

ECLI	ECLI:NL:RVS:2018:2229
Datum uitspraak	4 juli 2018
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 13 februari 2017 heeft de burgemeester onder aanzegging van bestuursdwang gelast de woning op het adres [locatie] te Brunssum voor de duur van zes maanden te sluiten.

Volledige tekst

201707409/1/A3.

Datum uitspraak: 4 juli 2018

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. de burgemeester van Brunssum,
 2. [appellant sub 2], wonend te Brunssum,
- appellanten,

tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Limburg (hierna: de rechtbank) van 8 augustus 2017 in zaak nrs. 17/1850 en 17/2238 in het geding tussen:

[appellant sub 2]

en

de burgemeester.

Procesverloop

Bij besluit van 13 februari 2017 heeft de burgemeester onder aanzegging van bestuursdwang gelast de woning op het adres [locatie] te Brunssum voor de duur van zes maanden te sluiten.

Bij brief van 23 maart 2017 heeft de burgemeester afspraken omtrent de sluiting vastgelegd.

Bij besluit van 17 juli 2017 heeft de burgemeester het door [appellant sub 2] tegen het besluit van 13 februari 2017 gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 8 augustus 2017 heeft de rechtbank het door [appellant sub 2] daartegen

ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 17 juli 2017 vernietigd en de besluiten van 13 februari 2017 en 23 maart 2017 herroepen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de burgemeester hoger beroep ingesteld.

[appellant sub 2] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven en voorwaardelijk incidenteel hoger beroep ingesteld.

De burgemeester heeft een zienswijze ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 8 mei 2018, waar de burgemeester, vertegenwoordigd door mr. H.W. van Haaren, en [appellant sub 2], vertegenwoordigd door mr. K.D. Regter, advocaat te Heerlen, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Op 15 november 2016 heeft de politie in een woning, eigendom van [appellant sub 2], 10,9 g metamfetamine aangetroffen. Metamfetamine staat op lijst I van de Opiumwet. Naar aanleiding hiervan heeft de burgemeester bij het besluit van 13 februari 2017 op grond van artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet sluiting van de woning gelast. In een gesprek tussen de burgemeester en [appellant sub 2] is afgesproken dat de sluiting wordt opgeschort, zodat het jongste kind de schoolperiode vanuit haar vertrouwde omgeving kan afronden. Ook is de sluiting gesplitst in twee perioden van drie maanden, waarbij de wijze van invulling van de tweede periode zal worden gezien na afloop van de eerste periode. Deze afspraken zijn vastgelegd in een brief van 23 maart 2017.

Aangevallen uitspraak

2. De rechtbank heeft geconcludeerd dat de brief van 23 maart 2017 een nader besluit is, omdat deze verder gaat dan enkel het bepalen van de feitelijke uitvoering. Vervolgens heeft zij overwogen dat 10,9 g metamfetamine een handelshoeveelheid is en de burgemeester daardoor bevoegd was de woning te sluiten. De verklaring van [appellant sub 2], dat hij de drugs had gevonden na afloop van een tuinfeest bij hem thuis en was vergeten de drugs weg te gooien, acht de rechtbank ongeloofwaardig.

De "Beleidsregels van de burgemeester van Brunssum voor de toepassing van artikel 13b Opiumwet en 174a Gemeentewet" (hierna: de Beleidsregel), zijn volgens de rechtbank niet onredelijk. De rechtbank heeft echter geoordeeld dat de gemaakte afspraken over het begintijdstip van de sluiting en het opknippen van de sluitingstermijn niet vallen te verenigen met de motieven voor sluiting van een woning, zoals deze in de Beleidsregel zijn geformuleerd. Door deze afspraken valt naar het oordeel van de rechtbank niet in te zien hoe met een sluiting van de woning nog wordt tegemoetgekomen aan de doelstellingen die in de Beleidsregel zijn opgenomen. De rechtbank heeft daarom, mede in aanmerking genomen het individuele belang van [appellant sub 2] dat niet is gediend met sluiting van de woning, geconcludeerd dat de burgemeester de woning niet mag sluiten.

Beoordeling gronden hoger beroep

Ontvankelijkheid

3. [appellant sub 2] betoogt dat het hoger beroep van de burgemeester niet-ontvankelijk moet worden verklaard. Het pro forma hogerberoepschrift van 12 september 2017 is ondertekend door het college van burgemeester en wethouders. Deze incorrecte ondertekening is hersteld nadat de Afdeling de burgemeester hierop heeft gewezen. De Afdeling had de burgemeester niet op deze fout mogen wijzen. Hierdoor is volgens [appellant sub 2] artikel 6, eerste lid, van het EVRM geschonden.

3.1. De verkeerde ondertekening betrof een kennelijke vergissing. Artikel 6, eerste lid, van het EVRM is niet geschonden. Het door de burgemeester ondertekende pro forma hogerberoepschrift is binnen de beroepstermijn ingediend. Het hoger beroep van de burgemeester is dan ook ontvankelijk.

Het betoog faalt.

Afspraken tenuitvoerlegging

4. De burgemeester betoogt dat de rechtbank ten onrechte een oordeel heeft gegeven over de vraag of de wijze waarop de burgemeester de sluitingsperiode heeft ingericht valt te verenigen met de belangen die zijn gediend met sluiting van de woning.

4.1. De rechtbank heeft de brief van 23 maart 2017 aangeduid als nader besluit. Hoewel de afspraken die de burgemeester en [appellant sub 2] hebben gemaakt niet gebruikelijk zijn, is dit niet voldoende om aan te nemen dat de brief verder gaat dan het vastleggen van de wijze van uitvoering van het besluit van 13 februari 2017. De brief is niet op rechtsgevolg gericht en de rechtbank heeft ten onrechte geoordeeld dat de brief een nader besluit is (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 18 april 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:1259)). Tegen de wijze waarop de burgemeester de last door feitelijk handelen uitvoert is geen bezwaar en beroep mogelijk. De burgemeester betoogt dan ook terecht dat de rechtbank ten onrechte een oordeel heeft gegeven over de wijze van uitvoering van de last onder bestuursdwang.

Het betoog slaagt.

Conclusie

5. Het hoger beroep van de burgemeester is gegrond. Daarom wordt het incidenteel hoger beroep van [appellant sub 2] inhoudelijk besproken.

Beoordeling gronden incidenteel hoger beroep van [appellant sub 2]

Bevoegdheid

6. [appellant sub 2] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de burgemeester bevoegd was de woning te sluiten. De aangetroffen hoeveelheid drugs is niet te beschouwen als een grote hoeveelheid. Er zijn geen feiten of omstandigheden die wijzen op handelsactiviteiten. Dit tezamen maakt dat dit geen ernstig geval is. De burgemeester had niet zonder eerst te waarschuwen een last tot sluiting mogen opleggen.

Daarbij waren de drugs niet bestemd voor de handel. [appellant sub 2] stelt dit aannemelijk te hebben gemaakt door duidelijk te maken hoe hij aan de drugs is gekomen. De drugs zijn na een tuifeesst achtergebleven. [appellant sub 2] wilde de drugs weggooien en was naar de keuken gelopen toen er werd aangebeld. De drugs zijn op twee plekken aangetroffen, namelijk in een ketel en in een theekopje in de keuken. Deze staan aan weerskanten van de deur waardoor je naar de voordeur loopt. [appellant sub 2] heeft de drugs snel buiten bereik van de kinderen weggelegd toen de bel ging en is de drugs daarna vergeten. De burgemeester heeft van zijn kant geen feiten of omstandigheden beschreven op grond waarvan kan worden aangenomen dat iemand drugs van hem heeft afgenomen of ontvangen of dat heeft willen doen, aldus [appellant sub 2].

6.1. Artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet luidt: "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."

6.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 11 december 2013 ([ECLI:NL:RVS:2013:2362](#)), is artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet van toepassing indien drugs voor verkoop, aflevering of verstrekking in een woning of lokaal aanwezig zijn. Als uitgangspunt kan worden aanvaard dat bij aanwezigheid van meer dan 0,5 g harddrugs de drugs in beginsel (mede) bestemd worden geacht voor de verkoop, aflevering of verstrekking. In [appellant sub 2]' huis is 10,9 g metamfetamine aangetroffen. Dit is bijna 22 keer de gebruikershoeveelheid. Het ligt in dit geval op de weg van [appellant sub 2] om aannemelijk te maken dat de drugs niet bestemd zijn voor de verkoop, aflevering of verstrekking. [appellant sub 2] heeft in het verleden drugs gebruikt en wist wat hij in de tuin had aangetroffen. Zijn verklaring is niet voldoende om aannemelijk te maken dat de drugs niet bestemd waren voor verkoop, aflevering of verstrekking. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de burgemeester bevoegd was om de woning te sluiten.

Het betoog faalt.

Gebruikmaking bevoegdheid

7. [appellant sub 2] betoogt dat de rechtbank ten onrechte de Beleidsregel redelijk heeft geacht. Uit de Beleidsregel volgt niet duidelijk in welke gevallen wel en in welke gevallen niet tot sluiting wordt overgegaan. Bij het aantreffen van een handelshoeveelheid wordt "in beginsel" een woning gesloten, maar dat laat de mogelijkheid open dat een woning niet wordt gesloten. Noch de burgemeester, noch de rechtbank motiveert waarom in dit geval tot sluiting mocht worden overgegaan. De rechtbank erkent ten onrechte dat de burgemeester bij het enkele aantreffen van meer dan 0,5 g harddrugs direct tot sluiting van de woning mag overgaan. In de Beleidsregel staat daarnaast dat een last onder bestuursdwang effectiever is dan een last onder dwangsom. Dit is niet nader gemotiveerd. [appellant sub 2] stelt dat een erg hoge last onder dwangsom zeker ook effectief is. De rechtbank had inzichtelijk moeten maken waarom deze beleidsregel redelijk is.

7.1. In de Beleidsregel is het volgende bepaald: "Als regel wordt gekozen voor het opleggen van een last onder bestuursdwang en niet voor het opleggen van een dwangsom. Bestuursdwang is een directer middel. Van een dwangsom mag in de meeste gevallen

weinig effect worden verwacht, gelet op het feit dat het financiële gewin in het drugs-circuit zodanig groot is, dat met een dwangsom naar verwachting niet zal worden bereikt, dat een overtreding ophoudt of niet meer wordt herhaald. [...]

Bij het toepassen van bestuursdwang wordt in beginsel gekozen voor sluiting van woning of lokaal. Dit is de meest effectieve maatregel om de met de Opiumwet strijdige situatie te doen beëindigen en herhaling ervan te voorkomen. [...]

In geval van handel in softdrugs wordt bij een eerste constatering in beginsel volstaan met een (schriftelijke) waarschuwing om de overtreding te staken, tenzij zich zodanige omstandigheden voordoen, dat sprake is van een ernstig geval. Bij de afweging in concreto wordt in ieder geval met de volgende indicatoren rekening gehouden: [...] Harddrugs: meer dan 0,5 gram."

7.2. In de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet (Kamerstukken II 2005/06, 30 515, nr. 3, blz. 8, en Kamerstukken II 2006/07, 30 515, nr. 6, blz. 1 en 2) is in algemene zin vermeld dat bij een eerste overtreding nog niet tot sluiting van de woning dient te worden overgegaan, maar moet worden volstaan met een waarschuwing of soortgelijke maatregel. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 2 november 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:2906)), moet dit echter worden beschouwd als een uitgangspunt waarvan in ernstige gevallen mag worden afgeweken. Nu de Beleidsregel bij het aantreffen van softdrugs in een woning een waarschuwing tot uitgangspunt neemt, is die in zoverre niet in strijd met het in de wetsgeschiedenis neergelegde uitgangspunt. De Beleidsregel bepaalt dat onder andere bij meer dan 0,5 g harddrugs sprake is van een ernstig geval waardoor de woning zonder waarschuwing mag worden gesloten. Daarbij is gemotiveerd waarom een last onder bestuursdwang de voorkeur heeft boven het opleggen van een dwangsom. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat dit beleid niet als onredelijk kan worden aangemerkt.

Het betoog faalt.

Niet besproken gronden

8. [appellant sub 2] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft nagelaten een oordeel te geven over alle aangevoerde gronden. Hij heeft nog aangevoerd dat de last onder bestuursdwang in strijd is met Richtlijn 2016/343/EU, de weigering van de burgemeester om [appellant sub 2] toe te staan tijdens de sluiting op zijn erf te komen om de dieren te verzorgen in strijd is met het gelijkheidsbeginsel en de burgemeester de belangen van het minderjarige kind onvoldoende heeft meegewogen, wat in strijd is met artikel 3 van het Verdrag inzake de rechten van het kind (hierna: IVRK).

8.1. Omdat de rechtbank reeds tot een vernietiging van het bestreden besluit en herroeping van het primaire besluit is gekomen op grond van de wijze van uitvoeren van de last onder bestuursdwang, hoefde zij niet op de overige gronden in te gaan. Omdat de gronden in hoger beroep opnieuw aan de orde zijn gesteld, zullen deze gronden hierna worden besproken.

Richtlijn 2016/343/EU

9. Uit de arresten van het Hof van 4 juli 2006, C-212/04, Adeneler (ECLI:EU:C:2006:443), 23

september 2008, C-427/06, Bartsch (ECLI:EU:C:2008:517) en 26 mei 2011, C-165/09 tot en met C-167/09, Stichting Natuur en Milieu (ECLI:EU:C:2011:348) volgt dat de bestuursrechter een richtlijnbe­paling bij de toetsing van een in beroep bestreden besluit moet betrekken, indien de implementatietermijn van de desbetreffende richtlijn is verlopen of indien vóór het aflopen van die termijn een nationale maatregel is genomen die tot implementatie van die bepaling dient. Als dit niet het geval is, hoeft de bestuursrechter niet aan de richtlijnbe­paling te toetsen, tenzij het besluit of de daaraan ten grondslag liggende algemene nationale maatregel de verwezenlijking van het door die richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar brengt. De implementatietermijn van Richtlijn 2016/343/EU betreffende de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij de terechtzitting aanwezig te zijn is verstreken op

1 april 2018. Ten tijde van het nemen van het besluit van 17 juli 2017 had geen implementatie van Richtlijn 2016/343/EU plaatsgevonden. Reeds daarom is het besluit niet in strijd met de Richtlijn. De burgemeester heeft zich overigens terecht op het standpunt gesteld dat de sluiting geen punitieve sanctie is. De Richtlijn is daarom op het besluit niet van toepassing en het besluit heeft dan ook geen invloed op de verwezenlijking van het door de Richtlijn voorgeschreven resultaat.

Het betoog faalt.

Gelijkheidsbeginsel

10. In beide gevallen waar [appellant sub 2] naar verwijst waren softdrugs aangetroffen in de woning. Reeds daarom is geen sprake van met deze zaak vergelijkbare gevallen en heeft de burgemeester niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel gehandeld.

Het betoog faalt.

Belangen kinderen

11. Voor zover [appellant sub 2] betoogt dat de sluiting in strijd is met artikel 3 van het Verdrag inzake de rechten van het kind (hierna: IVRK), dat bepaalt dat bij alle maatregelen betreffende kinderen de belangen van het kind de eerste overweging vormen, heeft hij niet onderbouwd in welke belangen de kinderen zijn geschaad door het besluit. Het betoog kan om die reden niet leiden tot een vernietiging van de aangevallen uitspraak.

Het betoog faalt.

Conclusie

12. Het hoger beroep van de burgemeester is gegrond. Het incidenteel hoger beroep van [appellant sub 2] is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van [appellant sub 2] tegen het besluit van de burgemeester van 17 juli 2017 ongegrond verklaren.

13. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep van de burgemeester van Brunssum gegrond;

II. verklaart het incidenteel hoger beroep van [appellant sub 2] ongegrond;

III. vernietigt de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Limburg van 8 augustus 2017 in zaak nrs. 17/1850 en 17/2238, behoudens voor zover het verzoek om een voorlopige voorziening is afgewezen;

IV. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillesen, voorzitter, en mr. F.C.M.A. Michiels en mr. H. Bolt, leden, in tegenwoordigheid van mr. P. Klein, griffier.

w.g. Van der Beek-Gillesen w.g. Klein
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 4 juli 2018

176-851.