

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:2923

Datum uitspraak

16 juli 2025

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 8 december 2021 heeft de burgemeester van Maastricht de woning aan de [locatie] in Maastricht voor drie maanden gesloten. [appellant] huurde de woning aan de [locatie] in Maastricht. Naar aanleiding van een binnengekomen melding van energieleverancier Enexis heeft de politie op 3 augustus 2021 een onderzoek in de woning ingesteld. In de daarover op ambtseed opgemaakte sluitingsrapportage van 21 augustus 2021 staat dat in de woning in twee kamers een inrichting bestemd voor de kweek van hennepplanten werd aangetroffen. In de ene kamer werden 60 hennepplanten aangetroffen en in de andere 64. Uit onderzoek bleek dat de stroom illegaal werd afgenomen. De burgemeester heeft met het besluit van 8 december 2021 besloten om de woning op grond van artikel 13b van de Opiumwet en overeenkomstig het Damoclesbeleid Lokalen en Woningen 2019 Artikel 13b Opiumwet voor drie maanden te sluiten. Volgens de burgemeester gaat het om een ernstig geval dat een zichtbaar en effectief optreden tegen drugshandel noodzakelijk maakt. De woning maakt deel uit van het criminele circuit en met de sluiting wordt de woning daaraan onttrokken.

Volledige tekst

202204726/1/A3.

Datum uitspraak: 16 juli 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

I. de burgemeester van Maastricht,

II. [appellant], wonend te Maastricht,

appellanten,

tegen de mondelinge uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Limburg (hierna: de rechtbank) van 20 juni 2022 in zaken nrs. 22/1154 en 22/1155 in het geding tussen:

[appellant]

en

de burgemeester.

Procesverloop

Bij besluit van 8 december 2021 heeft de burgemeester de woning aan de [locatie] in Maastricht voor drie maanden gesloten.

Bij besluit van 12 april 2022 heeft de burgemeester het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en besloten om de sluiting van de woning te effectueren op 3 juni 2022.

Bij mondelinge uitspraak van 20 juni 2022 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 12 april 2022 vernietigd, het besluit van 8 december 2021 herroepen en bepaald dat haar uitspraak in de plaats treedt van het besluit van 12 april 2022.

Tegen deze uitspraak heeft de burgemeester hoger beroep ingesteld. [appellant] heeft incidenteel hoger beroep ingesteld.

[appellant] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De burgemeester heeft een zienswijze gegeven.

De burgemeester heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting van 28 mei 2024 behandeld, waar de burgemeester, vertegenwoordigd door mr. C.M.J.J. Erdkamp, en [appellant], vertegenwoordigd door mr. J.I.T. Sopacua, advocaat te Rotterdam, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant] huurde de woning aan de [locatie] in Maastricht. Naar aanleiding van een binnengekomen melding van energieleverancier Enexis heeft de politie op 3 augustus 2021 een onderzoek in de woning ingesteld. In de daarover op ambtseed opgemaakte sluitingsrapportage van 21 augustus 2021 staat dat in de woning in twee kamers een inrichting bestemd voor de kweek van hennepplanten werd aangetroffen. In de ene kamer werden 60 hennepplanten aangetroffen en in de andere 64. Uit onderzoek bleek dat de stroom illegaal werd afgenomen.

Wat heeft de burgemeester besloten?

2. De burgemeester heeft met het besluit van 8 december 2021 besloten om de woning op grond van artikel 13b van de Opiumwet en overeenkomstig het Damoclesbeleid Lokalen en

Woningen 2019 Artikel 13b Opiumwet voor drie maanden te sluiten. Volgens de burgemeester gaat het om een ernstig geval dat een zichtbaar en effectief optreden tegen drugshandel noodzakelijk maakt. De woning maakt deel uit van het criminele circuit en met de sluiting wordt de woning daaraan onttrokken. Daarmee geeft hij een duidelijk signaal dat de illegale handel in drugs niet wordt geaccepteerd en dat daartegen wordt opgetreden. Daarbij is volgens de burgemeester ook van belang dat de woning ligt in een voor drugscriminaliteit kwetsbare omgeving. Met de sluiting wordt de 'loop' naar het pand eruit gehaald en wordt het woon- en leefklimaat en de openbare orde in de omgeving van de woning hersteld. Het door [appellant] tegen de sluiting gemaakte bezwaar heeft de burgemeester met het besluit van 12 april 2022 ongegrond verklaard. Met dat besluit heeft hij bepaald dat de woning gesloten wordt per 3 juni 2022. Wat heeft de rechtbank geoordeeld?

3. Volgens de rechtbank had de burgemeester ten tijde van het besluit op bezwaar van 12 april 2022 moeten volstaan met een minder vergaande maatregel dan sluiting van de woning. De redenen die de rechtbank daaraan ten grondslag legt zijn het tijdsverloop en het feit dat de woning feitelijk alleen wordt gesloten wegens de signaalfunctie. De overtreding was op 3 augustus 2021 namelijk al beëindigd door de ontmanteling van de hennepkwekerij. Hoewel dat een ernstige overtreding was, vormt dat op zichzelf geen rechtvaardiging voor een sluiting tien maanden later. In de tussenliggende periode is er niets gebeurd. Gelet op die omstandigheden ligt het zonder nadere motivering niet voor de hand dat de woning, als die niet gesloten wordt, in de periode juni tot en met augustus 2022 wel opnieuw gebruikt zou worden voor drugscriminaliteit. Het verhinderen dat de woning nog langer of opnieuw wordt gebruikt voor illegale doeleinden of het laten wederkeren van de rust en het voorkomen van verdere aantasting van het woon- en leefklimaat spelen in dit geval dus geen rol. De signaalfunctie zou vooral moeten zijn gelegen in het doorbreken van de bekendheid van de woning in het drugscircuit. Een bestuursrechtelijke herstelsanctie is immers niet primair bedoeld om als afschrikking te dienen, maar moet gericht zijn op herstel in de oorspronkelijke dan wel rechtmatige toestand en/of het voorkomen van herhaling. De situatie is in dit geval al hersteld en voor rechtvaardiging van sluiting ter voorkoming van herhaling is gezien het tijdsverloop in deze zaak meer nodig dan de stelling dat de beëindigde overtreding ernstig was en dat de woning in een voor drugscriminaliteit gevoelige wijk ligt. Woningsluiting krijgt in deze omstandigheden eerder een soort 'schandpaalfunctie' dan een herstelfunctie. In de situatie waarin de woning tien maanden gewoon 'open' is geweest, daarna drie maanden gesloten wordt en dan weer opengaat, ziet de rechtbank geen reden voor sluiting. De rechtbank heeft het beroep daarom gegrond verklaard, het besluit van 12 april 2022 vernietigd en het besluit van 8 december 2021 herroepen.

Waarom is de burgemeester het niet eens met de uitspraak?

4. De burgemeester betoogt dat het nog steeds noodzakelijk was om de woning te sluiten om duidelijk te maken dat de woning aan het criminele circuit wordt onttrokken. De rechtbank heeft dat volgens hem niet onderkend en een verkeerde toetsingsmaatstaf gehanteerd. De burgemeester heeft daarbij verwezen naar de uitspraak van de Afdeling van 8 december 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:2756](#). In die uitspraak heeft de Afdeling overwogen dat als een burgemeester een woning nog niet feitelijk heeft gesloten en daar nog wel toe wil overgaan, hij opnieuw een beoordeling moet maken van de noodzaak van het alsnog sluiten als meer dan één jaar is verstreken sinds de datum dat de sluiting volgens het bestuursdwangsbesluit in zou zijn gegaan. In deze zaak is er nog geen jaar verstreken, zodat hij geen nadere beoordeling hoeft te maken of hij de beoogde doelen ook met een minder ingrijpend middel dan sluiting zou kunnen bereiken. De rechtbank heeft de rechtmatigheid

daarbij ten onrechte niet getoetst naar het moment van het nemen van het primaire besluit en het besluit op bezwaar. Verder is niet alleen de signaalfunctie naar het criminele circuit van belang, maar ook de signaalfunctie richting de buurt dat handel in verdovende middelen niet wordt getolereerd en dat de overheid daartegen optreedt. Daarmee wordt beoogd het woon- en leefklimaat te herstellen en herhaling van de overtreding van artikel 13b van de Opiumwet te voorkomen. Juist in een gemeente als Maastricht met verschillende drugsmarkten is dit extra van belang. De inbreuk op de openbare orde wordt ter plaatse niet reeds ongedaan gemaakt met de ontmanteling van de hennepkwekerij. Daarvoor is een zichtbare sluiting nodig, aldus de burgemeester. Voor zover aan de evenwichtigheid wordt toegekomen, is er volgens de burgemeester sprake van verwijtbaarheid aan de kant van [appellant]. Hij heeft twee kamers onderverhuurd en hij heeft geen toezicht gehouden. Bij de beoordeling van de evenwichtigheid telt dat zwaar, aldus de burgemeester. Waarom is [appellant] het niet eens met de uitspraak?

5. [appellant] heeft voorwaardelijk incidenteel hoger beroep ingesteld voor het geval dat de Afdeling het hoger beroep van de burgemeester gegrond verklaart. [appellant] betoogt dat er geen sprake is van een handelshoeveelheid hennepplanten in de woning. De sluitingsrapportage die de burgemeester aan zijn besluit ten grondslag heeft gelegd, is daarvoor te summier. Die rapportage is te weinig onderbouwd met objectieve bewijsstukken. Verder betoogt [appellant] dat de sluiting voor drie maanden onevenredig is, omdat de burgemeester alleen naar zijn beleid heeft verwezen. De burgemeester had moeten afwegen of hij niet met een kortere sluiting had kunnen volstaan. De rechtbank heeft dat niet onderkend. Ten slotte heeft de burgemeester zich niet voldoende ingespannen om te voorkomen dat [appellant] op straat zou komen te staan. Hij heeft niet geïnformeerd naar de gevolgen van de sluiting, zoals ontbinding van de huurovereenkomst en de plaatsing op een zwarte lijst. De rechtbank heeft niet onderkend dat de besluitvorming daardoor onzorgvuldig en onvoldoende gemotiveerd is, aldus [appellant].

Beoordeling van het hoger beroep

6. In haar uitspraak van 16 juli 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:2922](#), heeft de Afdeling de uitgangspunten weergegeven waarvan zij zal uitgaan bij haar beoordeling van besluiten op grond van artikel 13b van de Opiumwet. De Afdeling verwijst voor deze uitgangspunten daarom naar die uitspraak en zal deze hanteren bij de beoordeling van het hoger beroep.

7. Op grond van artikel 13b, eerste lid, aanhef en onder a, van de Opiumwet is de burgemeester bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang 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. De last onder bestuursdwang is een herstelmaatregel, in dit geval met als doel het beëindigen van de geconstateerde overtreding van de Opiumwet, het tenietdoen van de gevolgen daarvan en het voorkomen van verdere overtredingen van de Opiumwet, steeds in of vanuit de woning. Deze maatregel houdt doorgaans in dat een woning voor een bepaalde duur wordt gesloten. Tijdsverloop tussen enerzijds het constateren van de overtreding en anderzijds het tijdstip waarop de burgemeester ingevolge zijn besluitvorming tot sluiting overgaat, kan ertoe leiden dat sluiting van een woning 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. Door tijdsverloop kan zich immers de situatie voordoen dat de onrechtmatige situatie al is hersteld en beëindiging van de overtreding en de negatieve effecten daarvan en het voorkomen van herhaling niet meer aan de orde zijn of niet meer in die mate dat de woning moet worden gesloten. Aan wie het tijdsverloop te wijten is, is niet relevant. Zowel in het primaire besluit, de beslissing

op bezwaar als een eventueel nader genomen besluit zal de burgemeester moeten beoordelen of sluiting op het tijdstip dat hem ingevolge deze besluitvorming voor ogen staat, gelet op het tijdsverloop in samenhang gezien met de overige omstandigheden van het geval, een geschikt middel is en zo ja, of sluiting noodzakelijk is. Als de burgemeester de beoogde doelen niet meer kan bereiken omdat de situatie al is hersteld, is sluiting ongeschikt. In het geval de burgemeester zijn doelen nog wel kan bereiken, dient hij de noodzaak van de sluiting te beoordelen. Hiertoe moet de burgemeester beoordelen of hij, gegeven zijn bevoegdheid om bestuursdwang uit te oefenen, met een minder ingrijpend middel had kunnen en dus ook moeten volstaan, omdat het beoogde doel ook daarmee had kunnen worden bereikt. Als de burgemeester het beoogde doel met een minder ingrijpend middel dan sluiting kan bereiken, is sluiting niet noodzakelijk. Een minder ingrijpend middel dan woningsluiting is het opleggen van een last onder dwangsom of het geven van een waarschuwing.

7.1. De politie heeft de hennepkwekerij op 3 augustus 2021 in de woning aangetroffen. De woning is tot aan het besluit op bezwaar op 12 april 2022 feitelijk niet gesloten geweest, onder andere wegens een uitspraak van de voorzieningenrechter van 25 januari 2022, zaak nr. 21/3353. In het besluit op bezwaar staat dat de burgemeester heeft besloten om de sluiting van de woning op 3 juni 2022 te effectueren. Dat is tien maanden nadat de hennepkwekerij is aangetroffen. Ter onderbouwing van de sluiting heeft de burgemeester in zijn besluit op bezwaar erop gewezen dat het gaat om een ernstige overtreding. Daarom mag volgens de burgemeester aangenomen worden dat de woning een rol vervult in de keten van drugshandel en is alleen al om die reden sluiting noodzakelijk. Daarnaast heeft hij erop gewezen dat het feit dat er geen meldingen over loop of overlast zijn niet wil zeggen dat er niet daadwerkelijk loop is geweest, dat er sprake is van gevaarstelling door het verkrijgen van stroom door diefstal en dat de woning ligt in een voor drugscriminaliteit kwetsbare wijk. De burgemeester acht daarbij van belang dat hij met het sluiten van de woning een signaal afgeeft dat hij drugscriminaliteit niet accepteert en dat hij daartegen optreedt.

7.2. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de door de burgemeester genoemde doelen onvoldoende zijn om de woning na tien maanden nog te sluiten. De ernst van de overtreding op zichzelf is daarvoor onvoldoende. De overtreding is immers op 3 augustus 2021 geëindigd, doordat de kwekerijen toen zijn ontmanteld. Niet in geschil is dat de sluitingsrapportage die aan de besluitvorming van de burgemeester ten grondslag ligt zeer summier is. Daaruit blijkt enkel van de aangetroffen hennepplanten op de twee kamers, de mededeling van Enexis dat de stroom illegaal werd verkregen en een korte verklaring van [appellant]. Er is verder niets bekend of vermeld over de impact van de overtreding op de omgeving, over de inrichting en de professionaliteit van de kwekerij of enig ander aanknopingspunt voor het kunnen beoordelen van de concrete omstandigheden van dit geval in relatie tot de met de sluiting van de woning beoogde doelen. Doordat ingevolge de beslissing op bezwaar de sluiting van de woning in dit geval pas tien maanden na het constateren van de overtreding plaats zou vinden en er in die periode niets relevant is voorgevallen, mag - bij gebrek aan verdere aanknopingspunten over de concrete omstandigheden van dit geval - verondersteld worden dat door dit tijdsverloop de situatie ter plaatse al is hersteld en de negatieve effecten van de overtreding, waaronder de mogelijke rol van de woning in het criminele drugscircuit, ongedaan gemaakt zijn. Dit maakt het middel van sluiting niet meer geschikt om de beoogde doelen te bereiken. Voor zover de burgemeester met de sluiting van de woning een signaal naar de buurt wil afgeven, heeft de rechtbank terecht overwogen dat een bestuursrechtelijke herstelsanctie niet bedoeld is om als afschrikking te dienen of uitsluitend nog om uit te dragen dat de burgemeester handhavend optreedt. Dat betekent dat in dit geval moet worden geoordeeld dat het middel

van de sluiting niet meer geschikt was om de beoogde doelen te bereiken.

7.3. De verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 8 december 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:2756](#), onder 5, kan de burgemeester niet baten. Uit die uitspraak volgt dat als de burgemeester een pand nog niet feitelijk heeft gesloten en daar nog wel toe wil overgaan, hij opnieuw een beoordeling moet maken van de geschiktheid en 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. Deze beoordeling van de geschiktheid en noodzaak om na het verstrijken van meer dan een jaar als hiervoor aangegeven alsnog te sluiten, is volgens die uitspraak een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht. Wat in die uitspraak is overwogen, laat onverlet dat de burgemeester zijn primaire besluit, beslissing op bezwaar of een eventueel nader genomen besluit moet nemen met inachtneming van het kader dat hiervoor onder 7 uiteengezet is.

Het betoog slaagt niet.

8. Het hoger beroep van [appellant] is ingesteld onder de voorwaarde dat het hoger beroep van de burgemeester tegen de uitspraak van de rechtbank gegrond wordt verklaard. Het hoger beroep van de burgemeester is gelet op het voorgaande ongegrond, waardoor de voorwaarde niet is vervuld en het incidenteel hoger beroep van [appellant] vervalt. Aan een inhoudelijke bespreking daarvan wordt daarom niet toegekomen.

Conclusie

9. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank dient, met verbetering van de gronden waarop deze rust, te worden bevestigd.

Proceskosten

10. De burgemeester moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de uitspraak van de rechtbank;

II. veroordeelt de burgemeester van Maastricht tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.814,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

III. bepaalt dat van de burgemeester van Maastricht een griffierecht van € 548,00 wordt geheven.

Aldus vastgesteld door mr. J.M. Willems, voorzitter, en mr. C.J. Borman en mr. A.J.C. de Moor-van Vugt, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.J.A. Meerman, griffier.

w.g. Willems
voorzitter

w.g. Meerman
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 16 juli 2025

960