

ECLI:NL:RBNNE:2014:2850

Instantie	Rechtbank Noord-Nederland
Datum uitspraak	12-06-2014
Datum publicatie	12-06-2014
Zaaknummer	Awb 14/812
Formele relaties	Hoger beroep: ECLI:NL:RVS:2015:130, (Gedeeltelijke) vernietiging en zelf afgedaan
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	De rechtbank leidt uit de wetsgeschiedenis en de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 28 november 2012 (ECLI:NL:RVS:2012:BY4412) af dat in het algemeen bij een eerste overtreding niet tot sluiting van de woning dient te worden overgegaan maar moet worden volstaan met een waarschuwing, tenzij sprake is van een ernstig geval. De enkele aanwezigheid van een handelshoeveelheid softdrugs is daarbij onvoldoende om te kunnen spreken van een ernstig geval. Dit neemt niet weg dat naast het aantreffen van een handelshoeveelheid softdrugs sprake kan zijn van bijkomende omstandigheden op grond waarvan moet worden geconcludeerd dat wel sprake is van een ernstig geval. Het beleid dient ruimte te geven aan de bedoeling van de wetgever om niet reeds bij een eerste overtreding, zonder dat sprake is van bijkomende omstandigheden, over te gaan tot sluiting. Dit kan in de vorm van gefaseerde handhaving of een stappenplan waarbij tot uitdrukking kan komen dat slechts in het geval dat naast het aantreffen van softdrugs sprake is van bijkomende omstandigheden tot sluiting kan worden overgegaan. Nu het beleid van verweerder inhoudt dat reeds de enkele aanwezigheid van een handelshoeveelheid softdrugs in een woning of bijbehorend erf tot sluiting leidt zonder dat sprake is van bijkomende omstandigheden kan dit beleid de toetsing in rechte niet doorstaan.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK NOORD-NEDERLAND

Afdeling bestuursrecht

locatie Groningen

zaaknummer: AWB 13/812

uitspraak van de meervoudige kamer van 12 juni 2014 in de zaak tussen

[naam eiseres], te Nieuw-Dordrecht, eiseres

(gemachtigde: mr. R.P. Eefting),

en

de burgemeester van de gemeente Emmen, verweerder

(gemachtigde: mr. G.J.P.E. Wilms).

Procesverloop

Bij besluit van 23 mei 2013 (het primaire besluit) heeft verweerder eiseres bericht dat de woning[adres] op grond van artikel 13b van de Opiumwet voor de duur van drie maanden wordt gesloten. De sluiting gaat in op 27 mei 2013 en eindigt op 27 augustus 2013.

Bij besluit van 17 oktober 2013 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiseres ongegrond verklaard.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 14 februari 2014. Eiseres is verschenen, bijgestaan door haar gemachtigde. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde.

Het onderzoek ter zitting is heropend in verband met verwijzing van de zaak naar een meervoudige kamer.

De rechtbank heeft met toestemming van partijen afgezien van een nader onderzoek ter zitting. De rechtbank heeft het onderzoek gesloten.

Overwegingen

1. Eiseres is woonachtig op het adres[adres]. Zij verhuurt stacaravans gelegen achter haar woning. Op 16 mei 2013 heeft de politie een doorzoeking in en bij de woning verricht wegens een vermoeden van overtreding van artikel 13b van de Opiumwet. Daarbij is een hennepkwekerij met 242 planten alsmede materialen ten behoeve van hennepsteelt aangetroffen in één van de door eiseres verhuurde stacaravans. Er was al eerder geoogst. De benodigde elektriciteit werd illegaal afgetapt vanuit de woning. Op 23 mei 2013 is eiseres gehoord. Vervolgens heeft besluitvorming als genoemd onder Procesverloop plaatsgevonden.
2. In geschil is de vraag of verweerder in het onderhavige geval bevoegd was tot het opleggen van een last onder bestuursdwang aan eiseres en voorts of verweerder in redelijkheid heeft besloten om de woning van eiseres voor de duur van drie maanden te sluiten. Blijkens het verhandelde ter zitting

spitst het geschil zich toe op drie vragen. De eerste betreft de vraag of voor overtreding van artikel 13b van de Opiumwet de woning daadwerkelijk het verkoop-, afleverings- of vestrekkingspunt in de zin van voornoemd artikel dient te zijn. De tweede betreft de vraag, of het beleid dat verweerder heeft vastgesteld op grond van artikel 13b van de Opiumwet, redelijk is te achten. De derde vraag is de vraag of er in het onderhavige geval concrete omstandigheden aanwezig zijn op grond waarvan verweerder had dienen af te wijken van het beleid.

3. De rechtbank zal eerst de vraag beoordelen of verweerder in het onderhavige geval bevoegd was tot het opleggen van een last onder bestuursdwang aan eiseres.
 - 3.1 Ingevolge artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet is de burgemeester 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.
 - 3.2 Eiseres stelt zich op het standpunt dat indien, zoals ook in haar geval, de enkele aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs in een pand zonder dat sprake is van een indicatie dat er in of vanuit het pand drugs verkocht, afgeleverd of verstrekt worden, onvoldoende is om toepassing te geven aan artikel 13b van de Opiumwet. Eiseres heeft daarvoor verwezen naar de wetsgeschiedenis van artikel 13b Opiumwet en jurisprudentie (onder meer ECLI:NL:RBHAA:2012:BY5942). Daarbij is van belang dat de drugs zijn aangetroffen in een caravan op het terrein bij de woning, hetgeen niet op een lijn kan worden gesteld met de verkoop van drugs vanuit haar woning. Eiseres ontkent voorts iedere betrokkenheid bij het vermeende strafbare feit. De stacaravan werd door haar verhuurd, zij was niet op de hoogte van de aanwezigheid van de hennepkwekerij in de stacaravan.
 - 3.3 Verweerder stelt zich op het standpunt dat volgens bestendige jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) de enkele aanwezigheid van een handelshoeveelheid softdrugs voldoende is voor toepassing van artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet. Niet vereist is dat er in of vanuit het pand drugs verkocht, afgeleverd of verstrekt worden. De uitspraak van de rechtbank Haarlem waar eiseres naar verwezen heeft ter onderbouwing van haar standpunt dat de enkele aanwezigheid van een handelshoeveelheid niet voldoende is, wijkt af van de jurisprudentie van de Afdeling. Volgens verweerder is in het onderhavige geval op grond van de feiten en omstandigheden overtreding van artikel 13 b van de Opiumwet voldoende aannemelijk geworden.
 - 3.4 Niet betwist is dat in het onderhavige geval 242 hennepplanten zijn aangetroffen in de caravan op het terrein behorende bij de woning van eiseres. Hennepplanten worden vermeld op de bij de Opiumwet behorende lijst II, welke lijst softdrugs vermeldt. Deze aangetroffen hoeveelheid van 242 hennepplanten is ruimschoots groter dan de hoeveelheid van maximaal 5 gram die door het Openbaar Ministerie als hoeveelheid voor eigen gebruik wordt aangemerkt.

Onder verwijzing naar de uitspraken van de Afdeling van 21 maart 2012 (ECLI:NL:RVS:BV9512) en 28 november 2012 (ECLI:NL:RVS:BY4412) overweegt de rechtbank dat uit het woord "daartoe" in artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet, volgt dat de enkele aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs de bevoegdheid verschaft tot het toepassen van bestuursdwang. Niet is vereist dat daadwerkelijk drugs zijn verhandeld.

Gelet op de hoeveelheid hennepplanten die in het onderhavige geval is aangetroffen is aannemelijk dat deze planten bestemd waren voor verkoop, aflevering of verstrekking in of vanuit de caravan. Verweerder was derhalve in beginsel bevoegd om een last onder bestuursdwang op te leggen. De omstandigheid dat eiseres, naar zij stelt, geen wetenschap had van de aanwezigheid van drugs in de caravan doet, wat daar ook van zij, niet af aan de bevoegdheid van de burgemeester tot het opleggen van een last onder bestuursdwang. Nu

eiseres eigenaar is van de gronden waarop de caravan, waarin de hennep is aangetroffen, staat is zij verantwoordelijk voor hetgeen plaatsvindt op die gronden. Naar het oordeel van de rechtbank is daarbij niet van belang of deze handelshoeveelheid drugs is aangetroffen in de woning zelf of in een caravan op het terrein behorende bij de woning. De bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang ziet gelet op de tekst van artikel 13b van de Opiumwet ook op bijbehorende erven. Niet in geschil is dat de caravan zich bevond op het bij de woning behorende erf.

4. Vervolgens moet worden beoordeeld of verweerder in redelijkheid gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang.

- 4.1 Verweerder heeft het bestreden besluit gebaseerd op het beleid dat hij ter uitvoering van artikel 13b van de Opiumwet heeft vastgesteld. Dit beleid betreft het handhavingsbeleid hard- en softdrugs gemeente Emmen 2013 (hierna: het beleid). De laatste wijziging van dit beleid heeft plaatsgevonden op 6 mei 2013 en is op 21 mei 2013 gepubliceerd.

In onderdeel 4 van het beleid is vermeld dat indien sprake is van verkoop van drugs vanuit dan wel aanwezigheid in een woning van een handelshoeveelheid drugs van meer dan 50 gram of 20 of meer hennepplanten, de woning voor de duur van 3 maanden wordt gesloten.

- 4.2 Eiseres stelt zich op het standpunt dat het door verweerder gehanteerde beleid, waarbij bij constatering van de aanwezigheid van een handelsvoorraad drugs bestemd voor verkoop zonder waarschuwing vooraf tot sluiting van de woning voor drie maanden mag worden overgegaan (one strike you are out), onredelijk is. Eiseres heeft daartoe - onder meer - verwezen naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 28 november 2012 (ECLI:NL:RVS:2012:BV4412), waaruit volgens eiseres volgt dat de sluitingsbevoegdheid alleen in ernstige gevallen mag worden gebruikt. Daarvan is volgens eiseres geen sprake indien alleen softdrugs zijn aangetroffen. Eiseres heeft voor de onderbouwing van haar standpunt voorts gewezen op de wetsgeschiedenis van artikel 13b Opiumwet.

- 4.3 Verweerder stelt zich op het standpunt dat hij een grote beleidsvrijheid heeft om zelf beleid op grond van artikel 13b van de Opiumwet te bepalen. Volgens verweerder is het beleid, dat zonder waarschuwing tot sluiting wordt overgegaan, niet onredelijk. Volgens verweerder kan uit de door eiseres aangehaalde uitspraak van de Afdeling van 28 november 2012 (ECLI:NL:RVS:2012:BY4412) niet worden opgemaakt dat sluiting van de woning voor de duur van drie maanden in een geval als het onderhavige onredelijk is. Volgens verweerder is sprake van een ernstig geval omdat sprake is van een aanzienlijke hoeveelheid hennepplanten en omdat er in de gemeente Emmen relatief veel panden zijn waar softdrugs worden aangetroffen.

- 4.4 De rechtbank stelt voorop dat verweerder bij het uitoefenen van zijn bevoegdheid op grond van artikel 13b van de Opiumwet beleidsvrijheid heeft. De rechter dient de invulling van die bevoegdheid daarom terughoudend te toetsen.

Uit de wetsgeschiedenis bij artikel 13b van de Opiumwet, waaronder de Memorie van Toelichting (Kamerstukken II 2005/2006, 30 515, nr. 3, blz. 8) en de Nota van Toelichting (Kamerstukken II 2006/2007, 303 515, nr. 6, blz. 1 en 2) blijkt dat het de bedoeling van de wetgever is om niet reeds bij een eerste overtreding acuut tot sluiting van een de woning over te gaan en dat bij sanctionering moet worden uitgegaan van een stappenplan. Achtergrond daarvan is onder meer de ingrijpendheid van een sluiting voor de bewoner en de noodzaak te voldoen aan het in artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) opgenomen recht op ongestoord genot van de woning. Vermeld wordt dat in dat verband in het bijzonder het stappenplan een instrument is waarbij de balans tussen het algemeen belang en het individuele belang op ongestoord genot van de woning voldoende kan worden gewaarborgd. Een stappenplan kan inhouden dat na een eerste constatering van verstoring van de openbare orde wordt volstaan met minnelijk vooroverleg, een schriftelijke

waarschuwing of het opleggen van een dwangsom. Bij herhaling wordt overgegaan tot een tijdelijke sluiting van bijvoorbeeld 3 of 6 maanden en bij daarna nog aanhoudende verstoring van de openbare orde tot een sluiting van een jaar of zelfs definitieve sluiting. Aldus wordt de burger de gelegenheid gegeven om door het tijdig verlenen van medewerking de inzet van het ultimatum remedium sluiting van de woning te voorkomen.

- 4.5 In haar eerdergenoemde uitspraak van 28 november 2012 heeft de Afdeling in rechtsoverweging 6.1 overwogen dat in de Kamerstukken (Kamerstukken II 2005/06, 30 515, nr. 3, blz. 8, en Kamerstukken II 2006/07, 30 515, nr. 6, blz. 1 en 2) weliswaar in algemene zin is 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, doch dat dit moet worden beschouwd als een uitgangspunt waarvan in ernstige gevallen mag worden afgeweken. De Afdeling heeft voorts overwogen dat de voorzieningenrechter het beleid, om in het geval harddrugs zijn aangetroffen, anders dan bij softdrugs, zonder voorafgaande waarschuwing de sluiting van het betrokken pand te gelasten, terecht niet onredelijk heeft geacht.
- 4.6 De rechtbank leidt uit de wetgeschiedenis en de genoemde uitspraak van de Afdeling af dat in het algemeen bij een eerste overtreding niet tot sluiting van de woning dient te worden overgegaan maar moet worden volstaan met een waarschuwing, tenzij sprake is van een ernstig geval. De enkele aanwezigheid van een handelshoeveelheid softdrugs is daarbij onvoldoende om te kunnen spreken van een ernstig geval. Dit neemt echter niet weg dat naast het aantreffen van een handelshoeveelheid softdrugs sprake kan zijn van bijkomende omstandigheden op grond waarvan moet worden geconcludeerd dat wel sprake is van een ernstig geval.
- 4.7 Gelet op het voorgaande dient het beleid naar het oordeel van de rechtbank ruimte te geven aan de bedoeling van de wetgever om niet reeds bij een eerste overtreding, zonder dat sprake is van bijkomende omstandigheden, over te gaan tot sluiting. Dit kan in de vorm van gefaseerde handhaving of een stappenplan, waarbij tot uitdrukking kan komen dat slechts in het geval dat naast het aantreffen van softdrugs sprake is van bijkomende omstandigheden tot het ultimatum remedium - sluiting - kan worden overgegaan. Op die manier kan bij het opleggen van een last onder bestuursdwang rekening worden gehouden met de omstandigheden van het specifieke geval.
- 4.8 De rechtbank stelt vast dat op grond van verweerders beleid reeds de enkele aanwezigheid van een handelshoeveelheid softdrugs van 50 gram of 20 of meer hennepplanten tot sluiting leidt. Het beleid bevat voor deze gevallen geen gefaseerde handhaving of anderszins mogelijkheden voor het treffen van andere maatregelen dan sluiting. Het beleid laat derhalve geen ruimte om bij het opleggen van een maatregel rekening te houden met de feiten en de omstandigheden van het specifieke geval. Voor sluiting is niet van belang of sprake is van bijkomende omstandigheden.
- 4.9 Nu het beleid van verweerder inhoudt dat reeds de enkele aanwezigheid van een handelshoeveelheid softdrugs in een woning of bijbehorend erf tot sluiting leidt zonder dat sprake is van bijkomende omstandigheden, kan dit beleid naar het oordeel van de rechtbank de toets in rechte niet doorstaan. Dat het beleid verschillende middelen bevat die in zwaarte oplopen en verschillen naar gelang sprake is van een woning of een bedrijf/lokaal waar middelen van lijst I of II van de Opiumwet worden aangetroffen en naar gelang van de aangetroffen hoeveelheid, maakt niet dat ten aanzien van een situatie als de onderhavige, waarin sprake is van aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs van meer dan 50 hennepplanten in een woning of bijbehorend erf, sprake is van gefaseerde handhaving waarbij rekening wordt gehouden met de omstandigheden van het specifieke geval. Dat in Emmen, naar door verweerder is gesteld doch niet met gegevens is onderbouwd, sprake is van veel drugscriminaliteit en met het beleid wordt beoogd deze te verminderen en daarmee de veiligheid en leefbaarheid van de samenleving te vergroten kan daaraan niet afdoen. De omstandigheid,

dat sprake is van sluiting van (slechts) drie maanden maakt het voorgaande niet anders.

4.10 Nu verweerder ter motivering van het bestreden besluit enkel heeft verwezen naar beleid dat de toets in rechte niet kan doorstaan is het bestreden besluit niet deugdelijk gemotiveerd. Het bestreden besluit dient daarom vernietigd te worden wegens strijd met artikel 3:46 van de Awb.

- 5 De rechtbank ziet geen mogelijkheid om het geschil finaal te beslechten. Daarbij is van belang dat het toepassen van een last onder bestuursdwang op grond van artikel 13 b van de Opiumwet een bevoegdheid betreft, waarbij verweerder van verschillende instrumenten gebruik kan maken. In dat verband is derhalve nadere besluitvorming door verweerder noodzakelijk. Daarbij is van belang dat, zoals in rechtsoverweging 4.6 is overwogen, slechts tot sluiting kan worden overgegaan indien naast de aanwezigheid van een handelshoeveelheid softdrugs sprake is van bijkomende specifieke omstandigheden. Uit de stukken blijkt niet of daarvan sprake is. Bij het nieuw te nemen besluit op bezwaar kan verweerder alsnog bezien of sprake is van dermate bijzondere omstandigheden dat volledige sluiting van de woning is aangewezen. Het is immers ook denkbaar een minder ingrijpende vorm van bestuursdwang toe te passen, zoals het gedeeltelijk ontruimen en afsluiten van het erf.
6. Het beroep is gegrond.
7. De rechtbank ziet aanleiding om verweerder op voet van artikel 8:75, eerste lid, van de Awb te veroordelen in de proceskosten die eiseres in verband met de behandeling van het beroep heeft moeten maken en wijst verweerder aan als de rechtspersoon die de kosten aan eiser moet betalen. Met inachtneming van het Besluit proceskosten bestuursrecht bepaalt de rechtbank deze kosten op 974,- (487,- per punt) voor verleende rechtsbijstand (waarvan 1 punt voor het indienen van het beroepschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting). Voorts bestaat aanleiding te bepalen dat verweerder aan eiseres het betaalde griffierecht vergoedt.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- bepaalt dat verweerder met inachtneming van deze uitspraak een nieuw besluit op bezwaar neemt;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eiseres te bepalen op 974,-.
- bepaalt dat verweerder aan eiseres het betaalde griffierecht ad 160,- vergoedt.

Deze uitspraak is gedaan door mr. J.L. Boxum, voorzitter, mr. M.W. de Jonge en mr. T.F. Bruinenberg, leden, in aanwezigheid van mr. F.K. Heiting, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 12 juni 2014.

griffier voorzitter

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Afschrift verzonden aan partijen op: