

Gst. 2024/52

Tot zes maanden beperkte woningsluiting onevenredig. (Heerlen)

ABRvS 25-10-2023, ECLI:NL:RVS:2023:3950, m.nt. M. Buitenhuis

Instantie	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Datum	25 oktober 2023
Magistraten	Mrs. H.C.P. Venema, C.H. Bangma en H.J.M. Besselink
Zaaknummer	202205114/1/A3
Noot	M. Buitenhuis
JCDI	JCDI:ADS962779:1
Vakgebied(en)	Bestuursrecht algemeen / Algemene beginselen van behoorlijk bestuur Horecarecht / Drugs
Brondocumenten	ECLI:NL:RVS:2023:3950, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 25-10-2023
Wetingang	(Art. 13b Opiumwet)

Essentie

Tot zes maanden beperkte woningsluiting onevenredig. (Heerlen)

Samenvatting

De Afdeling is van oordeel dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de burgemeester sluiting van de woning voor zes maanden evenwichtig heeft mogen achten. De burgemeester is dan ook ten tot sluiting van de woning overgegaan.

Partij(en)

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend te Heerlen,

tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Limburg (hierna: de rechtbank) van 18 augustus 2022 in zaak nr. 22/1436 in het geding tussen:

[appellante]

en

de burgemeester van Heerlen.

Uitspraak

Procesverloop

Bij besluit van 14 februari 2022 heeft de burgemeester besloten de woning aan de [locatie] te Heerlen te sluiten voor de duur van twaalf maanden.

Bij besluit van 24 juni 2022 heeft de burgemeester het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 18 augustus 2022 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 24 juni 2022 vernietigd, voor zover de burgemeester de woning voor twaalf maanden heeft gesloten, de sluitingsduur vastgesteld op zes maanden en bepaald dat de uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde deel van het besluit van 24 juni 2022. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

De burgemeester heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 31 juli 2023, waar [appellante], vertegenwoordigd door mr. B.H.M. Nijsten, advocaat te Cadier en Keer, en de burgemeester, vertegenwoordigd door mr. J.P.H.M. Quaadvlieg, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1.

Op 18 november 2021 heeft de politie tijdens een onderzoek in de woning aan de [locatie] te Heerlen in de slaapkamer van de zoon van [appellante] 45,2 g hasj en 19,6 g hennep gevonden. In een keukenkast werd 33,4 g hennep, 0,08 g cocaïne, 43,33 g MDMA en 10,29 g methamfetamine aangetroffen. Hennep en hasj zijn softdrugs en staan op lijst II behorend bij de Opiumwet. Cocaïne, MDMA en methamfetamine zijn harddrugs en staan op lijst I behorend bij de Opiumwet. [appellante] heeft tijdens een verhoor verklaard dat zij geen weet heeft gehad van de aanwezigheid van de drugs in haar woning en dat de drugs van haar zoon zijn. Van deze bevindingen heeft de politie op 5 januari 2022 een bestuurlijke rapportage opgemaakt, die de burgemeester heeft ontvangen.

Besluitvorming

2.

Bij besluit van 14 februari 2022 heeft de burgemeester op grond van artikel 13b, eerste lid, aanhef en onder a, van de Opiumwet besloten om de woning te sluiten voor de duur van twaalf maanden. Volgens de burgemeester is, gelet op de omvang van de gevonden drugs, het noodzakelijk om de woning te sluiten. Daarbij heeft hij zich op het standpunt gesteld dat mag worden aangenomen dat vanuit de woning drugs werden verhandeld. Daar komt nog bij dat de woning in een voor drugscriminaliteit kwetsbare wijk ligt. Verder acht de burgemeester de sluiting van de woning evenredig. [appellante] had van de drugs in de keuken af moeten weten. Verder moet [appellante] in staat worden geacht een vervangende woning te vinden bij één van haar kinderen. In het uiterste geval is het mogelijk om vanuit het expertiseteam van de gemeente Heerlen

ondersteuning te bieden bij het verkrijgen van een tijdelijke woonruimte. [appellante] heeft niet aannemelijk gemaakt dat zij in een andere woning zich niet thuis kan voelen, aldus de burgemeester.

2.1.

Tegen dit besluit heeft [appellante] bezwaar gemaakt en gelijktijdig een verzoek om voorlopige voorziening ingediend bij de voorzieningenrechter van de rechtbank Limburg. De voorzieningenrechter heeft bij uitspraak van 6 april 2022 bij wijze van voorlopige voorziening bepaald dat de woning niet mag worden gesloten totdat op het bezwaar van [appellante] is besloten. Dat bezwaar heeft de burgemeester bij besluit van 24 juni 2022 ongegrond verklaard.

Oordeel van de rechtbank

3.

Tegen het besluit van de burgemeester heeft [appellante] beroep ingesteld en gelijktijdig een verzoek om voorlopige voorziening ingediend. De burgemeester heeft bij brief van 11 juli 2022 verklaard dat hij in afwachting van de uitspraak van de rechtbank de sluiting van de woning opschort.

3.1.

De rechtbank heeft in de uitspraak van 18 augustus 2022 overwogen dat de drugs in de woning werden aangetroffen als gevolg van een onderzoek dat niets met drugs had te maken. Er werd gezocht naar een verdachte die zich in de woning zou ophouden. Over de woning zijn geen klachten van omwonenden bekend. Ook zijn geen andere signalen over verkoop van drugs vanuit de woning of aanloop naar de woning toe bekend. De sluiting van de woning voor de duur van twaalf maanden is volgens de rechtbank dan ook niet noodzakelijk. Een sluiting van zes maanden is redelijk en noodzakelijk, aldus de rechtbank.

Verder heeft de rechtbank overwogen dat [appellante] de overtreding van artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet kan worden verweten omdat zij verantwoordelijk is voor het toezicht in de woning. Daarnaast is de sluiting van de woning voor de duur van zes maanden niet zodanig onevenredig dat de burgemeester van sluiting van de woning had moeten afzien, aldus de rechtbank. Dat [appellante] onvoldoende financiële middelen heeft om dubbele woonlasten te dragen tijdens een sluiting van zes maanden heeft zij volgens de rechtbank onvoldoende onderbouwd. Het zal lastiger zijn vervangende woonruimte te vinden omdat zij onder bewind staat, maar [appellante] heeft niet aannemelijk gemaakt dat het onmogelijk is of leidt tot onacceptabele financiële gevolgen. Bovendien zijn deze dubbele woonlasten volgens de rechtbank mogelijk nog beperkter omdat de woningbouwvereniging een 'zero tolerance' beleid voert bij het aantreffen van drugs in hun woningen en de huurovereenkomst dus zal worden ontbonden zodat zij de woning mogelijk al eerder zal moeten verlaten. Dat zij de woningbouwvereniging dan zal moeten compenseren voor de tijd dat de woning nog gesloten moet blijven heeft zij onvoldoende onderbouwd, aldus de rechtbank. Volgens de rechtbank is ook niet aannemelijk dat [appellante] geen vervangende woonruimte kan vinden. Hierover heeft de rechtbank overwogen dat Heerlen een lage woondruk kent en dat [appellante] zelf in de hand heeft of zij een negatieve huurdersverklaring krijgt ('de zwarte lijst'). Zij kan namelijk zelf de huur opzeggen en daardoor ontbinding van de huurovereenkomst door de woningbouwvereniging voorkomen.

Status van de procedure

4.

De voorzieningenrechter van de Afdeling heeft bij uitspraak van 6 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2875, een verzoek van [appellante] om een voorlopige voorziening te treffen toegewezen en bepaald dat de sluiting van de woning wordt geschorst totdat op het hoger beroep is beslist. Dat betekent dat van feitelijke sluiting van de

woning in deze zaak nog geen sprake is geweest.

Het hoger beroep

5.

Niet in geschil is dat in de woning een handelshoeveelheid drugs is gevonden. In geschil is of de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de burgemeester sluiting van de woning noodzakelijk en evenwichtig mocht vinden.

Noodzaak en evenwichtigheid

5.1.

Het toetsingskader voor woningsluitingen op grond van artikel 13b van de Opiumwet is weergegeven in de overzichtspraak van de Afdeling van 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912 (hierna: de overzichtspraak), nader aangevuld in de uitspraak van 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.

Noodzaak van de sluiting

5.2.

Volgens [appellante] bestaat er geen noodzaak om tot sluiting van de woning over te gaan. Vanuit de woning zijn geen drugs verkocht of verhandeld. De vondst van de drugs is puur toeval. De politie was namelijk in een ander onderzoek op zoek naar een verdachte en had het vermoeden dat die zich in de woning van [appellante] ophield. Er zijn verder geen klachten uit de buurt over een loop naar de woning of over handel in drugs vanuit de woning. Ook zijn er geen andere voorwerpen aangetroffen die wijzen op mogelijke handel in drugs, aldus [appellante]. Haar zoon woont bij zijn vader en was alleen in de woning aanwezig vanwege een ruzie thuis.

5.3.

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. Zoals in de overzichtspraak overwogen, is de aanwezigheid van een handelshoeveelheid harddrugs in een woning een ernstig geval. 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 hij 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 overzichtspraak 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.

In dit geval is niet aannemelijk dat feitelijk in of vanuit de woning drugs werden verhandeld. Uit de bestuurlijke rapportage van 5 januari 2022 blijkt niet dat de woning bekend stond in het drugscircuit en dat er overlast in de omgeving van de woning was. Evenmin blijkt dat in de woning attributen zijn aangetroffen die een aanwijzing zouden kunnen zijn voor drugshandel. Als handel in drugs zou plaatsvinden, dan is dus aannemelijk dat de drugs in de woning aanwezig waren om elders te worden verhandeld. Uit de rapportage blijkt echter niet van observaties of antecedenten. Dat betekent niet dat geen noodzaak bestond om de woning te sluiten. De burgemeester heeft daarbij van belang mogen achten dat de politie in dit geval een flinke hoeveelheid hard- en softdrugs heeft aangetroffen die de toegestane hoeveelheid voor eigen gebruik ruimschoots overschrijdt. Ook ligt de woning in een voor drugscriminaliteit kwetsbare woonwijk. In de periode 2018 tot en met 2021 zijn bij de politie veel incidenten geregistreerd die betrekking hebben op het bezit van of de handel in hard- en/of softdrugs in de wijk. Hij heeft in diezelfde periode binnen een straal van een kilometer van de woning vijftien keer een bestuursrechtelijke maatregel opgelegd, waarvan er in tien gevallen sprake was van een hennepplantage, drie keer heeft de politie een handelshoeveelheid hard- en softdrugs gevonden en tweemaal een handelshoeveelheid softdrugs. In zo'n wijk is de signaalfunctie die uitgaat van een sluiting extra belangrijk. De rechtbank heeft dan ook terecht geoordeeld dat de burgemeester een sluiting van de woning noodzakelijk heeft mogen achten, maar niet voor langer dan zes maanden (vergelijk ook de uitspraak van de Afdeling van 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1911).

5.5.

Het betoog slaagt niet.

Evenwichtigheid

5.6.

[appellante] betoogt dat de sluiting van de woning niet evenwichtig is, omdat haar geen verwijt kan worden gemaakt. Zij heeft er nooit weet van gehad dat er verdovende middelen in de woning aanwezig waren. Haar zoon heeft de drugs volgens zijn verklaring kort voor de inval in het keukenkastje en in zijn eigen kamer verstopt en verblijft normaal gesproken niet bij haar in huis. Hij komt alleen bij haar als hij thuis ruzie heeft met zijn vader, bij wie hij ook ingeschreven staat. Daarnaast kon zij ook niet op de hoogte zijn van de aanwezigheid van de drugs. Haar zoon is meerderjarig en sloot zijn kamer af. Weinig ouders zullen de slaapkamer van hun meerderjarige kind overhoop halen als er geen aanwijzingen zijn voor drugshandel. Maar zelfs al zou de kamer regelmatig zijn gecontroleerd, dan nog kan het zo zijn dat daarna drugs in de kamer worden neergelegd. Bovendien lagen de drugs niet in het zicht omdat de zoon deze had verstopt. [appellante] heeft sinds de inval al het contact met haar zoon verbroken.

Verder betoogt [appellante] dat de sluiting ook niet evenwichtig is door haar persoonlijke en financiële omstandigheden. Zij heeft verschillende mentale klachten. Zij voelt zich alleen veilig in haar eigen huis. Zij heeft daarom een bijzondere binding met de woning. Daarbij verwijst zij naar een brief van haar huisarts van 26 januari 2022. Deze woning tijdelijk of zelfs definitief moeten verlaten is dan ook in haar geval extreem belastend en schadelijk. Het is onbegrijpelijk dat de rechtbank heeft geoordeeld dat zij niet aannemelijk heeft gemaakt dat verhuizing naar een andere woonruimte leidt tot onaanvaardbare en onacceptabele emotionele en financiële consequenties. Daarbij heeft de rechtbank zonder deugdelijke onderbouwing overwogen dat niet is gebleken dat [appellante] - eventueel na een korte gewenningsperiode - niet ook weer tijdelijk in een andere woning een eigen, veilige en vertrouwde plek zou kunnen vinden. De rechtbank heeft dit bovendien gedaan zonder te willen wachten op de informatie van de Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ) die op korte termijn een onderzoek zou starten naar de situatie van [appellante] en heeft haar verzoek om in verband daarmee niet onmiddellijk uitspraak te doen in de hoofdzaak als te vaag en onzeker afgewezen.

Daarnaast volgt uit het bij de rechtbank overgelegde budgetplan heel duidelijk dat er geen financiële ruimte is

voor dubbele woonlasten, schadevergoeding of verhuizing en borgsom. Er zijn geen financiële mogelijkheden om ergens anders te gaan wonen en het is onbegrijpelijk waarom dit niet uit de door haar overgelegde informatie zou volgen. Zij heeft een uitkering van circa € 1.078,- per maand en ontvangt € 45,- leefgeld per week. Verder is de sociale woningmarkt overbelast en zal de woningbouwvereniging de huurovereenkomst ontbinden waardoor ze niet meer kan terugkeren in de vertrouwde woning en op een zwarte lijst komt te staan. Niet duidelijk is waarom dit geen gevolg zou zijn van de sluiting van de woning door de burgemeester en deze daaraan bij de beoordeling van de evenredigheid van de sluiting daarom minder belang hoeft te hechten, zoals de rechtbank heeft geoordeeld.

5.7.

Als de burgemeester zich op het standpunt heeft mogen stellen dat sluiting van het pand noodzakelijk is, dient hij zich ervan te vergewissen dat de sluiting evenwichtig is, ook als de duur in overeenstemming is met de duur die volgt uit een beleidsregel. In de overzichtsuitspraak is overwogen dat bij de beoordeling van de evenwichtigheid verschillende omstandigheden van belang zijn, zoals de mate van verwijtbaarheid van de aangeschreven persoon, een bijzondere binding met de woning, de mogelijkheid om weer in de woning terug te keren, of de overtreder door sluiting van de woning op een zwarte lijst komt te staan bij een woningbouwcorporatie als gevolg waarvan hij voor een bepaalde duur geen nieuwe sociale huurwoning kan huren in de regio en of er minderjarige kinderen in de woning wonen. De nadelige gevolgen van de sluiting moeten worden afgewogen tegen de omstandigheden die ertoe hebben geleid dat de burgemeester een sluiting noodzakelijk mocht vinden.

5.8.

De Afdeling is van oordeel dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de burgemeester sluiting van de woning voor zes maanden evenwichtig heeft mogen achten. De burgemeester is dan ook ten onrechte tot het besluit tot sluiting van de woning overgegaan. Daarvoor acht de Afdeling het volgende van belang.

5.9.

[appellante] leidt een geïsoleerd bestaan en voelt zich alleen veilig in haar eigen huis, met weinig contacten met anderen. Vaststaat en niet in geschil is dat [appellante] bekend is met mentale klachten zoals stress, spanning, hartkloppingen, paniekaanvallen en agorafobie. Voor deze klachten is zij door de huisarts in maart 2020 doorverwezen naar de praktijkondersteuner en gebruikt zij oxazepam. Dit heeft zij onderbouwd met stukken. [appellante] is aldus psychisch zeer kwetsbaar en dit betwist de burgemeester niet. Deze kwetsbaarheid betekent dat de aanwezigheid van drugs in de woning haar slechts in beperkte mate kan worden verweten. Die kwetsbaarheid brengt verder mee dat haar draagkracht voor het omgaan met de gevolgen van het tijdelijk moeten verlaten van de woning tijdens de sluiting beperkt is. Die gevolgen zijn gelegen in het mogelijk niet meer kunnen terugkeren in de woning omdat de woningbouwvereniging de huurovereenkomst opzegt en de plaatsing op de zwarte lijst. Naast haar psychische kwetsbaarheid heeft [appellante] met stukken onderbouwd dat zij beperkte financiële mogelijkheden heeft en dat zij onder bewind staat.

Zoals volgt uit de overzichtsuitspraak en latere uitspraken van de Afdeling zijn voorts de mogelijkheid om weer in de woning terug te keren na de sluiting en de plaatsing van de overtreder een zwarte lijst, als gevolg waarvan zij voor een bepaalde duur geen nieuwe sociale huurwoning kan huren, omstandigheden die bij de beoordeling van de evenwichtigheid van de sluiting moeten worden betrokken. De Afdeling volgt de redenering van de rechtbank dat de burgemeester hier minder of geen waarde aan hoeft te hechten, omdat dit gevolgen zijn van het aantreffen van drugs in de woning en niet van de sluiting, dan ook niet. Ook de redenering van de rechtbank dat [appellante] dit laatste gevolg 'zelf in de hand heeft' door de huur op te zeggen gaat in dit verband niet op. Dit opzeggen zou dan immers een gedwongen opzeggen inhouden om één van de negatieve gevolgen van de sluiting van de woning, die mogelijk ook nog onrechtmatig kan worden bevonden, te voorkomen.

5.10.

Op de zitting heeft de burgemeester nog een keer bevestigd dat de woningbouwvereniging bij een woningsluiting altijd overgaat tot buitengerechtelijke ontbinding van de huurovereenkomst waardoor bij een woningsluiting van een sociale huurwoning vervangende woonruimte moet worden gezocht en de voormalig huurder op een zwarte lijst van de woningbouwvereniging komt te staan. Hierdoor komt deze gedurende een bepaalde tijd niet in aanmerking voor een andere sociale huurwoning. De burgemeester heeft ook op de zitting erkend dat de financiële ruimte van [appellante] zeer beperkt is en dat het vinden van vervangende woonruimte ook daardoor niet eenvoudig zal zijn. Hierover heeft de burgemeester gezegd dat wel altijd alles in het werk wordt gesteld om te voorkomen dat personen zoals [appellante] op straat komen te staan, bijvoorbeeld door het invoeren van het expertiseteam dat dan kan meekijken naar een woonoplossing.

De burgemeester heeft echter niet duidelijk kunnen maken wat dit in deze concrete situatie voor [appellante] betekent. Een eventuele (tijdelijke) opvang die het expertiseteam voor haar zou kunnen regelen, is gezien de kwetsbare situatie van [appellante] te onzeker. De verwijzing van de burgemeester naar het Loket Housing via de Levantogroep is onvoldoende overtuigend omdat, zoals [appellante] heeft gesteld over de online voorwaarden van deze organisatie(s), dit voornamelijk gaat over personen met meervoudige problematiek die bij het wonen zelf extra begeleiding nodig hebben zoals dak- en thuislozen of personen met conflicten. Ook de burgemeester kon op de zitting niet met zekerheid stellen dat [appellante] daadwerkelijk in aanmerking zou komen hiervoor en of zij onder die doelgroep valt.

5.11.

Gelet op al het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de nadelige gevolgen van het besluit van de burgemeester tot sluiting van de woning van [appellante] onevenredig is in verhouding tot het met het besluit te dienen doel.

5.12.

Het betoog slaagt.

Conclusie

6.

Het hoger beroep is gegrond. De Afdeling vernietigt de aangevallen uitspraak, voor zover de rechtbank de vernietiging van het besluit van 24 juni 2022 en de herroeping van het besluit van 14 februari 2022 heeft beperkt tot de duur van de sluiting, deze duur heeft bepaald op zes maanden en heeft bepaald dat de uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde deel van het besluit van 24 juni 2022. De Afdeling zal het besluit van 24 juni 2022 wegens strijd met het bepaalde in artikel 3:4, tweede lid, van de Awb, vernietigen voor zover de rechtbank dit niet heeft gedaan, het besluit van 14 februari 2022 om dezelfde reden herroepen voor zover de rechtbank dit niet heeft gedaan en bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

7.

Dit betekent in dit geval dat het besluit van de burgemeester om de woning te sluiten rechtens niet meer bestaat omdat de burgemeester ten onrechte heeft besloten tot sluiting van de woning over te gaan. [appellante] hoeft haar woning daarom niet te verlaten.

8.

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 Limburg van 18 augustus 2022 in zaak nr. 22/1436 voor zover de voorzieningenrechter de vernietiging van het besluit van 24 juni 2022 heeft beperkt tot de duur van de sluiting, de herroeping van het besluit van 14 februari 2022 heeft beperkt tot de duur van de sluiting, de sluiting heeft bepaald op zes maanden en heeft bepaald dat de uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde deel van het besluit van 24 juni 2022;
- III. vernietigt het besluit van de burgemeester van Heerlen van 24 juni 2022, kenmerk: BZW.22.00116.001, voor zover de rechtbank dit niet heeft gedaan;
- IV. herroept het besluit van 14 februari 2022, kenmerk: Z-19228105, UIT-22004283-63, voor zover de rechtbank dit niet heeft gedaan;
- V. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit van 24 juni 2022;
- VI. veroordeelt de burgemeester van Heerlen tot vergoeding van bij [appellante] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.674,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- VI. gelast dat de burgemeester van Heerlen aan [appellante] het door haar voor de behandeling van het I. hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 274,00 vergoedt.

Noot

Auteur: M. Buitenhuis^[1]

Naschrift

1.

In de jaren 2022-2023 is het beoordelingskader voor besluiten ter uitoefening van bestuursdwang op grond van artikel 13b Opiumwet door de Afdeling aangescherpt. De eerste uitspraken waarin dit nieuwe beoordelingskader wordt toegepast, druppelen binnen. Uit deze jurisprudentie volgt het beeld dat de uitkomst van rechterlijke toetsing van deze besluiten een stuk onzekerder is geworden. In deze noot - waarin een besluit van de burgemeester van de gemeente Heerlen centraal staat tot uitoefening van de bestuursdwangbevoegdheid uit artikel 13b Opiumwet, en waarin de burgemeester uiteindelijk aan het kortste eind trok - wordt van deze rechtspraak een overzicht, in de vorm van een stappenplan gegeven.

Stap 1: bevoegdheid bestuursdwangbevoegdheid artikel 13b Opiumwet

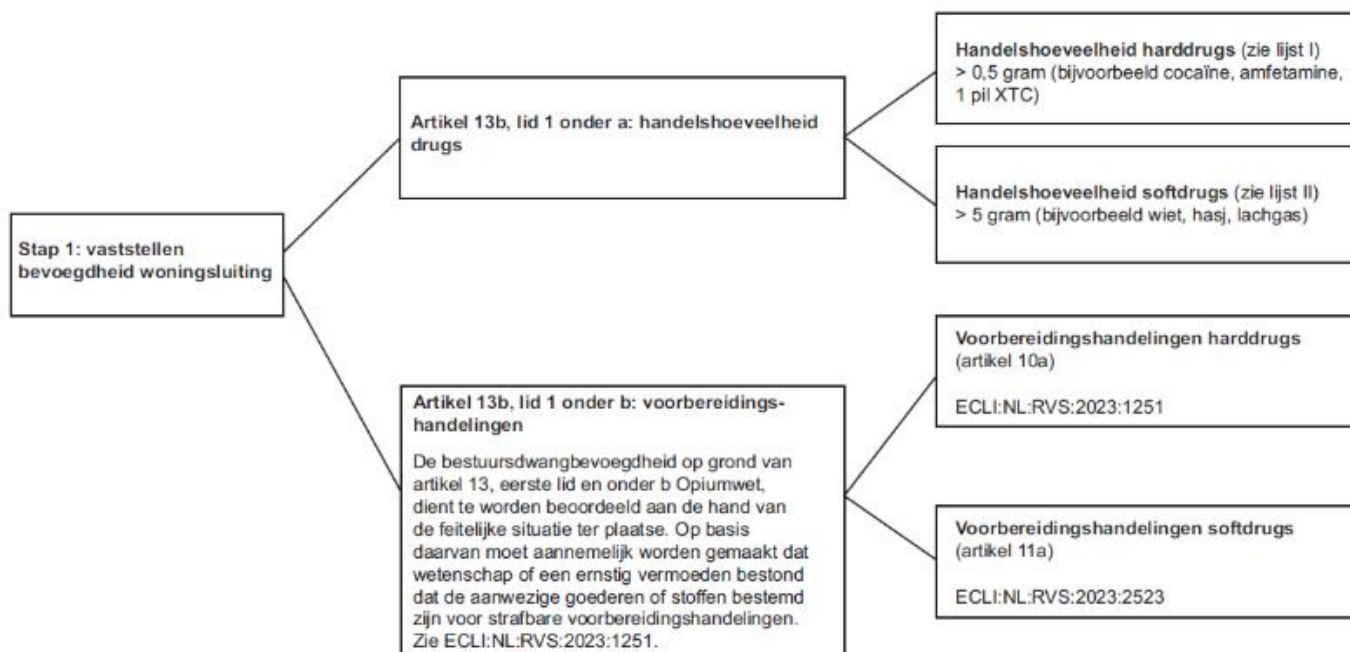
2.

Voor de uitoefening van de bestuursdwangbevoegdheid uit artikel 13b Opiumwet moet uiteraard eerst komen vast te staan dat wordt voldaan aan de eisen die artikel 13b Opiumwet daaraan stelt. Pas dan is de

burgemeester bevoegd om een woning te sluiten. Het kan hierbij gaan om twee gevallen. In het meest voorkomende geval gaat het om een middel als bedoeld in lijst I of II. Ter vaststelling van de hoeveelheid wordt aangesloten bij de richtlijn van het Openbaar Ministerie. Het gaat hierbij om een hoeveelheid harddrugs van 0,5 gram of 5 gram softdrugs.

3.

Per 1 januari 2019 is de bestuursdwangbevoegdheid uitgebreid met onderdeel b. Hierin wordt genoemd de situatie waarin een voorwerp of stof als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onder 3° (voorbereidingshandelingen met betrekking tot harddrugs) of artikel 11a (voorbereidingshandelingen met betrekking tot softdrugs) voorhanden is. De eventuele inzet van de bestuursdwangbevoegdheid op grond van artikel 13, eerste lid en onder b, Opiumwet dient te worden beoordeeld aan de hand van de feitelijke situatie ter plaatse. Op basis daarvan moet door de burgemeester aannemelijk worden gemaakt dat wetenschap of een ernstig vermoeden bestaat dat de aanwezige goederen of stoffen bestemd zijn voor strafbare voorbereidingshandelingen (zie hierover ABRvS 29 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1251, *Gst.* 2023/74, m.nt. M. Buitenhuis & N. Boulhrir). In een overzicht komt dit neer op het volgende.



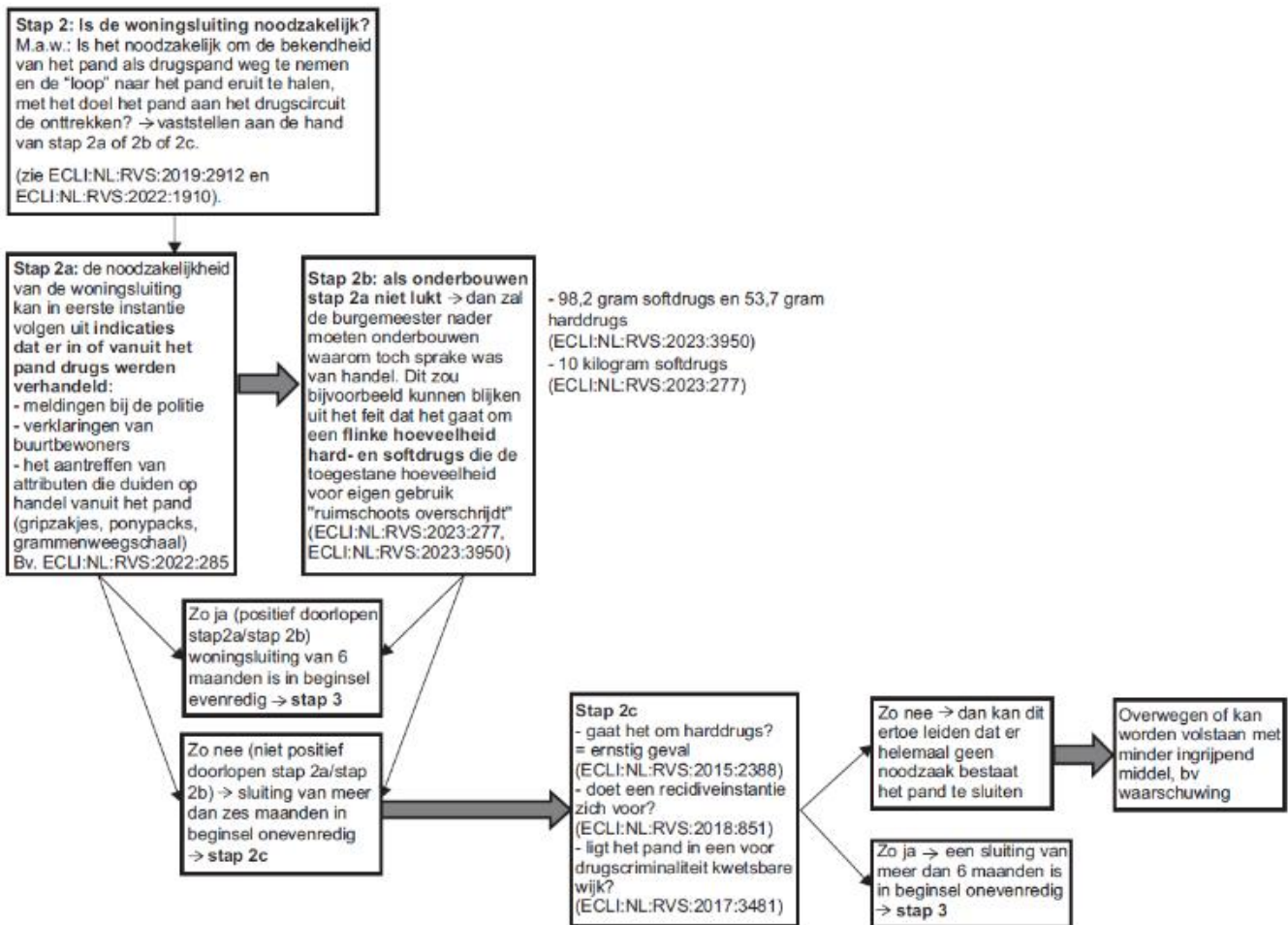
4.

In het hoger beroep in de kwestie in Heerlen staat de bevoegdheid van de burgemeester om de woning op grond van artikel 13b Opiumwet te sluiten vast: er is namelijk duidelijk sprake van een handelshoeveelheid hard- en softdrugs (45,2 gram hasj en 19,6 gram hennep, 33,4 gram en 0,08 gram cocaïne, 43,33 gram MDMA en 10,29 gram methamfetamine). Door de bewoner is dit niet betwist. De burgemeester heeft ook geen (incidenteel) hoger beroep ingesteld tegen de rechtbankuitspraak, waarin de sluitingsduur is beperkt tot zes maanden. De omvang van het geschil beperkt zich tot de vraag of de woningsluiting voor de duur van zes maanden noodzakelijk en evenwichtig is.

Stap 2: noodzakelijkheid woningsluiting artikel 13b Opiumwet

De Afdeling beoordeelt de vraag of de woningsluiting noodzakelijk is aan de hand van het beoordelingskader dat volgt uit de overzichtsuitspraak van de Afdeling van 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912 en een uitspraak van 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 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. Handel kan op twee manieren worden vastgesteld, die hierna worden aangeduid als stap 2a en stap 2b.



Stap 2a

6.

De eerste stap (stap 2a) houdt in dat moet worden nagegaan of er indicaties zijn waaruit feitelijk blijkt dat er in of vanuit het pand drugs werden verhandeld. Dat kan bijvoorbeeld volgen uit meldingen van de politie, verklaringen van buurtbewoners of het aantreffen van attributen die duiden op handel vanuit het pand. Voorbeelden hiervan zijn de vondst van gripzakjes, ponypacks en/of een grammenweegschaal.

7.

In het geval in Heerlen was hier geen sprake van. Uit de bestuurlijke rapportage die aan de sluiting ten grondslag ligt, blijkt niet dat de woning bekend stond in het drugscircuit en dat er overlast in de omgeving van de woning was. Evenmin zijn in de woning attributen aangetroffen die een aanwijzing zouden kunnen zijn voor drugshandel. Ook is niet gebleken van observaties of antecedenten.

Stap 2b

8.

Als de tweede stap, stap 2a, niet met positief gevolg kan worden doorlopen, dan gaat men over tot het beoordelen van stap 2b: de burgemeester zal dan moeten onderbouwen waarom er toch sprake is van handel. Dat vergt een minder feitelijke, maar meer theoretische beoordeling. Dit zou bijvoorbeeld kunnen blijken uit het feit dat het gaat om een flinke hoeveelheid hard- of softdrugs, die de toegestane hoeveelheid voor eigen gebruik "ruimschoots overschrijdt". De gedachte daarachter is dat de burgemeester dan mag aannemen dat de woning een rol speelt binnen de keten van drugshandel, wat op zichzelf al een belang oplevert bij sluiting, ook als geen overlast of feitelijke drugshandel is geconstateerd (ABRvS 27 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:277, Gst. 2023/23, m.nt. M. Buitenhuis).

9.

De grens wanneer kan worden aangenomen dat de hoeveelheid voor eigen gebruik ruimschoots is overschreden is nog niet geheel uitgekristalliseerd. In de situatie in Heerlen, waarbij 45,2 gram hasj en 19,6 gram hennep, 33,4 gram (in totaal 98,2 gram softdrugs) hennep, 0,08 gram cocaïne, 43,33 gram MDMA en 10,29 gram methamfetamine (in totaal 53,7 gram harddrugs) werd aangetroffen, werd volgens de Afdeling aan deze eis voldaan. In een andere uitspraak oordeelde de Afdeling dat de vondst van zo'n 10 kilogram softdrugs voldoende was (ABRvS 27 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:277, Gst. 2023/23, m.nt. M. Buitenhuis). Meer jurisprudentie om de exacte grenzen vast te stellen moet hierover worden afgewacht.

10.

Worden stap 2a of stap 2b met succes doorlopen, dan is een woningsluiting van zes maanden in beginsel evenredig.

Stap 2c

11.

In Heerlen werd stap 2b met succes doorlopen. Slaagt de burgemeester niet of onvoldoende in het onderbouwen van stap 2a of stap 2b, 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. Het is dan niet zo dat helemaal niet tot sluiting van de woning kan worden overgegaan. Wel acht de Afdeling de sluiting van een woning voor meer dan zes maanden dan in beginsel onevenredig. In dat geval kan stap 2c worden beoordeeld: gaat het om harddrugs, een recidivesituatie of ligt het pand in een voor drugscriminelen kwetsbare wijk? Deze situatie kan namelijk toch maken dat de burgemeester het voordeel van de twijfel wordt gegund voor het uitoefenen van zijn bevoegdheid uit artikel 13b Opiumwet.

12.

In dit geval gaf de Afdeling, ondanks dat aan stap 2b was voldaan, ook nog een doorkijkje naar stap 2c. De Afdeling constateert dat sprake is van een handelshoeveelheid harddrugs. Verder lag de woning in een voor drugscriminaliteit kwetsbare woonwijk. De burgemeester heeft in diezelfde periode binnen een straal van een kilometer van de woning vijftien keer een bestuursrechtelijke maatregel opgelegd, waarvan er in tien gevallen sprake was van een hennepplantage, drie keer heeft de politie een handelshoeveelheid hard- en softdrugs gevonden en tweemaal een handelshoeveelheid softdrugs. In zo'n wijk is de signaalfunctie die uitgaat van een sluiting extra belangrijk. De rechtbank heeft volgens de Afdeling dan ook terecht geoordeeld dat de burgemeester een sluiting van de woning noodzakelijk heeft mogen achten, maar niet voor langer dan zes maanden.

13.

Als stap 2a, 2b en 2c niet succesvol worden doorlopen, dan acht de Afdeling de woningsluiting door de burgemeester nog steeds niet per definitie niet noodzakelijk. Wel kán dit er volgens de Afdeling toe leiden dat er helemaal geen noodzaak bestaat om het pand te sluiten, gelet waarop de woningsluiting in zijn geheel achterwege dient te blijven. Aangezien de Afdeling geen aanknopingspunten biedt voor deze beoordeling op dit specifieke punt, zal dit afhankelijk zijn van de omstandigheden van het geval. De burgemeester doet er in zo'n geval in ieder geval goed aan om te overwegen of er niet met een minder ingrijpende maatregel kan worden volstaan, zoals een waarschuwing.

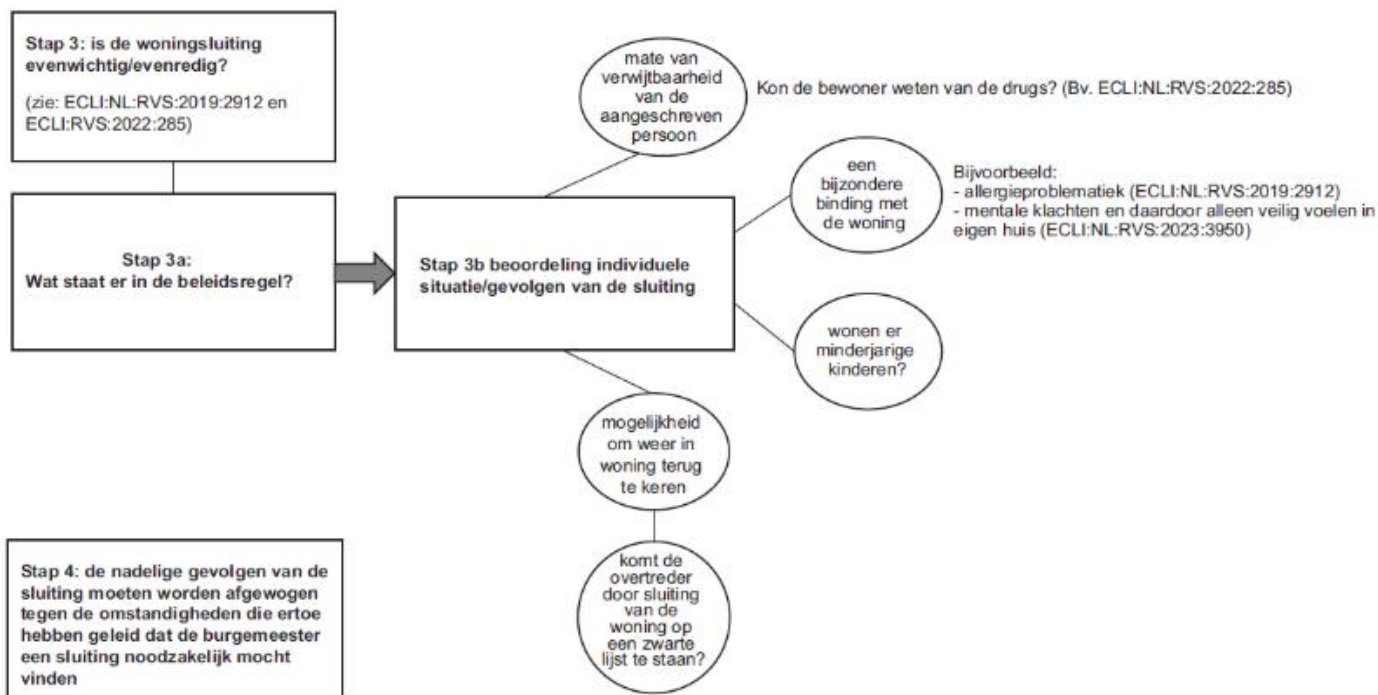
Stap 3: evenredigheid/evenwichtigheid

14.

Als de burgemeester zich op het standpunt heeft mogen stellen dat sluiting van het pand noodzakelijk is, dan dient hij zich ervan te vergewissen dat de sluiting evenwichtig is. De Afdeling beoordeelt de vraag of de woningsluiting evenwichtig is aan de hand van het beoordelingskader dat volgt uit de overzichtsuitspraak van de Afdeling van 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912, nader aangevuld in de Harderwijkuitspraak van 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285. Hieruit volgt dat er gewicht moet worden toegekend aan wat er in de beleidsregel staat (stap 3a), maar dat de individuele situatie van de betrokkene doorslaggevend is (stap 3b). Bij de beoordeling van de individuele situatie moet belang worden toegekend aan de mate van verwijtbaarheid van de aangeschreven persoon. Ook moet worden nagegaan of hij of zij een bijzondere binding heeft met de woning en moet worden gekeken naar de mogelijkheid om weer in de woning terug te keren, of de overtreder door sluiting van de woning op een zwarte lijst komt te staan bij een woningbouwcorporatie als gevolg waarvan hij voor een bepaalde duur geen nieuwe sociale huurwoning kan huren in de regio en of er minderjarige kinderen in de woning aanwezig zijn.

15.

Vereist is dat deze omstandigheden, die neerkomen op bijzondere omstandigheden, telkens worden onderbouwd met stukken. Of dat de aangevoerde bijzondere omstandigheden door de burgemeester niet betwist worden, zodat dit voor vaststaand kan worden aangenomen. Hieraan doet niet af dat bepaalde bijzondere omstandigheden pas in hoger beroep komen vast te staan. Dit kan er zelfs toe leiden dat de burgemeester alsnog genoodzaakt is de sluiting tussentijds op te heffen, indien daarom wordt verzocht (ABRvS 27 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:277, *Gst.* 2023/23, m.nt. M. Buitenhuis).



16.

De rechtbank had de woningsluiting in het geval in Heerlen reeds beperkt tot zes maanden. Hoewel de Afdeling de burgemeester bevoegd acht tot de sluiting, is de sluiting voor de duur van zes maanden, anders dan de rechtbank heeft overwogen, niet evenwichtig. De Afdeling betreft bij de beoordeling van de evenredigheid dat appellante een geïsoleerd bestaan leidt en zij zich alleen veilig voelt in haar eigen huis en weinig contacten heeft met anderen. Ook was bekend dat appellante met mentale klachten te kampen heeft, zoals stress, spanning, hartkloppingen, paniekaanvallen en agorafobie, en appellante psychisch zeer kwetsbaar is.

17.

Daar komt bij dat appellante beperkte financiële mogelijkheden heeft en zij onder bewind staat. Verder is op de zitting bevestigd dat de woningbouwvereniging bij een woningsluiting altijd overgaat tot buitengerechtelijke ontbinding van de huurovereenkomst, waardoor bij een woningsluiting van een sociale huurwoning vervangende woonruimte moet worden gezocht, als gevolg waarvan appellante op een zwarte lijst komt te staan. De burgemeester heeft ook niet duidelijk kunnen maken wat hij qua vervangende huisvesting te bieden heeft. Gelet op al deze omstandigheden in samenhang bezien is de Afdeling van oordeel dat de nadelige gevolgen van het besluit van de burgemeester tot sluiting van de woning van appellante onevenredig is in verhouding tot het met het besluit te dienen doel.

Stap 4

18.

Zijn de stappen 1 (bevoegdheid), 2 (noodzaak) en 3 (evenredigheid) met succes doorlopen (anders dan in dit geval, waar het mis ging bij stap 3), dan dient nog altijd te worden afgewogen of de nadelige gevolgen van de sluiting moeten worden afgewogen tegen de omstandigheden die ertoe hebben geleid dat de burgemeester een sluiting noodzakelijk mocht vinden (stap 4). Die afweging kan alsnog maken dat er toch beter met een minder zware maatregel, zoals een waarschuwing moet worden volstaan. Hoewel de Afdeling de deur op een kier laat staan (dit volgt bijvoorbeeld uit de uitspraak ABRvS 8 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4117,

waarin een woningsluiting voor twaalf maanden overeind bleef), lijken woningsluitingen voor meer dan zes maanden echt een uitzondering op de regel geworden.

M. Buitenhuis

Voetnoten

[1] Mariëtta Buitenhuis is advocaat bij AKD.