

ECLI

ECLI:NL:RVS:2026:484

Datum uitspraak

28 januari 2026

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 19 oktober 2021 heeft de burgemeester een last onder bestuursdwang aan [appellante] opgelegd, strekkende tot sluiting van de bedrijfsruimten met bijhorende percelen aan de adressen [locatie 1], [locatie 2] en [locatie 3] in Echt, voor de duur van twaalf maanden. [appellante] is actief in het uitvoeren van sloopprojecten en asbestsaneringen en huurder van de bedrijfsruimte aan de [locatie 3] in Echt. Op 29 juli 2021 hebben medewerkers van de politie een onderzoek verricht in de bedrijfsruimten aan de adressen [locatie 1], [locatie 2] en [locatie 3]. Van dit onderzoek is een bestuurlijke rapportage opgemaakt. In deze bestuurlijke rapportage is te lezen dat in de bedrijfsruimten aan de [locatie 1] en [locatie 2] gezamenlijk een nettogewicht van 211.615,4 gram hennep en 13.479 gram hasj, groeimiddelen voor planten, materialen die worden gebruikt voor de opbouw van hennepplantages, goederen voor het verpakken van hennep en promotiemateriaal voor een coffeeshop zijn aangetroffen. Ook is tussen de bedrijfsruimte [locatie 2] en [locatie 3] een doorgang in de vorm van een gat in de muur gevonden. In de bedrijfsruimte aan de [locatie 3] zijn geen drugs of daaraan gerelateerde goederen aangetroffen.

Volledige tekst

202303815/1/A3.

Datum uitspraak: 28 januari 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante A], [appellante B], [appellante C],[appellante D], [appellante E], [appellante F], [appellante G], [appellante H] en [appellante I], allen gevestigd in [plaats], (hierna gezamenlijk en in enkelvoud: [appellante])
appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Limburg van 3 mei 2023 in zaak nr. 21/3431 in het geding tussen:

[appellante]

en

de burgemeester van Echt-Susteren.

Procesverloop

Bij besluit van 19 oktober 2021 heeft de burgemeester een last onder bestuursdwang aan [appellante] opgelegd, strekkende tot sluiting van de bedrijfsruimten met bijhorende percelen aan de adressen [locatie 1], [locatie 2] en [locatie 3] in Echt, voor de duur van twaalf maanden.

Bij besluit van 28 december 2021 heeft de burgemeester het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 3 mei 2023 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

De burgemeester heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellante] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 19 november 2025, waar [appellante], vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. J.A.M. Sampers en mr. R.A.J. van der Leeuw, advocaten in Roermond, en de burgemeester, vertegenwoordigd door mr. R.M.M. Engelen en C. Stoks, zijn verschenen.

Overwegingen

1. De relevante regelgeving is opgenomen in een bijlage die onderdeel is van deze uitspraak.

Inleiding

2. [appellante] is actief in het uitvoeren van slooprojecten en asbestsaneringen en huurder van de bedrijfsruimte aan de [locatie 3] in Echt. Op 29 juli 2021 hebben medewerkers van de politie een onderzoek verricht in de bedrijfsruimten aan de adressen [locatie 1], [locatie 2] en [locatie 3]. Van dit onderzoek is een bestuurlijke rapportage opgemaakt. In deze bestuurlijke rapportage is te lezen dat in de bedrijfsruimten aan de [locatie 1] en [locatie 2] gezamenlijk een nettogewicht van 211.615,4 gram hennep en 13.479 gram hasj, groeimiddelen voor planten, materialen die worden gebruikt voor de opbouw van hennepplantages, goederen voor het verpakken van hennep en promotiemateriaal voor een coffeeshop zijn aangetroffen. Ook is tussen de bedrijfsruimte [locatie 2] en [locatie 3] een doorgang in de vorm van een gat in de muur gevonden. In de bedrijfsruimte aan de [locatie 3] zijn geen drugs of daaraan gerelateerde goederen aangetroffen.

3. Na eerst daartoe een voornemen kenbaar te hebben gemaakt, heeft de burgemeester op

19 oktober 2021 besloten om op grond van artikel 13b van de Opiumwet en in overeenstemming met artikel 2, tweede lid, van het Damoclesbeleid Echt-Susteren 2020 (hierna: Damoclesbeleid) de bedrijfsruimten aan de [locatie 1], [locatie 2] en de [locatie 3] te sluiten voor de duur van twaalf maanden. Volgens de burgemeester is hij bevoegd om de bedrijfsruimte te sluiten, omdat sprake is van een zeer grote overschrijding van de maximaal toegestane hoeveelheid softdrugs, een tweede overtreding en een functionele eenheid van de drie bedrijfsruimten. Sluiting voor twaalf maanden is volgens de burgemeester noodzakelijk ter bescherming van het woon- en leefklimaat in de omgeving en voor het herstel van de openbare orde. Tot slot heeft de burgemeester geen aanleiding gezien om van het Damoclesbeleid af te wijken. Met het besluit van 28 december 2021 heeft de burgemeester besloten om het besluit van 19 oktober 2021 te handhaven. De sluiting is met ingang van 17 december 2021 geëffectueerd. [appellante] is het niet eens met de sluiting van de door haar gehuurde bedrijfsruimte en is daarom in beroep gegaan.

4. De rechtbank heeft geoordeeld dat de burgemeester bevoegd was om naast de bedrijfsruimten aan de [locatie 1] en [locatie 2], ook de bedrijfsruimte aan de [locatie 3], te sluiten, omdat sprake is van een functionele samenhang van de bedrijfsruimten. Volgens de rechtbank is voldoende vast komen te staan dat tussen de onderscheiden bedrijfsruimten een zodanige relatie bestaat dat die als één geheel moeten worden beschouwd, omdat zij alle feitelijk zijn gesitueerd in één grote loods en er een gat in de muur zit tussen de bedrijfsruimte aan de [locatie 3] en de bedrijfsruimten aan de [locatie 1] en [locatie 2], die ook onderling verbonden zijn. De politie heeft de loods aan de [locatie 3] via dat gat betreden. Er is dus in pandig verkeer mogelijk tussen alle loodsen. De rechtbank heeft de verklaring van [appellante] voor de aanwezigheid van het gat niet aannemelijk gevonden. Verder heeft de rechtbank geoordeeld dat de burgemeester zich vanwege de functionele samenhang van de bedrijfsruimten op het standpunt heeft mogen stellen dat sprake is van recidive. De bedrijfsruimten aan de [locatie 1] en [locatie 2] zijn namelijk al eerder gesloten vanwege eenzelfde overtreding. Dat de burgemeester voor twaalf maanden heeft gesloten is daarom in overeenstemming met zijn beleid. De rechtbank heeft verder geoordeeld dat de burgemeester het noodzakelijk heeft mogen achten om zijn beleid toe te passen, vanwege de ernst en omvang van de overtreding. Tot slot heeft de rechtbank geoordeeld dat de gevolgen van de sluiting voor [appellante] niet onevenredig zijn aan de daarmee te dienen doelen, zodat de burgemeester ook daarom niet van sluiting heeft hoeven afzien.

Hoger beroep

Was de burgemeester bevoegd om ook [locatie 3] te sluiten?

5. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de burgemeester bevoegd was tot sluiting van de bedrijfsruimte aan de [locatie 3]. Zij voert daartoe aan dat de rechtbank zich heeft gebaseerd op een onjuist toetsingskader. Verder voert zij aan dat geen sprake is van functionele samenhang van de bedrijfsruimte aan de [locatie 3] met de bedrijfsruimten aan de [locatie 1] en [locatie 2]. Volgens [appellante] heeft de rechtbank daarbij ten onrechte van doorslaggevend belang geacht dat alle loodsen feitelijk zijn gesitueerd in hetzelfde gebouw. De bedrijfsruimten zitten weliswaar in een groot gebouw, maar zijn ieder alleen te bereiken via een separate oprit. Ook zijn de buitenterreinen afgebakend met hekken en zijn de binnenruimten gescheiden door een muur. Verder heeft de rechtbank ten onrechte bij haar oordeel betrokken dat er een gat in de muur tussen [locatie 2] en [locatie 3] is aangetroffen, van ongeveer 50 bij 50 centimeter. Dit gat is immers bij de aanvang van de huur alleen aangebracht om na te gaan of de vloerniveaus van beide bedrijfsruimten gelijk zijn, aldus [appellante].

5.1. In de rechtspraak van de Afdeling is als criterium ontwikkeld dat van belang is of er een zodanige relatie bestaat tussen de onderscheiden (delen van) bouwwerken dat die als één geheel moeten worden beschouwd. Dit moet worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval. Als een dergelijke samenhang bestaat, dan strekt de bevoegdheid om een pand te sluiten zich uit tot dat geheel, ongeacht of in de onderscheiden onderdelen al dan niet handelsvoorraden drugs zijn aangetroffen. Zie de uitspraak van de Afdeling van 25 oktober 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:3947). De rechtbank heeft terecht dit criterium als uitgangspunt genomen.

5.2. Niet in geschil is dat bedrijfsruimten aan de [locatie 1] en [locatie 2] en [locatie 3] bouwkundig met elkaar zijn verbonden. Niet in geschil is verder dat tussen de twee bedrijfsruimten aan de [locatie 1] en [locatie 2] een interne doorgang bestond. Ook is niet in geschil dat ten tijde van de overtreding een gat in de muur tussen [locatie 2] en [locatie 3] is aangetroffen. De politie heeft de bedrijfsruimte aan de [locatie 3] namelijk betreden door het gat. Hieruit maakt de Afdeling op dat de bedrijfsruimten alle inpandig met elkaar verbonden zijn en dat de ruimten onderling en intern toegankelijk zijn. Zij acht daarom aannemelijk dat eenvoudig inpandig verkeer tussen alle loodsen mogelijk is, zonder dat de openbare weg betreden wordt. De Afdeling is daarom van oordeel dat een zodanige relatie bestaat tussen de bedrijfsruimten aan de [locatie 1] en [locatie 2] en [locatie 3], dat deze voor de toepassing van artikel 13b van de Opiumwet als één geheel moeten worden beschouwd. Dat de bedrijfsruimten buitenom van elkaar gescheiden zijn en afzonderlijk te bereiken zijn via een separate oprit, doet niet aan deze conclusie af. Dat in de bedrijfsruimte aan de [locatie 3] geen drugs zijn aangetroffen, laat daarom onverlet dat de burgemeester bevoegd was om ook deze bedrijfsruimte te sluiten op grond van artikel 13b, eerste lid, aanhef en onder a, van de Opiumwet. Volgens de hiervoor onder 5.1 aangehaalde vaste rechtspraak van de Afdeling, kan de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang worden toegepast, ongeacht of er in alle te onderscheiden onderdelen drugs zijn aangetroffen. De rechtbank is terecht tot dezelfde conclusie gekomen.

Het betoog slaagt niet.

Is ook voor [locatie 3] sprake van recidive?

6. [appellante] betoogt verder dat geen sprake is van recidive, althans niet voor de [locatie 3]. De burgemeester heeft de bedrijfsruimte daarom niet in overeenstemming met zijn beleid voor twaalf maanden mogen sluiten, aldus [appellante].

6.1. [appellante] betwist niet dat de bedrijfsruimten aan de [locatie 1] en [locatie 2] eerder zijn gesloten wegens een overtreding van artikel 13b van de Opiumwet. Nu in die bedrijfsruimten voor de tweede maal een dergelijke overtreding heeft plaatsgevonden en tussen de bedrijfsruimten aan de [locatie 1] en [locatie 2] en [locatie 3] een zodanige relatie bestaat dat deze als een geheel moeten worden beschouwd, is sprake van recidive die ook betrekking heeft op [locatie 3]. Dat deze relatie ten tijde van de eerdere overtreding onopgemerkt is gebleven, doet daaraan niet af. De rechtbank is terecht tot dezelfde conclusie gekomen.

Het betoog slaagt niet.

Is de sluiting evenredig?

7. [appellante] betoogt ook dat de sluiting van de bedrijfsruimte aan de [locatie 3] onevenredig is. Zij voert daartoe aan dat de sluiting niet noodzakelijk is, omdat er helemaal geen signalen zijn van loop van leveranciers of kopers van drugs aan de [locatie 3]. Ook voert [appellante] aan dat de sluiting in haar geval niet evenwichtig is, omdat zij daarvan

desastreuze gevolgen heeft ervaren.

7.1. In de uitspraak van de Afdeling van 16 juli 2025 ([ECLI:NL:RVS:2025:2922](#)), heeft de Afdeling de uitgangspunten weergegeven waarvan zij zal uitgaan bij haar beoordeling van de evenredigheid van besluiten op grond van artikel 13b van de Opiumwet. Hoewel het in die uitspraak ging om de sluiting van een woning, gelden dezelfde uitgangspunten waar mogelijk ook voor lokalen, zoals bedrijfsruimten.

7.2. Op grond van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht handelt het bestuursorgaan overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.

Dit komt erop neer dat wanneer de burgemeester beleid heeft geformuleerd, hij dat beleid in de regel zal moeten toepassen en ook moeten bezien of er grond bestaat om daarvan af te wijken. Steeds zal hij daarbij moeten beoordelen of zijn optreden in een concreet geval evenredig is. De burgemeester moet zich ervan vergewissen dat de sluiting en de duur ervan met het oog op de in de uitspraak van 16 juli 2025 genoemde doelen geschikt, noodzakelijk en evenwichtig is. De beroepsgronden van [appellante] gaan alleen over de noodzaak en evenwichtigheid van de sluiting. De Afdeling zal zich daarom hiertoe beperken.

7.3. De Afdeling is van oordeel dat de sluiting van de [locatie 3] in dit geval evenredig is. Hoewel er geen aanwijzingen zijn van loop, naar het pand heeft de burgemeester alleen al vanwege de omvang van de overtreding, gelet op de veiligheidsrisico's voor de omgeving die met zo'n grote hoeveelheid softdrugs gepaard kunnen gaan en de omstandigheid dat sprake is van recidive, het noodzakelijk mogen achten om in overeenstemming met zijn beleid tot een sluiting van twaalf maanden over te gaan. Ook heeft de burgemeester geen aanleiding hoeven zien om de sluiting onevenwichtig te achten. Daarbij heeft de burgemeester van belang mogen achten dat [appellante] een gat in de muur in stand heeft gelaten, dat voor mensen toegankelijk was. Dit is haar toe te rekenen, ook omdat zij wist dat de bedrijfsruimten aan de [locatie 1] en [locatie 2] eerder gesloten zijn geweest, vanwege een overtreding van de Opiumwet. Ook heeft [appellante] haar stelling dat zij desastreuze gevolgen van de sluiting heeft ondervonden, wat daarvan zij, niet toegelicht of onderbouwd. Tot slot, van een bijzondere binding met het pand is ook niet gebleken. [appellante] heeft immers de gelegenheid gekregen om werkattributen op te halen om haar werkzaamheden, die voornamelijk plaatsvinden op externe locaties, uit te kunnen voeren. Dat zij haar bedrijfsvoering niet heeft kunnen voortzetten is niet gebleken. De rechtbank is terecht tot dezelfde conclusie gekomen.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

8. Het hoger beroep is ongegrond. De Afdeling bevestigt de uitspraak van de rechtbank. Wat [appellante] verder heeft aangevoerd, hoeft niet te worden besproken, omdat dit niet tot een andere conclusie kan leiden.

9. De burgemeester hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. J.M. Willems, voorzitter, en mr. C.J. Borman en mr. J.A.W. Huijben, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.G.L. Soetens, griffier.

w.g. Willems
voorzitter

w.g. Soetens
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 28 januari 2026

1072

BIJLAGE

Opiumwet

Artikel 13b

1. De burgemeester is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang indien in een woning of lokaal of op een daarbij behorend erf:

a. een middel als bedoeld in lijst I of II dan wel aangewezen krachtens artikel 3a, vijfde lid, wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is;

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

[...]

Besluit van de burgemeester van de gemeente Echt-Susteren houdende regels omtrent bestuursrechtelijke handhaving Opiumwet (Damoclesbeleid Echt-Susteren 2020)

Artikel 2: Lokalen

Softdrugs

[...]

2. Indien na deze sluiting opnieuw een overtreding wordt geconstateerd ten aanzien van softdrugs, wordt het lokaal gesloten voor de duur van 12 maanden. Indien de eerste overtreding ten aanzien van softdrugs was en er wordt een tweede overtreding geconstateerd ten aanzien van harddrugs, dan wordt het lokaal gesloten voor de duur van 18 maanden.

[...]