.nt. A. Schreijenberg, *AB* 2022/181, m.nt. F.A. Pommer).

7. Een andere les ging over het volgende. De Afdeling zag in deze uitspraak ‘aanleiding voor de rechtspraak om duidelijkheid te bieden’ hoe moet worden omgegaan met tijdsverloop na het nemen van een bestuursdwangbesluit op grond van artikel 13b Opiumwet. Zij overwoog voor het eerst dat tijdsverloop er in theorie toe kan leiden dat de sluiting van een pand op grond van deze bepaling redelijkerwijs niet meer zal bijdragen aan het bereiken van de doelen die met een dergelijke sluiting worden gediend. Als een burgemeester een pand nog niet feitelijk heeft gesloten en daartoe nog wel wil overgaan, moet hij of zij als meer dan één jaar is verstreken sinds de datum dat de sluiting volgens het bestuursdwangbesluit in zou zijn gegaan opnieuw een beoordeling maken van de noodzaak van het sluiten. Dat is onafhankelijk van de oorzaak van het tijdsverloop. Waarom de scheidslijn op precies één jaar ligt, licht de Afdeling verder niet toe.

8. De beoordeling van de noodzaak om na het verstrijken van meer dan een jaar als hiervoor aangegeven alsnog te sluiten is een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. Daarbij dienen twee situaties te worden onderscheiden: als er nog een procedure loopt tegen het bestuursdwangbesluit, moet het besluit waarin de noodzakelijkheid opnieuw is beoordeeld van rechtswege worden meegenomen in die procedure (artikel 6:19 Awb). Als er – zoals in het geval van Yin Yang – geen procedure loopt, kan tegen dit besluit alsnog bezwaar worden gemaakt.

9. De theorie werd ook meteen praktijk gemaakt. Omdat de door de burgemeester genomen beslissing niet voldeed aan de door de Afdeling gestelde eisen, vernietigde

de Afdeling de beslissing op bezwaar. Ten behoeve van de nieuw te nemen beslissing op bezwaar overwoog de Afdeling dat in het geval dat de burgemeester een nieuwe sluitingsdatum en -duur wil vaststellen, hij dient te onderbouwen waarom op deze datum naar zijn oordeel nog steeds wordt gerechtvaardigd dat de sluiting plaatsvindt en dat deze plaatsvindt voor de te bepalen sluitingsduur. Hierbij dient te worden ingegaan op de vraag waarom de doeleinden die de Opiumwet met sluiting beoogt te dienen nog steeds een sluiting zouden rechtvaardigen. Het nieuwe besluit dient zich te beperken tot een besluit om al dan niet te sluiten en, ingeval van sluiting, tot een vaststelling van sluitingsdatum en -duur.

***Uitspraak 3: sluiting niet meer noodzakelijk***

10. Bij besluit van 23 maart 2022 heeft de burgemeester het bezwaar van Yin Yang alsnog ongegrond verklaard. De burgemeester heeft bij dit besluit de motivering van het besluit van 6 februari 2019 aangevuld, in die zin dat het op die datum nog steeds noodzakelijk was om over te gaan tot sluiting van de gebouwen. Volgens de burgemeester was de daadwerkelijke sluiting onder meer nodig gelet op het beëindigen van een met de Opiumwet strijdige situatie en het voorkomen van een herhaling daarvan. De beoogde doelen van de sluiting waren nog niet bereikt. Yin Yang kon zich (uiteraard) wederom niet met de uitkomst verenigen.

11. De Afdeling gaf op 31 januari 2024 haar eindoordeel. Aan de hand van het nieuwe beoordelingskader over de noodzakelijkheid van 13b-Opiumwetssluitingen, komt de Afdeling tot de conclusie dat de burgemeester de noodzaak onvoldoende heeft onderbouwd. De Afdeling verwijst hierbij naar haar inmiddels nieuw uitgezette koers in de uitspraken van 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, en 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1910. De Afdeling gaat hierbij aan de hand van de ernst en omvang van de overtreding na of de sluiting van een pand noodzakelijk is ter bescherming van het woon- en leefklimaat en het herstel van de openbare orde. Voor de beoordeling van de ernst en omvang van de overtreding acht de Afdeling van belang of de aangetroffen drugs feitelijk in of vanuit het pand werden verhandeld. Dit komt neer op de vraag of het noodzakelijk is om de bekendheid van het pand als drugspand weg te nemen en de “loop” naar het pand eruit te halen, met het doel het pand aan het drugscircuit te onttrekken. Daarvoor moet in eerste instantie worden vastgesteld of sprake is van “handel” vanuit het pand (zie hierover ABRvS 25 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3950). Slaagt de burgemeester er niet of onvoldoende in om dit aan te tonen, dan zal er doorgaans een mindere mate van of geen overlast zijn in de omgeving van het pand en wordt de openbare orde in mindere mate of niet verstoord. In dit soort gevallen vindt de Afdeling dat een sluiting van meer dan zes maanden in beginsel onevenredig is.

12. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de burgemeester in het onderhavige geval onvoldoende gemotiveerd dat de sluiting op 25 februari 2019 voor de duur van twaalf

maanden nog steeds noodzakelijk was. In hetgeen de burgemeester aan informatie naar voren heeft gebracht, ziet de Afdeling geen aanwijzing dat ook na de overtreding van 26 november 2016 in of vanuit het pand drugs werden verhandeld. Daarvoor is die informatie onvoldoende concreet. De Afdeling acht het tijdsverloop te groot. Daarbij is mede van belang dat tussen de gemeente en de club vrij intensief overleg heeft plaatsgevonden over maatregelen om de aanwezigheid van drugs in de saunaclub tegen te gaan. De Afdeling gaat verder voorbij aan het betoog van de burgemeester, dat zij in een 'overmachtssituatie' zou zijn geraakt. Hoewel de burgemeester geen invloed heeft op de lange doorlooptijden bij de rechterlijke colleges, maakt dat nog niet dat een dergelijke vertraging juist Yin Yang moet worden aangerekend. Dat Yin Yang gebruik heeft gemaakt van de haar toekomstige rechtsmiddelen, valt niet als misbruik aan te merken. Alles overziend is dit onvoldoende om een sluiting op 25 februari 2019 te rechtvaardigen. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat het besluit van de burgemeester tot sluiting onevenredig is. Nu de Afdeling niet verwacht dat de noodzaak alsnog kan worden aangetoond, heeft zij het primaire besluit herroepen.

13. De belangrijkste les die uit de uitspraken aangaande de Yin Yang-saga kan worden getrokken is dat tijdsverloop een rol kan spelen bij besluiten op grond van artikel 13b Opiumwet. Voor de rechtsontwikkeling acht ik het van belang het oordeel van de Afdeling aangaande het tijdsverloop, en de consequenties daarvan die met de Afdelingsuitspraak van 31 januari 2024 voor de noodzakelijkheid van de sluiting duidelijk zijn geworden, in een wat bredere context te plaatsen. Want net zoals met veel dingen in het leven, ontstaan er met oplossingen voor het een, problemen voor de ander.

14. In de praktijk bestond lange tijd discussie over de vraag of tijdsverloop een rol moest spelen wanneer de feitelijke sluiting vele maanden (of jaren) later plaatsvindt na de drugsvondst. Dit kan bijvoorbeeld zijn oorzaak vinden in – zoals in dit geval – een (dreigende) schorsing van een besluit ten gevolge van het treffen van een voorlopige voorziening. Aan de ene kant kunnen burgemeesters hierop anticiperen en zich – en in dat kader wordt er steeds meer van hen verwacht – van hun burgervaderlijke kant laten zien. Zij kunnen zich dan coulant tonen om nog even met de sluiting te wachten, in afwachting van een bezwaar, voorlopige voorziening of zelfs het (hoger) beroep. Vraagt iemand een voorlopige voorziening aan, dan hebben burgemeesters hierin uiteindelijk niet veel bewegingsruimte. De voorzieningenrechter heeft de burgemeester als het ware in de tang. Zij kan de burgemeester gelet op de verstrekkende gevolgen van een dergelijk besluit, voorstellen nog even met de sluiting te wachten.

15. Een burgemeester heeft dan in theorie keuze tussen twee kwaden. Meebewegen en zich alsnog bereid tonen om in afwachting van de uitspraak van de voorzieningenrechter nog even met de sluiting te wachten. Of voet bij stuk houden en vasthouden aan zijn besluit en de daarin voorgenomen sluiting. De bewegingsruimte van de burgemeester is in de praktijk uiteindelijk maar beperkt. Houdt

de burgemeester voet bij stuk, dan kan de voorzieningenrechter zonder toestemming van de burgemeester besluiten om een voorlopige ordemaatregel te treffen, om zo de feitelijke uitvoering van de sluiting te voorkomen.

16. Veel burgemeesters zullen gelet op dit dilemma uiteindelijk geneigd zijn mee te bewegen met dwingende instructies van de voorzieningenrechter. Zonder risico is dat echter niet, zo is uit de Yin Yang-saga gebleken. Als er veel tijd verstrijkt, wat mede zijn oorzaak heeft in de achterstanden van de rechterlijke macht, is vervolgens de vraag of de sluiting dan nog wel noodzakelijk kan worden geacht om de orde te handhaven en de loop naar het pand te ontnemen. Het kan dus als eisende partij lonen om de sluiting door een opeenstapeling van voorlopige voorzieningen te frustreren. Ik vraag me af of dat een gewenst effect is en de bedoeling kan zijn geweest van de uitspraak van de Afdeling. Natuurlijk moet die rechtsbeschermingsroute openstaan voor individuen die evident door een te vergaand overheidsingrijpen worden benadeeld en dient aan dat belang een realistisch gewicht te worden toegekend. Maar in dit geval was het gelet op het bepaalde in artikel 13b Opiumwet duidelijk dat de burgemeester ten tijde van het primaire besluit bevoegd was tot sluiting. Over de evenredigheid en noodzakelijkheid kon enkel nog getwist worden. Uiteindelijk bleek het besluit bij aanvang aan deze eisen te voldoen, maar kon de feitelijke sluiting door het tijdsverloop niet meer noodzakelijk worden geacht. De burgemeester is door de tijd ingehaald.

*M. Buitenhuis*

## Gst. 2024/44

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 24 januari 2024, nr. 202105096/1/R1

(Mrs. A. ten Veen, M. Soffers en A.B. Blomberg)

Zie het naschrift van E. Sangster & P. van der Woerd onder Gst. 2024/45.

(Art. 8:69a Awb)

ECLI:NL:RVS:2024:214

### **Relativiteitsvereiste. Varkens in Nood. (Geldrop-Mierlo)**

*Artikel 3.1 van de Wro bepaalt dat de gemeenteraad voor in een bestemmingsplan begrepen gronden bestemmingen vaststelt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Een appellant kan zich op de norm van een goede ruimtelijke ordening beroepen wanneer die norm betrekking of mede betrekking heeft op zijn eigen belang. Zie hierover de overzichtsuitspraak van 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2760, onder 10.10-10.13. De norm van een goede ruimtelijke ordening ziet onder meer op het behouden van cultuurhistorische waarden, zoals in dit geval de functie van de molen als werktuig en als landschapsbepalend element. De molenaars kunnen zich echter niet beroepen op de bescherming van de molen als werktuig, omdat de mogelijke*