

ECLI

ECLI:NL:RVS:2023:1251

Datum uitspraak

29 maart 2023

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 22 juli 2019 heeft de burgemeester van Rotterdam gelast het pand aan de [locatie 1] en [locatie 2] in Rotterdam te sluiten voor de duur van zes maanden. De burgemeester heeft op basis van de bestuurlijke rapportage gelast het pand te sluiten voor de duur van zes maanden op grond van artikel 13b, eerste lid, aanhef en onder b, van de Opiumwet. [wederpartij] is enig aandeelhouder en bestuurder van [bedrijf A] die enig aandeelhouder en bestuurder is van [bedrijf B]. [bedrijf B] is een smartshop gevestigd aan de [locatie 1] en [locatie 2] in Rotterdam. Deze bestaat uit een winkel en een webshop. Uit de bestuurlijke rapportage van 29 april 2019 volgt dat een postorderbedrijf een pakket heeft onderschept dat afkomstig is van [bedrijf B] en onderweg was naar Spanje. In dit pakket waren 55 doosjes met ieder een gram hennep verpakt. De politie heeft vervolgens tijdens een doorzoeking op 5 maart 2019 in de winkel en opslagruimtes van [bedrijf B] stoffen en goederen aangetroffen. Het gaat onder meer om duizenden gripzakjes, verpakkingen waaronder ponypacks en vloeipapier en grote hoeveelheden hennepzaden, persen en geldtelmachines.

Volledige tekst

202108097/1/A3.

Datum uitspraak: 29 maart 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de burgemeester van Rotterdam,

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 16 november 2021 in zaak nr. 19/6477 in het geding tussen:

[wederpartij], wonend te Rotterdam,

en

de burgemeester.

Procesverloop

Bij besluit van 22 juli 2019 heeft de burgemeester gelast het pand aan de [locatie 1] en [locatie 2] in Rotterdam te sluiten voor de duur van zes maanden.

Bij besluit van 8 november 2019 heeft de burgemeester het door [wederpartij] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 16 november 2021 heeft de rechtbank het door [wederpartij] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 8 november 2019 vernietigd, het besluit van 22 juli 2019 herroepen en bepaald dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de burgemeester hoger beroep ingesteld.

[wederpartij] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak behandeld op de zitting van 7 september 2022, waar de burgemeester, vertegenwoordigd door mr. C.W. de Jong en mr. M.C. Rolle, en [wederpartij], bijgestaan door mr. T.P. van der Eerden, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [wederpartij] is enig aandeelhouder en bestuurder van [bedrijf A] die enig aandeelhouder en bestuurder is van [bedrijf B]. [bedrijf B] is een smartshop gevestigd aan de [locatie 1] en [locatie 2] in Rotterdam. Deze bestaat uit een winkel en een webshop. Uit de bestuurlijke rapportage van 29 april 2019 volgt dat een postorderbedrijf een pakket heeft onderschept dat afkomstig is van [bedrijf B] en onderweg was naar Spanje. In dit pakket waren 55 doosjes met ieder een gram hennep verpakt. De politie heeft vervolgens tijdens een doorzoeking op 5 maart 2019 in de winkel en opslagruimtes van [bedrijf B] stoffen en goederen aangetroffen. Het gaat onder meer om duizenden gripzakjes, verpakkingen waaronder ponypacks en vloeipapier en grote hoeveelheden hennepzaden, persen en geldtelmachines. De politie heeft in het kantoorgedeelte van de winkel verpakkingen van Mannitol, Inositol en Cafeïne aangetroffen.

De politie heeft hierna de burgemeester verzocht om een bestuurlijke maatregel te nemen en/of een officiële waarschuwing te geven. De burgemeester heeft op basis van de bestuurlijke rapportage gelast het pand te sluiten voor de duur van zes maanden op grond van artikel 13b, eerste lid, aanhef en onder b, van de Opiumwet. Volgens de burgemeester zijn de in de winkel aangetroffen stoffen en goederen afzonderlijk niet strafbaar, maar in onderlinge samenhang en gelet op de aard en de hoeveelheden kunnen deze stoffen en goederen volgens de burgemeester alleen bedoeld zijn voor het faciliteren van het gebruik, de verwerking, bereiding en het transport van en de handel in verdovende middelen. Gezien

de aard, de combinatie en hoeveelheid van de aangetroffen stoffen en goederen, en de samenhang daartussen, wist [wederpartij] of kon hij een ernstige reden hebben om te vermoeden dat de stoffen en goederen bestemd waren voor dat doel. Daarom is volgens de burgemeester sprake van voorbereidingshandelingen die strafbaar zijn op grond van artikel 10a van de Opiumwet. De belangen van [wederpartij] bij het openblijven van het pand wegen volgens de burgemeester niet op tegen de algemene belangen bij het sluiten van het pand. Het pand vormt een schakel in de productie en distributie van drugs en ligt in de wijk Feijenoord. Dit is een wijk die is aangewezen als veiligheidsrisicogebied waar veel geweldsincidenten met gebruik van vuurwapens en drugsdelicten hebben plaatsgevonden. Aangevallen uitspraak

2. De rechtbank heeft geoordeeld dat de burgemeester niet bevoegd was om op grond van artikel 13b van de Opiumwet het pand te sluiten. Volgens de rechtbank heeft de burgemeester niet aannemelijk gemaakt dat de gevonden stoffen en voorwerpen zullen worden gebruikt om strafbare voorbereidingshandelingen te plegen. De rechtbank acht het van belang dat het hier gaat om een smartshop. Zij overweegt onder verwijzing naar het arrest van het gerechtshof Den Haag van 13 februari 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:250, dat met het alleen aanwezig hebben van grote hoeveelheden van de middelen cafeïne, Mannitol en Inositol en verpakkingsmateriaal in een smartshop op zich niet vaststaat dat hiermee een andere dan een legale bestemming wordt nagestreefd en sprake is van strafbare voorbereidingshandelingen. Omdat het in de Opiumwet gaat om strafrechtelijke bepalingen, kan aan de toepassing daarvan in het strafrecht volgens de rechtbank niet zonder meer voorbij worden gegaan.

Verder kan volgens de rechtbank op grond van de aanwezigheid van de goederen zoals de geldtelmachines, de verpakkingen voor levensmiddelen met verborgen ruimtes, de vacuümmachines en het affiche met daarop mogelijkheden tot het kopen van grote persen met krikken ook redelijkerwijs niet worden aangenomen dat [wederpartij] wist of ernstige redenen had te vermoeden dat deze gebruikt zouden worden voor het plegen van strafbare voorbereidingshandelingen.

De gronden van het hoger beroep

3. De burgemeester betoogt onder verwijzing naar de totstandkomingsgeschiedenis van de Opiumwet en rechtspraak van de Afdeling dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat hij niet bevoegd was om het pand te sluiten. Volgens de burgemeester is aannemelijk dat de betrokkene wist of ernstige redenen had om te vermoeden dat de voorhanden stoffen en voorwerpen bestemd waren voor het bereiden, bewerken of vervaardigen van harddrugs en is voldoende gemotiveerd waarom de aangetroffen stoffen en voorwerpen vallen onder stoffen en voorwerpen zoals bedoeld in artikel 10a van de Opiumwet.

[wederpartij] is een professioneel verkoper van de stoffen en goederen met de kennis daarover en is in aanraking gekomen met politie of justitie in verband met de Opiumwet. Hij werpt volgens de burgemeester geen enkele drempel op om te voorkomen dat de goederen die hij verkoopt, worden gebruikt voor drugshandel. Volgens de burgemeester is [bedrijf B] gericht op het faciliteren van gebruik, handel, bereiding, vervaardiging, verwerking en bewerking van harddrugs. De aangetroffen stoffen kunnen, ook als sprake kan zijn van een legale toepassing daarvan, als stof als bedoeld in artikel 13b van de Opiumwet worden aangemerkt, omdat de stoffen als versnijdingsmiddel kunnen worden aangewend. Volgens de burgemeester gaat het naast de hoeveelheid, ook om de combinatie van goederen en stoffen die is aangetroffen.

Wettelijk kader

4. Artikel 2 van de Opiumwet luidt: "Het is verboden een middel als bedoeld in de bij deze wet behorende lijst I respectievelijk lijst II dan wel aangewezen krachtens artikel 3a, vijfde lid:

A. binnen of buiten het grondgebied van Nederland te brengen;

B. te telen, te bereiden, te bewerken, te verwerken, te verkopen, af te leveren, te verstrekken of te vervoeren;

C. aanwezig te hebben;

D. te vervaardigen."

Artikel 10, vierde lid, luidt: "Hij die opzettelijk handelt in strijd met het in artikel 2 onder B of D, gegeven verbod, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie."

Artikel 10, vijfde lid, luidt: "Hij die opzettelijk handelt in strijd met een in artikel 2 onder A, gegeven verbod, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of geldboete van de vijfde categorie."

Artikel 10a, luidt: "Hij die om een feit, bedoeld in het vierde of vijfde lid van artikel 10, voor te bereiden of te bevorderen:

3. voorwerpen, vervoermiddelen, stoffen, gelden of andere betaalmiddelen voorhanden heeft, waarvan hij weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat zij bestemd zijn tot het plegen van dat feit, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie."

Artikel 13b, eerste lid, luidt: "De burgemeester is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang indien in een woning of lokaal of op een daarbij behorend erf:

[...]

b. een voorwerp of stof als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onder 3°, of artikel 11a voorhanden is."

De beoordeling van de gronden van het hoger beroep

5. In geschil is of de burgemeester bevoegd was om het pand te sluiten.

5.1. De Afdeling overweegt hierover het volgende. Zoals overwogen in de uitspraak van de Afdeling van 31 augustus 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:2523](#), volgt uit de tekst van artikel 13b, eerste lid, aanhef en onder b, van de Opiumwet dat bij de vraag of de burgemeester op grond van die bepaling bevoegd is op te treden, het erom gaat dat in het pand voorwerpen of stoffen aanwezig zijn die bestemd zijn voor onder meer het telen of bereiden van drugs. Ook als alleen een deel van de voorwerpen voorhanden is die nodig zijn om (hard)drugs te vervaardigen, dan kan de burgemeester bevoegd zijn, mits de voorhanden voorwerpen daartoe bestemd zijn. Zoals ook volgt uit de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 13b, eerste lid, aanhef en onder b, van de Opiumwet (Kamerstukken II 2016/17, 34 763, nr. 3, p. 3), is van belang of het pand een schakel vormt in de productie of distributie van drugs. De wetgever heeft met de uitbreiding van artikel 13b van de Opiumwet naar het bepaalde in artikel 11a bewerkstelligd dat de sluitingsbevoegdheid ook geldt in het geval in een pand strafbare voorbereidingshandelingen als bedoeld in dat artikel plaatsvinden. Sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet beoogt het beëindigen of opheffen van zulke locaties en betreft

blijkens de totstandkomingsgeschiedenis van dat artikel een pandgerichte aanpak (Kamerstukken II 2016/17, 34 763, nr. 3, blz. 2). Het is dus de bedoeling van de wetgever geweest om de sluitingsbevoegdheid te koppelen aan wat in een pand aan aanwezige stoffen en voorwerpen is aangetroffen. Artikel 11a van de Opiumwet ziet op de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen voor onder meer het telen of bereiden van drugs en betreft, gelet op de redactie van dat artikel, een persoonsgerichte aanpak. Dat verschil tussen een pandgerichte (bestuurlijke) en een persoonsgerichte (strafrechtelijke) aanpak komt terug in de redactie van beide bepalingen. Anders dan artikel 11a van de Opiumwet richt artikel 13b, eerste lid, aanhef en onder b, van de Opiumwet zich niet tot een persoon. Het is dus voor de vraag of zich een situatie voordoet als is omschreven in artikel 13b, eerste lid, aanhef en onder b, van de Opiumwet, niet van belang of de aangeschreven persoon zelf wist of een ernstig vermoeden had dat de aangetroffen voorwerpen bestemd waren voor drugshandel.

In de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 13b, aanhef en onder b, is hierover vermeld dat het inherent is aan de keuze om (een deel van de) strafbare voorbereidingshandelingen onder de reikwijdte van artikel 13b te brengen dat de burgemeester voldoende aannemelijk moet kunnen maken dat ook aan het subjectieve bestanddeel van die strafbare feiten is voldaan. Kenmerk van die strafbare feiten is namelijk dat op zichzelf legale gedragingen toch strafbaar zijn vanwege de intentie waarmee ze verricht worden. Die aannemelijkheid kan worden gebaseerd op de feitelijke omstandigheden zoals die door de politie zijn vastgesteld (Kamerstukken II 2016/17, 34 763, nr. 3, blz. 6). Het gaat erom of de in het pand aangetroffen stoffen of voorwerpen, eventueel in combinatie met andere feitelijke omstandigheden, de conclusie rechtvaardigen dat sprake is van een verboden voorbereidingshandeling (Kamerstukken II 2017/18, 34 763, nr. 6, blz. 6).

Uit het vorenstaande volgt dat het subjectieve bestanddeel

"weet of ernstige reden heeft om te vermoeden" uit artikel 11a voor de toepassing van de sluitingsbevoegdheid op basis van de feitelijke situatie ter plaatse kan worden vastgesteld. Dit betekent dat de burgemeester bevoegd is een pand te sluiten, als hij op basis van de feitelijke situatie voldoende aannemelijk maakt dat er in het pand voorwerpen of stoffen aanwezig waren waarvan kan worden geweten of ernstig worden vermoed dat deze bestemd waren voor drugshandel. Hij hoeft dus niet aannemelijk te maken dat de aangeschreven persoon zelf wetenschap of een ernstig vermoeden had dat de in het pand aanwezige stoffen of voorwerpen bestemd zijn voor onder meer het telen of bereiden van drugs. Of de aangeschreven persoon wetenschap had, en of deze verwijtbaar heeft gehandeld, kan wel relevant zijn bij de vraag of de burgemeester van zijn sluitingsbevoegdheid gebruik mocht maken.

Deze overwegingen uit de uitspraak van de Afdeling van 31 augustus 2022 zijn ook relevant voor de toepassing van 13b van de Opiumwet als het gaat om voorbereidingshandelingen als bedoeld in 10a van de Opiumwet. Ook dan zal het gaan om de vraag of de feitelijke situatie zo is dat er in het pand voorwerpen of stoffen aanwezig waren waarvan kan worden geweten of ernstig worden vermoed dat deze bestemd waren voor drugshandel.

5.2. Het vorenstaande betekent voor deze zaak dat de rechtbank bij de beantwoording van de vraag of de burgemeester bevoegd was tot sluiting ten onrechte van belang heeft geacht of [wederpartij] wist of ernstige reden had te vermoeden dat de aangetroffen goederen bestemd zijn voor het telen, bereiden, bewerken, verwerken, verkopen, afleveren, verstrekken, vervoeren, aanwezig hebben of vervaardigen van harddrugs. De burgemeester

heeft onder verwijzing naar de bestuurlijke rapportage op basis van de feitelijke situatie aannemelijk gemaakt dat er in het pand goederen aanwezig waren waarvan kan worden geweten of ernstig worden vermoed dat deze daarvoor bestemd waren. Uit de bestuurlijke rapportage blijkt dat de politie in het pand aan de [locatie 1]/[locatie 2] onder meer een groot aantal vitrines met geldtelmachines, versnijdingsmiddel en verpakkingen voor levensmiddelen met verborgen ruimtes heeft aangetroffen. Verder zijn duizenden gripzakjes, ponypacks, verpakkingen vloeipapier en vacuümmachines en in het kantoor tientallen verpakkingen van de versnijdingsmiddelen Mannitol, Inositol en Cafeïne aangetroffen. Ook is een affiche aangetroffen met daarop mogelijkheden tot het kopen van grote persen met krikken die gebruikt kunnen worden voor het verpakken en persen van verdovende middelen. De goederen zijn, gelet op de combinatie ervan, de ter plekke aangetroffen situatie in het pand en de aard en hoeveelheid van de stoffen, bestemd voor de handel in harddrugs. Uit goederen als de geldtelmachines blijkt bovendien dat de burgemeester zich terecht op het standpunt stelt dat de bedrijfsvoering van [bedrijf B] niet alleen is gericht op de drugsgebruiker maar ook op de handelaar in drugs.

5.3. Anders dan in het arrest van het Gerechtshof van Den Haag van 13 februari 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:250, waar [wederpartij] naar verwijst, gaat het in het geval van [bedrijf B] niet alleen om de aanwezigheid van versnijdingsmiddelen Mannitol, Inositol en Cafeïne, maar ook om de combinatie met andere goederen als in het bijzonder de verpakkingen met verborgen ruimtes en een groot aantal vitrines met onder meer geldtelmachines. Gelet op deze goederen in het bijzonder wordt [wederpartij] bovendien niet gevolgd in het betoog dat [bedrijf B] een gewone smartshop is waarin zich voedingssupplementen bevinden. Ook wordt hij niet gevolgd in zijn betoog dat de versnijdingsmiddelen Mannitol, Inositol en Cafeïne worden verkocht als voedingssupplementen in hoeveelheden van niet meer dan 100 gram en de geldtelmachines, verpakkingen met verborgen ruimtes en vacuümmachines apart aan klanten worden verkocht.

5.4. De Afdeling volgt de lezing door [wederpartij] van de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) van de Wijziging van de Opiumwet (Kammerstukken II 2016/2017, 34 763, nr. 3) niet. Anders dan hij betoogt, moet de MvT niet zo worden gelezen dat de burgemeester alleen gebruik mag maken van zijn bevoegdheid tot sluiting wanneer evident kan worden gesproken van drugscriminaliteit. Zoals hiervoor is overwogen, gaat het om - kort gezegd - strafbare voorbereidingshandelingen. De door [wederpartij] bedoelde passage uit de wetgeschiedenis is niet meer dan een voorbeeld van drugscriminaliteit in een pand dat de uitbreiding van de sluitingsbevoegdheid van de burgemeester volgens de wetgever noodzakelijk maakt.

5.5. Wat [wederpartij] heeft aangevoerd over de spanning tussen het bestuursrecht en het strafrecht, zijn verleden met de politie en het Openbaar Ministerie en het uitblijven van inbeslagname door de politie van in de winkel aangetroffen goederen en strafrechtelijke vervolging, slaagt niet. Een strafrechtelijke veroordeling voor het plegen van strafbare voorbereidingshandelingen moet steunen op wettig en overtuigend bewijs dat betrekking heeft op de persoon van de veroordeelde en is bovendien onderhevig aan afwegingen over het stellen van prioriteiten in opsporing en vervolging. De sluitingsbevoegdheid van de burgemeester ingevolge artikel 13b van de Opiumwet heeft betrekking op de feitelijke situatie in het pand en de voorwerpen en stoffen die daar zijn aangetroffen en vereist een bestuurlijke beoordeling. Omdat voor het sluiten van het pand niet is vereist dat de schuld van [wederpartij] wordt vastgesteld, is ook geen sprake van het schenden van de onschuldpresumptie.

5.6. Gelet op het voorgaande was de burgemeester ingevolge artikel 13b, eerste lid, aanhef en onder b, van de Opiumwet bevoegd het pand te sluiten.

5.7. Het betoog slaagt.

Conclusie hoger beroep

6. Het hoger beroep van de burgemeester is gegrond. De aangevallen uitspraak moet worden vernietigd. Doende wat de rechtbank zou moeten doen, zal de Afdeling hierna de beroepsgronden van [wederpartij] bespreken voor zover deze nog niet zijn besproken. Het gaat daarbij om de vraag of de burgemeester, hoewel bevoegd om het pand te sluiten, in dit geval tot sluiting mocht overgaan.

De gronden van het beroep

7. [wederpartij] betoogt dat de sluiting in strijd is met het beginsel van proportionaliteit en subsidiariteit en het evenredigheidsbeginsel in de zin van artikel 3:4, tweede lid, en artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), omdat sluiting niet noodzakelijk was. Hij kon zijn bedrijfsvoering namelijk nog 4,5 maanden voortzetten, voordat de sluiting plaatsvond. De politie is niet tot aanhouding overgegaan. Ook heeft geen inbeslagname van goederen plaatsgevonden, terwijl voorwerpen waarvan redelijkerwijs verwacht wordt dat deze bestemd zijn voor strafbare handelingen in beslag genomen moeten worden om onttrokken te zijn aan het verkeer. Gelet hierop had het in de rede gelegen dat de burgemeester [wederpartij] zou informeren over welke goederen in welke hoeveelheid niet verkocht mogen worden en hem een waarschuwing had gegeven, voordat tot sluiting wordt overgegaan. Verder moet volgens [wederpartij] worden meegewogen dat de burgemeester de bevoegdheid van artikel 13b, eerste lid, aanhef en onder b, van de Opiumwet pas sinds 1 januari 2019 heeft. Het was nog onduidelijk hoe de uitwerking van het subjectieve element dat de betrokkene de wetenschap of een ernstige reden om te vermoeden moet hebben ging uitkristalliseren in de rechtspraak. Ten slotte voert [wederpartij] aan dat de onevenredigheid zit in de financiële gevolgen voor hem en [bedrijf B] gelet op de verkoop in de winkel die voor 50% deel uitmaakt van de totale omzet. Het gaat daarbij om kosten voor personeel en de huur en hypotheek van de opslaglocaties.

Beoordeling van de gronden van het beroep

Noodzaak van de sluiting

8. 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. Aan de hand van de ernst en omvang van de overtreding moet worden beoordeeld of sluiting van een pand noodzakelijk is ter bescherming van het woon- en leefklimaat bij het pand en het herstel van de openbare orde.

8.1. De burgemeester heeft de sluiting gebaseerd op de bestuurlijke rapportage. Zoals hiervoor is overwogen, zijn een groot aantal vitrines met geldtelmachines, versnijdingsmiddel en verpakkingen levensmiddelen met verborgen ruimtes aangetroffen. Verder zijn duizenden gripzakjes, ponypacks, verpakkingen vloeipapier, en vacuümmachines en in het kantoor tientallen verpakkingen van de versnijdingsmiddelen Mannitol, Inositol en Cafeïne aangetroffen. Omdat de burgemeester op basis van de bestuurlijke rapportage aannemelijk mocht achten dat de activiteiten in het pand waren gericht op het faciliteren van - kort gezegd - de drugshandel mocht hij sluiting in dit geval noodzakelijk achten. Hierbij heeft hij ook belang mogen toekennen aan het feit dat het pand in de kwetsbare wijk Feijenoord ligt.

Het tijdsverloop tussen de vondst van de aangetroffen voorwerpen op 5 maart 2019 en het

besluit tot sluiting van 22 juli 2019 is niet zo lang dat een sluiting geen doel meer zou dienen. Bovendien heeft het tijdsverloop ook te maken met de tijd die het kost de besluitvorming zorgvuldig voor te bereiden door het voornemen tot sluiting, de gelegenheid die aan [wederpartij] is geboden om daar zijn zienswijze op te geven en de voorbereiding van het uiteindelijke besluit tot sluiting.

Evenwichtigheid van de sluiting

9. Als de burgemeester zich redelijkerwijs op het standpunt heeft kunnen stellen dat sluiting van het pand noodzakelijk is, dan moet hij zich ervan vergewissen dat de duur van de sluiting evenwichtig is. Dat moet ook als de duur in overeenstemming is met de duur die volgt uit een beleidsregel. In de overzichtsuitspraak van de Afdeling van 28 augustus 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:2912](#), 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 het pand en de mogelijkheid om weer van het pand gebruik te kunnen maken. De nadelige gevolgen van de sluiting moeten worden afgewogen tegen de omstandigheden die ertoe hebben geleid dat de burgemeester een sluiting noodzakelijk mocht vinden. Een sluiting met veel nadelige gevolgen is niet per definitie onevenwichtig.

9.1. De burgemeester heeft voor het bepalen van de duur van de sluiting aansluiting gezocht bij de Beleidslijn bestuurlijke handhaving artikel 13b Opiumwet Rotterdam 2019. Volgens het beleid wordt bij een sluiting in beginsel uitgegaan van een sluitingsperiode van zes maanden.

In dit geval hoefde de burgemeester geen gronden aanwezig te achten voor een kortere duur van de sluiting of het volstaan met een waarschuwing. Gezien de grote hoeveelheden aan in het pand aan de [locatie 1]/[locatie 2] aangetroffen stoffen en goederen, de aard ervan en de in de bestuurlijke rapportage omschreven wijze van bedrijfsvoering mocht de burgemeester ervan uitgaan dat [wederpartij] verwijtbaar heeft gehandeld. Bovendien zijn in de opslagplaatsen ook goederen aangetroffen die te maken hebben met (het faciliteren van) handel, zoals grote hoeveelheden persen, mallen, zwarte sporttassen, geldtelmachines en weegschalen die zijn verhuuld als cd-hoesjes en computermuizen. Verder is op de website van [bedrijf B] een thema aangetroffen met tips over het verbergen van goederen en stash - wat straattaal is voor drugs - en andere informatie over het kweken van hennep en het maken van hasj. Daar komt bij dat - los van de vraag of de vondst tot een strafrechtelijke veroordeling heeft geleid - [wederpartij] als professioneel verkoper eerder te maken heeft gehad met onderzoek naar zijn smartshop in verband met mogelijke overtredingen van de Opiumwet. In dit geval kan dan ook niet worden volgehouden dat voor [wederpartij] onduidelijk was dat hij risico liep op het sluiten van het pand.

De overige financiële gevolgen, bestaande uit het verlies van inkomsten uit de smartshop, maken de sluitingsduur ook niet onevenwichtig en zijn het logische gevolg van de sluiting en de risico's die [wederpartij] heeft genomen.

10. Omdat de sluiting noodzakelijk en evenwichtig was, is de Afdeling van oordeel dat de besluitvorming niet in strijd is met het evenredigheidsbeginsel van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb. De nadelige gevolgen van de sluiting zijn niet onevenredig in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

11. De betogen slagen niet.

12. Het beroep is ongegrond.

Conclusie

13. De Afdeling zal het hoger beroep van de burgemeester gegrond verklaren, de aangevallen uitspraak vernietigen en het beroep ongegrond verklaren.

14. De burgemeester hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 16 november 2021 in zaak nr. 19/64779;

III. verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. G.T.J.M. Jurgens, voorzitter, en mr. C.J. Borman en mr. J. Gundelach, leden, in tegenwoordigheid van mr. S. Langeveld-Mak, griffier.

w.g. Jurgens
voorzitter

w.g. Langeveld-Mak
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 29 maart 2023

317-898