

ECLI	ECLI:NL:RVS:2017:1362
Datum uitspraak	24 mei 2017
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 28 augustus 2014 heeft de burgemeester [appellante] met toepassing van artikel 13b van de Opiumwet gelast de woning aan de [locatie] te Maastricht voor de duur van zes maanden te sluiten.

Volledige tekst

201603810/1/A3.

Datum uitspraak: 24 mei 2017

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend te Maastricht,

tegen de uitspraak van de rechtbank Limburg van 26 april 2016 in zaak nr. 14/3918 in het geding tussen:

[appellante]

en

de burgemeester van Maastricht.

Procesverloop

Bij besluit van 28 augustus 2014 heeft de burgemeester [appellante] met toepassing van artikel 13b van de Opiumwet gelast de woning aan de [locatie] te Maastricht voor de duur van zes maanden te sluiten.

Bij besluit van 20 november 2014 heeft de burgemeester het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 26 april 2016 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

De burgemeester heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 18 april 2017, waar [appellante], vertegenwoordigd door mr. J.L.E. Marchal, advocaat te Maastricht, en de burgemeester, vertegenwoordigd door mr. R.G.H. Stassen, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellante] huurde de woning aan de [locatie] te Maastricht. Op 13 augustus 2014 is op de zolder van die woning een drugslaboratorium aangetroffen. De aangetroffen stoffen en poeders zijn positief getest op amfetamine. Tevens is 0,99 kg amfetamine aangetroffen. Volgens een proces-verbaal van bevindingen van de Landelijke Faciliteit Ondersteuning Ontmantelen van de politie kon, gezien de in de woning aangetroffen chemicaliën en verpakkingen daarvan, 80 tot 120 kg amfetaminesulfaat of amfetaminepasta worden gemaakt.

2. De burgemeester heeft zich op het standpunt gesteld dat de aangetroffen drugs bestemd waren voor verkoop, aflevering of verstrekking, nu veel meer is aangetroffen dan de hoeveelheid van 0,5 g die bij harddrugs als hoeveelheid voor eigen gebruik wordt aangemerkt. In overeenstemming met het door hem gevoerde Damoclesbeleid Lokalen en Woningen (hierna: het Damoclesbeleid) heeft de burgemeester [appellante] met toepassing van artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet gelast de woning gedurende zes maanden te sluiten.

Wet- en regelgeving

3. De voor deze zaak relevante bepalingen uit het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM), de Opiumwet en het Damoclesbeleid zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. Deze bijlage maakt deel uit van de uitspraak.

Beoordeling van het hoger beroep

4. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de burgemeester bevoegd was om op grond van artikel 13b van de Opiumwet handhavend op te treden. De wijze waarop de rechtbank deze bepaling heeft uitgelegd, rekt volgens haar de betekenis van deze bepaling op ontoelaatbare wijze op. Dit is in strijd met het legaliteitsbeginsel en met artikel 8 van het EVRM. De woorden "dan wel daartoe aanwezig is" in artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet wijzen terug naar de daaraan voorafgaande woorden "in woningen [...] een middel als bedoeld in lijst I of II wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt". De burgemeester is daarom niet bevoegd om op grond van deze bepaling handhavend op te treden indien in een woning drugs aanwezig zijn die ertoe zijn bestemd om in een andere woning te worden verkocht, afgeleverd of bestemd. Dit wordt bevestigd door de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling, waarin staat dat deze bepaling is bedoeld voor het bestrijden van illegale verkooppunten. Daarvan is in dit geval geen sprake, aangezien nimmer enige verkoop in of bij de woning is geconstateerd, aldus [appellante].

4.1. De rechtbank heeft terecht overwogen dat artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet niet van toepassing is bij de enkele aanwezigheid van drugs in een woning. Evenzeer terecht is overwogen dat uit de woorden "daartoe aanwezig" volgt dat de drugs met een bepaalde bestemming aanwezig dienen te zijn, te weten verkoop, aflevering of verstrekking. Dat de rechtbank daaraan "(vanuit een woning)" heeft toegevoegd, betekent niet dat de rechtbank die bepaling ontoelaatbaar heeft opgerekt. In de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet (Kamerstukken II 2005/06, 30 515, nr. 3) is weliswaar vermeld dat is beoogd "verkooppunten" van drugs te kunnen bestrijden, maar dat laat onverlet dat deze bepaling naar zijn tekst niet slechts ziet op de aanwezigheid van drugs in een woning ten behoeve van verkoop in of vanuit die woning, maar ook op aanwezigheid van drugs in een woning ten behoeve van aflevering of verstrekking in of vanuit die woning. Vergelijk onder meer de uitspraak van de Afdeling van 11 december 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:2365](#).

4.2. De burgemeester behoefde evenwel, anders dan [appellante] betoogt, niet op grond van feiten en omstandigheden te onderbouwen dat de in de woning van [appellante] aangetroffen drugs daadwerkelijk bestemd waren voor verkoop, aflevering of verstrekking in of vanuit diezelfde woning. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraken van 11 december 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:2365](#), en 29 juli 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2388](#)), mag worden aangenomen dat drugs bestemd zijn voor verkoop, aflevering of verstrekking indien de aangetroffen hoeveelheid groter is dan een hoeveelheid voor eigen gebruik. Volgens de door het openbaar ministerie gebruikte criteria, waarbij de burgemeester zich heeft aangesloten, wordt bij harddrugs een hoeveelheid van maximaal 0,5 g als hoeveelheid voor eigen gebruik aangemerkt. Nu in de woning van [appellante] 0,99 kg amfetamine is aangetroffen, is de aangetroffen hoeveelheid ruimschoots groter dan een hoeveelheid voor eigen gebruik. Bovendien duiden de aangetroffen chemicaliën en verpakkingen daarvan alsmede de aangetroffen attributen volgens de Landelijke Faciliteit Ondersteuning Ontmantelen, die ter zake deskundig kan worden geacht, op een productiecapaciteit van 80 tot 120 kg amfetaminesulfaat of amfetaminepasta. De rechtbank heeft daarom terecht overwogen dat de burgemeester gezien de aangetroffen hoeveelheid amfetamine mocht aannemen dat de drugs bestemd waren voor verkoop, aflevering of verstrekking vanuit de woning van [appellante].

4.3. [appellante] wordt dus niet gevolgd in haar betoog dat de rechtbank aan artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet een uitleg heeft gegeven die de betekenis ervan op ontoelaatbare wijze oprekt. Voorts kon het voor [appellante] duidelijk zijn dat de door haar begane overtreding onder de tekst van deze bepaling valt, zodat zich geen strijd met het legaliteitsbeginsel voordoet en de inmenging in het woonrecht van [appellante] bij de wet is voorzien als bedoeld in artikel 8, tweede lid, van het EVRM. De rechtbank heeft dan ook terecht overwogen dat de burgemeester bevoegd was om op grond van artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet handhavend op te treden.

Het betoog faalt.

5. Voorts betoogt [appellante] dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het door de burgemeester gevoerde Damoclesbeleid niet onredelijk, onvolledig of onjuist is. Zij voert aan dat het beleid in strijd is met de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit doordat het geen 'stappenplan' bevat waarin staat dat eerst andere, minder vergaande middelen dan artikel 13b van de Opiumwet moeten worden ingezet. In de geschiedenis van de

totstandkoming van artikel 13b van de Opiumwet staat dat aan deze eisen moet worden voldaan, aldus [appellante].

5.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 29 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2388), is in de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet in algemene zin vermeld dat bij een eerste overtreding nog niet tot sluiting van een woning dient te worden overgegaan en dat dan moet worden volstaan met een waarschuwing of soortgelijke maatregel, maar dat dit moet worden beschouwd als een uitgangspunt waarvan in ernstige gevallen mag worden afgeweken. Zoals eveneens eerder overwogen, kan de aanwezigheid van een handelshoeveelheid harddrugs in een woning in ieder geval als een ernstig geval in deze zin worden aangemerkt. Dat het door de burgemeester gevoerde Damoclesbeleid, voor zover het gaat om de in deze zaak aan de orde zijnde handel in harddrugs, niet voorziet in een 'stappenplan' waarbij eerst andere maatregelen dan toepassing van artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet moeten worden overwogen, is derhalve niet in strijd met hetgeen de wetgever met deze bepaling heeft bedoeld.

Het betoog faalt.

6. [appellante] betoogt voorts dat, voor zover het Damoclesbeleid al aan de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit voldoet, de rechtbank ten onrechte niet heeft onderkend dat in elk geval de toepassing ervan in dit geval niet in overeenstemming is met deze vereisten en daarom in strijd is met artikel 8 van het EVRM. Zij voert aan dat zij niet wist dat een drugslaboratorium aanwezig was, dat haar zoon verantwoordelijk was voor de aanwezigheid van het laboratorium en dat hij niet meer in de woning is toegelaten. Voorts was het volgens haar niet noodzakelijk om de bekendheid als drugspand teniet te doen, nu nooit enige drugshandel in de woning is geconstateerd.

6.1. Voor zover [appellante] stelt dat zij niet wist dat zich op de zolder van haar woning een amfetaminelaboratorium bevond, heeft de rechtbank terecht overwogen dat zij als huurster verantwoordelijk kan worden gehouden voor de gang van zaken in de woning. Voorts heeft de burgemeester onbetwist gesteld dat er een open trapgat is tussen de eerste verdieping en de zolder en dat zowel de badkamer als de slaapkamers zich op de eerste verdieping bevinden. Voorts heeft [appellante] verklaard dat zij, ondanks haar medische situatie in de periode van belang, waardoor zij slecht ter been was en op de begane grond sliep, in elk geval gebruikmaakte van de badkamer op de eerste verdieping. [appellante] had dan ook ten minste op de hoogte kunnen zijn van de aanwezigheid van het amfetaminelaboratorium. De enkele stelling van [appellante] dat uitsluitend haar zoon wist van en betrokken was bij de exploitatie van het laboratorium, mocht de burgemeester onvoldoende achten om aan te nemen dat [appellante] in het geheel niet op de hoogte was van de aanwezigheid van het laboratorium. De burgemeester mocht derhalve tot uitgangspunt nemen dat [appellante] een gedeelte van de door haar gehuurde woning heeft laten gebruiken voor de exploitatie van het drugslaboratorium.

6.2. Volgens de bevindingen van de politie waren de in de woning aangetroffen attributen en chemicaliën, gelet op de daarop aangetroffen sporen, gebruikt. Daarom mocht worden aangenomen dat in het laboratorium daadwerkelijk harddrugs zijn geproduceerd, dat deze ook zijn verhandeld en dat - onder meer voor de aanvoer en afvoer - contacten zijn gelegd in het criminele circuit. Dat niet is waargenomen dat in de woning drugs werden verhandeld, laat

daarom onverlet dat de burgemeester ervan uit mocht gaan dat de woning bekend stond als drugspand. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat de burgemeester een sluiting van de woning voor de duur van zes maanden noodzakelijk mocht achten om de woning zichtbaar te onttrekken aan het criminele circuit en op die manier te voorkomen dat in de woning opnieuw drugs in handelshoeveelheden zouden worden geproduceerd en aanwezig zouden zijn. Daarbij mocht de burgemeester de lokale situatie betrekken, waarin er - zoals onbetwist is gesteld - sprake is van systematische drugshandel vanuit illegale verkooppunten. De sluiting is voorts niet in strijd met artikel 8, tweede lid, van het EVRM, aangezien de burgemeester deze noodzakelijk mocht achten ter voorkoming van strafbare feiten en ter bescherming van de rechten van anderen.

Het betoog faalt.

7. [appellante] betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de sluiting van de woning voor zes maanden niet is gebaseerd op een 'criminal charge' in de zin van artikel 6 van het EVRM. [appellante] voert aan dat de sluiting van de woning bijzonder grote gevolgen voor haar heeft, terwijl er bij gebreke van een 'loop' naar de woning of van overlast blijkbaar geen ander doel is dan leedtoevoeging. Zij verwijst naar de criteria waaraan het Gerechtshof Den Haag heeft getoetst in het arrest van 22 september 2014 (ECLI:NL:GHDHA:2014:3017), welk arrest door de Hoge Raad is bevestigd bij arrest van 3 maart 2015 (ECLI:NL:HR:2015:434).

7.1. Evenals de rechtbank ziet de Afdeling geen aanleiding om af te wijken van bestendige jurisprudentie waarin wordt overwogen dat een op artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet gebaseerd sluitingsbevel in beginsel geen punitieve sanctie is en niet is gebaseerd op een 'criminal charge' (bijvoorbeeld uitspraken van 14 september 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2464](#), en 3 februari 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:248](#)). Slechts indien het besluit tot toepassing van artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet verder zou strekken dan beëindiging en voorkoming van overtredingen van de Opiumwet, zou dat besluit niet meer uitsluitend het karakter van een herstelsanctie hebben, maar ook een leedtoevoegend karakter hebben en derhalve als een strafsanctie moeten worden aangemerkt. In hetgeen [appellante] aanvoert, heeft de rechtbank terecht geen grond gezien voor het oordeel dat een dergelijke situatie zich hier voordoet. Zoals hiervoor onder 6.2 is overwogen, mocht de burgemeester een sluiting voor een termijn van zes maanden noodzakelijk achten om de bekendheid als drugspand teniet te doen en herhaling van drugshandel te voorkomen.

7.2. In de door [appellante] aangedragen arresten van het Gerechtshof Den Haag en de Hoge Raad over het alcoholslotprogramma ziet de Afdeling geen aanleiding voor een ander oordeel. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 28 september 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2534](#)), heeft de Hoge Raad in het arrest van 3 maart 2015 niet meer overwogen dan dat bij de toen geldende Nederlandse regelgeving de strafvervolgning van een verdachte ter zake van het rijden onder invloed van alcoholhoudende drank in strijd is met de beginselen van een goede procesorde in die gevallen waarin de verdachte op grond van datzelfde feit de onherroepelijk geworden verplichting tot deelname aan het alcoholslotprogramma is opgelegd. Het ging hierbij om de uitzonderlijke situatie waarin twee procedures over een identieke verweten gedraging hun directe oorsprong vonden in hetzelfde feit met sterk gelijkende gevolgen. Dit heeft de Hoge Raad nadien bevestigd en geëxpliciteerd in het arrest van 3 november 2015, [ECLI:NL:HR:2015:3205](#).

Het betoog faalt.

8. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. C.J. Borman, voorzitter, en mr. R.J.J.M. Pans en mr. J.Th. Drop, leden, in tegenwoordigheid van mr. H. Herweijer, griffier.

w.g. Borman w.g. Herweijer
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 24 mei 2017

640.

BIJLAGE

Artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden luidt als volgt:

"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 13b, eerste lid, van de Opiumwet luidt als volgt:

"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."

Op lijst I bij de Opiumwet staat onder meer het middel amfetamine.

Voor de toepassing van artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet heeft de burgemeester de beleidsregels "Damoclesbeleid Lokalen en Woningen" vastgesteld.

Onder het kopje 'Algemeen' staat in onderdeel 6 en 7:

"6. Met betrekking tot de omschrijving van het "verkopen, afleveren, verstrekken dan wel daartoe aanwezig hebben" van verdovende middelen wordt aansluiting gezocht bij het gestelde daartoe in de Aanwijzing Opiumwet. Concreet betekent dit dat sprake is van een overtreding in de zin van dit beleid bij een hoeveelheid:

- harddrugs: meer dan 0,5 gram
- softdrugs: meer dan 5 gram
- hennepplanten: meer dan 5 planten.

7. Omstandigheden ten aanzien van handel:

Conform de hierna volgende beleidsregels wordt overgegaan tot een sluiting van de woning/het lokaal indien er sprake is van handel in verdovende middelen. Van handel wordt in ieder geval uitgegaan indien er sprake is van een meer dan geringe overstijging van de gebruikershoeveelheid verdovende middelen (zie de hierboven aangehaalde hoeveelheden die de Aanwijzing Opiumwet stelt). In het geval er sprake is van een geringe overstijging van de gebruikershoeveelheid drugs, moeten er andere indicatoren zijn die wijzen op handel. Daarbij kan worden gedacht aan (niet limitatief):

- contacten van dealers en klanten in/vanuit een woning/lokaal (het totaal aan handelingen valt onder 'verkoop', ook al vinden levering en/of betaling elders plaats);
- verklaringen van klanten en/of drugskoeriers die met drugs zijn onderschept;
- aanwezigheid van handelsattributen.

Indien er onvoldoende aanwijzingen zijn voor handel kan in concrete gevallen, waar het middel van sluiting niet adequaat of evenredig is, bekeken worden welke andere maatregel dan sluiting wordt opgelegd."

Onder het kopje 'Woningen' staat in onderdeel 1:

"Indien er sprake is van het verkopen, afleveren of verstrekken dan wel daartoe aanwezig zijn van verdovende middelen, wordt bij softdrugs de woning gesloten voor de duur van drie maanden en bij harddrugs wordt de woning gesloten voor de duur van zes maanden."